



MASARYKOVA UNIVERZITA PRÁVNICKÁ FAKULTA

Jakub Hanák,
Ivana Průchová a kolektiv

KONTROLNÍ MECHANISMY PŘI PROSAZOVÁNÍ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA
Editio Scientia

vol. 595

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická, Edice Scientia
svazek č. 595

KONTROLNÍ MECHANISMY PŘI PROSAZOVÁNÍ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Jakub Hanák, Ivana Průchová a kolektiv

Masarykova univerzita
Brno 2017

Vzor citace

HANÁK, Jakub ; PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 241 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 595. ISBN 978-80-210-8597-8 (brož.), 978-80-210-8598-5 (online).

CIP - Katalogizace v knize

Hanák, Jakub

Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí / Jakub Hanák, Ivana Průchová a kolektiv. -- 1. vydání. -- Brno: Masarykova univerzita, 2017. 241 stran. -- Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 595. ISBN 978-80-210-8597-8 (brož.), 978-80-210-8598-5 (online)

349.6* 502.17* 341:502/504* 341.24* (048.8)*

- právo životního prostředí
- ochrana životního prostředí
- mezinárodní právo životního prostředí
- mezinárodní smlouvy
- monografie

349 – Pracovní, sociální, stavební právo. Právo životního prostředí [16]

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Publikace vědeckých monografií V“ č. MUNI/A/1180/2016 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytl MŠMT v roce 2017.

Recenzentka: prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

© 2017 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8597-8

ISBN 978-80-210-8598-5 (online : pdf)

OBSAH

Seznam zkratek.....	11
Seznam autorů.....	13
Úvod.....	15

I. Východiska pro uplatnění kontrolních mechanismů..... 17

1 Fyzické a právní limity kontroly 19

1.1 Limity společné pro všechny typy kontrol..... 19

1.1.1 Kontrolní kapacity..... 19

1.1.2 Princip legality 20

1.2 Limity specifické pro právo životního prostředí 21

1.2.1 Shannonův teorém..... 21

1.2.2 Pravděpodobnost zjištění protiprávní situace..... 22

1.2.3 Nelineární vztah mezi emisemi a imisemi..... 23

1.2.4 Nemožnost kontroly účinnosti čištění 24

1.3 Limity způsobené ochranou vlastnictví a náročností získávání důkazů..... 25

1.3.1 Vlastnictví kontrolovaného 26

1.3.2 Vlastnictví třetích osob..... 29

1.3.2.1 Zásady při kontrole 29

1.3.2.2 Zásady při provádění nápravných opatřeních 30

1.3.3 Alternativní přístupy..... 31

1.4 Závěr..... 34

2 Požadavky unijního práva na provádění kontrol v oblasti ochrany životního prostředí..... 36

2.1 Širší mezinárodněprávní souvislosti..... 37

2.2 Kontroly prováděné přímo unijními orgány..... 38

2.2.1 Kontroly prováděné bez nutného souhlasu členského státu..... 38

2.2.2 Kontroly podmíněné souhlasem členského státu..... 41

2.3 Kontroly prováděné orgány členských států 43

2.4 Požadavky v dílčích směrnících na provádění vnitrostátních kontrol..... 47

2.5 Závěr..... 52

3	Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy	53
3.1	Kontrolní mechanismy v mezinárodním právu.....	53
3.1.1	Systém zpravodajství.....	55
3.1.2	Mezistátní stížnosti.....	55
3.1.3	Individuální stížnosti.....	56
3.2	Účinnost kontrolních mechanismů v mezinárodním právu.....	56
3.3	Popis a hodnocení kritérií účinnosti Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy.....	57
3.3.1	Existence kontrolního mechanismu.....	57
3.3.2	Metody kontrolního mechanismu.....	57
3.3.3	Složení kontrolního orgánu.....	58
3.3.4	Zahájení kontrolního řízení.....	59
3.3.5	Průběh řízení.....	60
3.3.6	Kompetence kontrolního orgánu.....	62
3.3.7	Následná realizace výstupu kontrolního mechanismu ve vnitrostátním prostředí.....	62
3.4	Závěry.....	64
 II. Uplatnění kontrolních mechanismů v aplikační praxi		65
1	Vrchní státní dozor v oblasti životního prostředí	67
1.1	Základní charakteristika.....	67
1.2	Metoda legislativního vyjádření.....	71
1.2.1	Vrchní státní dozor MŽP ve věcech spadajících do působnosti MŽP.....	71
1.2.1.1	<i>S výslovným zakotvením kompetence se specifikací jeho rozsahu</i>	71
1.2.1.2	<i>S výslovným zakotvením kompetence bez další specifikace jeho obsahu</i>	73
1.2.1.3	<i>Hybridní – částečné/ neúplné vymezení kompetence</i>	74
1.2.1.4	<i>Absence výslovného ustanovení</i>	74
1.2.2	Vrchní státní dozor MŽP ve věcech spadajících do působnosti jiného ústředního orgánu.....	75
1.3	Závěr.....	75
2	Stráže jako subjekty kontroly při prosazování ochrany životního prostředí	77
2.1	Stráže v podmínkách Slovenska.....	77
2.2	Stráže v podmínkách České republiky.....	83
2.3	Závěr.....	84

3 Úloha polské inspekce ochrany životního prostředí při prosazování právní odpovědnosti	87
3.1 Zřízení, organizace a působnost.....	87
3.2 Pojem a druhy právní odpovědnosti v ochraně životního prostředí.....	89
3.3 Inspekce ochrany životního prostředí a prosazování správní odpovědnosti.....	92
3.4 Inspekce ochrany životního prostředí a soudní trestání.....	93
3.4.1 Inspekce ochrany životního prostředí a odpovědnost za trestné činy.....	93
3.4.2 Inspekce ochrany životního prostředí a odpovědnost za přestupky.....	94
3.5 Inspekce ochrany životního prostředí a odpovědnost za správní delikty.....	96
3.5.1 Povinnost uložení pokuty.....	96
3.5.2 Modely ukládání pokut.....	97
3.5.3 Pokuty v judikatuře.....	99
3.5.4 Pokuty podle názorů právní vědy.....	102
3.5.5 Přeměna trestní odpovědnosti v odpovědnost správněprávní.....	103
3.6 Závěr.....	105
4 Dozor nad činností obce v oblasti ochrany životního prostředí	106
4.1 Dozor dle hlavy VI. obecního zřízení.....	107
4.2 Dozor nad samostatnou působností obce.....	109
4.2.1 Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obce.....	110
4.2.1.1 Úsek ochrany životního prostředí - judikatura.....	115
4.2.2 Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí.....	120
4.3 Dozor nad přenesenou působností obce.....	124
4.3.1 Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení.....	124
4.3.1.1 Úsek ochrany životního prostředí - judikatura.....	126
4.3.2 Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření.....	128
4.4 Společná úprava dozoru.....	130
4.5 Závěrem.....	131

5 Nepřímá kontrola při poskytování odborné a metodické pomoci obcím	133
5.1 Formy poskytování odborné a metodické pomoci.....	133
5.2 Zkušenosti s realizací metodických dohledů.....	137
5.3 Vedlejší výhody spojené s realizací metodických dohledů.....	139
5.4 Závěr.....	140
6 Stavební dozor jako prostředek ochrany životního prostředí	142
6.1 Stavební dozor vykonávaný odbornou osobou soukromého práva.....	143
6.2 Stavební dozor vykonávaný stavebními úřady.....	146
6.2.1 Kontrolní prohlídka stavby.....	149
6.2.2 Nařízení nezbytných úprav.....	151
6.2.3 Nařízení neodkladného odstranění stavby a zabezpečovacích prací.....	152
6.3 Závěr.....	155
7 Kontrola hluku z veřejné produkce hudby ve venkovním prostoru	156
7.1 Hluk nebo zvuk?.....	156
7.2 Problematické hygienické limity.....	158
7.3 Ochrana veřejného pořádku při veřejné produkci hudby ve venkovním prostoru.....	160
7.4 Kontrolní mechanismy?.....	163
7.5 Závěr.....	165
8 Kontrola při nakládání s autovraky	167
8.1 Kdy se vozidlo stává odpadem – autovrak.....	168
8.2 Jednotlivé úrovně ochrany a uplatňované kontrolní mechanismy.....	170
8.2.1 Právní režim ukončení provozu motorového vozidla a jeho registrace.....	170
8.2.2 Sběr a zpracování autovraků.....	175
8.2.3 Výrobci a distributoři.....	179
8.3 Problémy a budoucí směřování.....	181
8.4 Závěr.....	182

9 Ekologický dohled nad těžbou	183
9.1 Vrchní dozor nad dodržováním horních předpisů.....	185
9.2 Obsah ekologického dohledu nad těžbou	187
9.3 Závěr.....	193
10 Žaloba ve veřejném zájmu při ochraně životního prostředí	195
10.1 Žaloba ve veřejném zájmu	195
10.2 Causa FVE v obci Moldava.....	199
10.3 Podmínky žalobní legitimace veřejného ochránce práv k podání žaloby.....	201
10.4 Závěr.....	204
11 Žaloba podle § 66 odst. 4 s.ř.s. pro prosazování ochrany životního prostředí	205
11.1 Proč uvažovat nad žalobou ve veřejném zájmu.....	207
11.2 Povaha žaloby podle § 23 odst. 10, resp. § 9d odst. 1 zákona EIA	213
11.3 Slovenský přístup jako možná inspirace	218
11.4 Závěr.....	220
III. Závěry	223
Summary	235
Literatura a další použité zdroje	237

SEZNAM ZKRATEK

EnerZ	zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)
HorČinZ	zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě
HZ	zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)
KompZ	zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
KŘ	zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád
LesZ	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů
MyslZ	zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti
NPřesZ	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
OdpZ	zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
OvzZ	zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
OZř	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
PojOdpVoz	zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů
PozKom	zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
PřesZ	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
RybZ	zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství)

SEU	Smlouva o Evropské unii
StZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
s.ř.s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
VZ	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů
Zákon EIA	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
ZEÚ	zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů
ZGP	zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích
ZoZPF	zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZOVZ	zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
ZŽP	zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

SEZNAM AUTORŮ

- Mgr. Helena BARTÁKOVÁ (PrF Masarykovy univerzity, Brno)
kapitola II.8
- Mgr. Lucia ČERŇANOVÁ (PrF Univerzity Komenského v Bratislavě)
kapitola II.2 (spoluautorka)
- Mgr. Daria DANECKA (Instytut Nauk Prawnych PAN, Varšava)
kapitola II.3 (spoluautorka)
- JUDr. Jana DUDOVÁ, Ph.D. (PrF Masarykovy univerzity, Brno)
kapitola II.7
- JUDr. Martina FRANKOVÁ, Ph.D. (PF Univerzity Karlovy)
kapitola II.10
- Mgr. Jakub HANÁK, Ph.D. (PrF Masarykovy univerzity, Brno)
kapitola I.1.3
- JUDr. Petra HUMLÍČKOVÁ, Ph.D. (PF Univerzity Karlovy)
kapitola I.3
- Mgr. Anna CHAMRÁTHOVÁ (PrF Masarykovy univerzity, Brno)
kapitola II.11 (spoluautorka)
- JUDR. RNDr. Jaroslav CHYBA, DrSc. (Povodí Moravy, s.p.)
kapitoly I.1.1 a I.1.2
- JUDr. Mgr. Jaroslav KNOTEK (Mendelova univerzita v Brně)
kapitola II.5
- Mgr. Matuš MICHALOVIČ (PrF Univerzity Komenského v Bratislavě)
kapitola II.2 (spoluautor)
- doc. JUDr. Ivana PRŮCHOVÁ, CSc. (PrF Masarykovy univerzity, Brno)
kapitola II.1

prof. Wojciech RADECKI (Instytut Nauk Prawnych PAN, Varšava)
kapitola II.3 (spoluautor)

Mgr. Jakub STROUHAL (PrF Masarykovy univerzity, Brno)
kapitola I.2 (spoluautor)

Mgr. Tomáš SVOBODA (PrF Masarykovy univerzity, Brno)
kapitola II.11 (spoluautor)

Mgr. Kateřina ŠVARCOVÁ (PrF Masarykovy univerzity, Brno)
kapitola II.4

JUDr. Ondřej VÍCHA, Ph.D. (PrF Univerzity Palackého v Olomouci)
kapitola II.9

Mgr. Vojtěch VOMÁČKA, Ph.D., LL.M (PrF Masarykovy univerzity, Brno)
kapitola I.2 (spoluautor)

Mgr. Dominik ŽIDEK (PrF Masarykovy univerzity, Brno)
kapitola II.6

ÚVOD

O tom, že k prosazování ochrany životního prostředí jako významného veřejného zájmu náleží celá škála nástrojů, není žádných pochyb. A že v jejich systému zaujímá významné místo kontrola a dozor, není třeba vést komplikovanou diskusi. Přes řadu společných funkcí, které vykazují kontrolní a dozorové mechanismy obecně a které se projevují i v oblasti životního prostředí a jeho ochrany, je třeba zdůraznit a respektovat, že tyto obecné funkce a prostředky k jejich realizaci mohou v různých oblastech lidských aktivit vykazovat specifika. A právě tato skutečnost se stala impulsem pro iniciování odborné diskuse o kontrolních mechanismech v oblasti ochrany životního prostředí a řešení otázky, zda jsou či nejsou prostředky kontroly a dozoru vhodně koncipovány tak, aby byly skutečně efektivním nástrojem k ochraně životního prostředí jako celku i jeho jednotlivých složek.

Platformou pro tuto diskusi se stala konference pořádaná Právnickou fakultou Masarykovy univerzity Dny práva 2016. Předkládaná kolektivní monografie *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí* je jejím publikačním výstupem, který si klade za cíl poukázat na základní kontrolní mechanismy v oblasti životního prostředí s důrazem na institucionální a právní aspekty zkoumané problematiky. Publikace vychází z obecných východisek, ovlivňujících kontrolní a dozorové mechanismy napříč prakticky všemi oblastmi životního prostředí. V daných souvislostech analyzuje fyzické a právní limity kontrolní činnosti a jejich projevy při kontrole v oblasti životního prostředí. Na tato východiska navazuje analýza požadavků unijního práva na provádění kontrol v oblasti životního prostředí. Samostatná pozornost je věnována kontrolním mechanismům Aarhuské úmluvy a jejich účinnosti. Na takto koncipovanou východiskovou platformu navazuje analýza kontroly a dozoru ve vybraných oblastech životního prostředí, a to v českém a polském prostředí. Ač publikace zdaleka neobsahuje – a ani nemohla obsáhnout – analýzu kontroly a dozoru ve všech oblastech životního prostředí a z pohledu všech subjektů vybavených širokou škálou kontrolních prostředků, je možno konstatovat, že se zabývá všemi významnými kontrolními mechanismy. Pozornost je jmenovitě věnována možnostem a mezím výkonu vrchního státního dozoru, roli inspekce

ochrany životního prostředí (v Polsku), roli stráží při ochraně životního prostředí (v České republice a na Slovensku), dozoru nad činností obce v oblasti ochrany životního prostředí včetně významu nepřímé kontroly při poskytování odborné a metodické pomoci obcím. S ohledem na významné projevy environmentalizace ve veřejném stavebním právu je samostatně řešen význam stavebního dozoru v systému prostředků ochrany životního prostředí.

Z dílčích specifických oblastí je věnována pozornost specifickým kontroly při nakládání s autovraky, ekologickému dohledu nad těžbou nerostů a kontrole hluku z veřejné produkce hudby ve venkovním prostoru, v níž dominuje aspekt zajištění ochrany lidského zdraví v souvztažnosti k příznivému životnímu prostředí. Význam soudní judikatury co do jejího postavení v systému kontrolních mechanismů je sledován jednak průřezově prakticky ve všech jednotlivých kapitolách monografie, jednak samostatně v kapitole věnované významu žaloby ve veřejném zájmu při ochraně životního prostředí.

Na publikaci se autorsky podílejí převážnou měrou odborníci z České republiky, ale autorsky do ní přispěli i autoři z Polska a Slovenska, kteří se konference aktivně zúčastnili, což je třeba s ohledem na možnost srovnání vybraných projevů kontroly vnímat jako významné a přínosné zejména co do úvah o potřebě eventuálních návrhu na změnu v systému kontrol a dozoru.

Autoři kolektivní monografie věří, že bude inspirací a podnětem pro další odbornou diskusi k problematice kontrolních mechanismů v oblasti životního prostředí jak v obecně teoretické rovině, tak v rovině aplikační praxe.

V Brně, březen 2017

Autoři

I. VÝCHODISKA PRO UPLATNĚNÍ KONTROLNÍCH MECHANISMŮ

1 FYZICKÉ A PRÁVNÍ LIMITY KONTROLY

Specifikem práva životního prostředí je jeho vázanost přírodními zákony. V jiných právních odvětvích může zákonodárce postulovat takovou právní úpravu, která je ekonomicky nebo morálně nesmyslná, případně i zcela zavrženíhodná – např. v nedávné době na území ČR platil a byl dodržován zákaz soukromého podnikání a o něco dříve platila všemožná omezení plynoucí z rasových zákonů. Naproti tomu v právu životního prostředí nelze ukládat povinnosti protirečící poznatkům přírodních věd – takové zákony by nebylo možno dodržovat, i kdyby hrozily sebepřísnější sankce. Pro kontrolní činnost jsou však ještě významnější a vědecky zajímavější omezení plynoucí z epistemologie přírodních věd, tj. ze zákonitostí přírodovědného poznání. Podstatou kontrolní činnosti je zjištění protiprávního stavu a identifikace jeho původce, přičemž obé musí být natolik průkazné, aby výsledky kontroly a eventuální navazující sankce obstály i v odvolacím řízení a případně i před soudem – zpravidla tedy nebude stačit tvrzení založené na pravděpodobnostním úsudku.

Limity kontrolní činnosti lze rozdělit do dvou skupin. Do první skupiny patří limity dané právním prostředím – ty jsou obecné, tj. společné pro všechna odvětví veřejného práva (tedy vedle práva životního prostředí také např. finanční právo, sociální a zdravotní právo, právo hospodářské soutěže apod.). Do druhé skupiny patří limity zvláštní, specifické právě pro právo životního prostředí.

1.1 Limity společné pro všechny typy kontrol

1.1.1 Kontrolní kapacity

Rozsah kontrolní činnosti je limitován kapacitou kontrolních orgánů. Přitom – na rozdíl např. od finančních kontrol – se na kontrolní činnosti v oboru životního prostředí podílí řada orgánů a fyzických a právnických osob, zejména

- Česká inspekce životního prostředí,
- Územní orgány státní správy,
- Celní správa,

- Česká obchodní inspekce
- Policie ČR,
- Státní energetická inspekce,
- Stráže,
- Správci povodí (§ 48 odst. 6 VZ),
- Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský,
- Odborně způsobilé fyzické osoby (např. § 59 odst. 1 písm. k) VZ)

Velký počet kontrolních orgánů má některé pozitivní i negativní aspekty. Jako jednoznačně negativní je třeba hodnotit absenci jakékoliv koordinace mezi jednotlivými kontrolními orgány. Ustanovení § 8 SŘ jsou čistě proklamativní a nedávají žádný návod k praktickým postupům kontrolních orgánů. Ojedinelá ustanovení složkových zákonů o prioritách řízení (např. § 125 I odst. 7 VZ) se vztahují na ukládání sankcí, nikoliv na kontrolní činnost.

Omezené kontrolní kapacity jsou inherentní vlastností jakéhokoliv kontrolního systému; *de lege ferenda* by proto měla být věnována náležitá pozornost optimálnímu využití stávajících kapacit. Součástí snahy o takové optimální využití kapacit by měla být právě koordinace činnosti jednotlivých orgánů. Současně je třeba zamezit unáhlenému a bezdůvodnému rušení stávajících kapacit – varujícím příkladem je např. zrušení vodní stráže, ke kterému došlo zrušením vodního zákona č. 138/1973 Sb. a přijetím současně platného vodního zákona č. 254/2001 Sb. Významným opatřením k racionálnímu využití stávajících kontrolních kapacit by také mohlo být cílené soustředění na podstatné problémy a možnost ponechat mimo zřetel věci zjevně nedůležité (viz následující odstavec).

1.1.2 Princip legality

Podstatou principu legality je pravidlo omezující uplatnění pravomoci kontrolních a jiných správních orgánů vůči fyzickým a právnickým osobám jen na ty účely a ten rozsah, které jsou těm orgánům dány zákonem nebo na základě zákona (§ 2 odst. 2 SŘ). Tento princip je obecně vnímán jako jeden z nosných pilířů moderního právního státu. Za pozornost v dané souvislosti stojí komplementární povinnost správních úřadů (včetně kontrolních orgánů) přijímat všechny podněty (§ 42 SŘ); toto ustanovení je ve správní praxi interpretováno tak, že příslušný orgán je nejen povinen podnět přijmout, ale musí

se jím zabývat, vyhodnotit jeho důvodnost, případně zahájit správní řízení, v případě zjištění deliktu uložit sankci, činit příslušné úkony v rámci řádných i mimořádných opravných prostředků a eventuálně cestou exekuce vymáhat realizaci uložených sankcí. To vše i v případě, že sice došlo k protiprávnímu jednání, ale jeho praktický dopad je bagatelní. Například při odstraňování břehových porostů v rámci protipovodňové ochrany může dojít k tomu, že faktický rozsah nebo druhová skladba odstraňovaných dřevin se nepatrně liší od povolení – břehové porosty mnohdy tvoří neprostupnou houštinu, kde je přesná specifikace velmi obtížná. Pokud v takové situaci ČIŽP nebo příslušný orgán ochrany přírody obdrží podnět nebo vlastní kontrolou zjistí diskrepanci, pak musí zahájit řízení o uložení sankce, i když praktický dopad takové odchylky je nulový a je mimo veškerou pochybnost, že by byl povolen i větší rozsah kácení, případně s jinou druhovou specifikací. V souladu s ekonomikou správních postupů a racionálním využitím stávajících kapacit by stálo za úvahu začlenit do příslušných složkových zákonů starou římskou zásadu „*minima non curat praetor*“ – tím by se otevřel prostor pro využití kapacit pro řešení skutečně významných případů poškozování životního prostředí. Samozřejmě lze namítnout možnost korupce, ale je otázka, zda usilovná prevence všech možností korupce po dosažení jisté meze není kontraproduktivní.

1.2 Limity specifické pro právo životního prostředí

1.2.1 Shannonův teorém

Shannonův teorém (v ruskojazyčné literatuře Kotělnikovův teorém) určuje minimální hustotu vzorkování, které je nutná pro rekonstrukci časově proměnného děje.¹ Tato minimální hustota je taková, aby na nejkratší periodu ve spektru sledovaného procesu připadly alespoň dva vzorky. Sledování časového průběhu je důležité zejména v případě vnosu znečištění do prostředí (voda, vzduch). Z časového průběhu plyne určení množství znečišťujících látek, závažnost události, stanovení nápravných opatření apod. Pro ilustraci uvažujme, že překročení povolené úrovně znečištění má tvar pravouhlého

¹ KUBÍK, S. a kol. *Teorie automatického řízení I. – Lineární a nelineární systémy*. Praha: SNTL, 1982.

pulzu o amplitudě h a trvání e . Spektrum takového pulzu je $G(w) = h \sin(ew) / (\pi w)$, kde w je kruhová frekvence $w = 2\pi/T$ a T je perioda kmitu.² Spektrum tedy není ohraničené, tj. ani pro jakkoliv krátkou periodu neplatí, že by pro všechny kratší periody bylo spektrum identicky rovno nule. Pro přesnou rekonstrukci takového procesu by tedy bylo třeba měřit spojitě, což se provádí jen výjimečně a zdaleka ne pro všechny znečišťující látky; např. u standardního stanovení biologické spotřeby kyslíku na výusti z čistírny odpadních vod je spojitě měření principiálně vyloučeno. Při diskrétním vzorkování má smysl otázka, jaká minimální hustota vzorkování je nutná pro rekonstrukci sledovaného procesu s předepsanou přesností. Výpočet je obzvláště jednoduchý pro střed výše popsaného pravoúhlého pulzu; položíme-li do tohoto bodu počátek časové osy, pak pro „uříznuté“ spektrum je amplituda zkoumaného procesu v tomto bodě $f(0) = (2h/\pi) \text{Si}(ze)$, kde z je nejvyšší kruhová frekvence „uříznutého“ spektra a Si je funkce integrálu sinus.³ Nahlédnutím do tabulek lze snadno zjistit, že přesnost lepší než 10% bude dosažena při hustotě 6 vzorků za dobu trvání pulzu. Pokud předpokládáme překročení povolené hodnoty vypouštěného znečištění v trvání 1 hodiny, bylo by třeba vzorkovat po 10 minutách, což je zjevně nerealistické. K přijatelné hustotě by však nevedl ani předpoklad, že protiprávní situace trvá 1 den: bylo by třeba vzorkovat po 4 hodinách, a to celou dobu provozu sledovaného zařízení, protože není předem známo, zda a kdy se protiprávní situace vyskytne.

Pro úplnost je třeba podotknout, že rekonstrukce časového průběhu pomocí spektra není jedinou možností; v úvahu přichází také např. interpolace pomocí splajnů⁴ a jiné techniky, pak by ale bylo třeba počítat i s nějakou hypotézou o amplitudě h . Žádná numerická technika však nemůže nějak podstatně snížit požadavek na hustotu vzorkování.

1.2.2 Pravděpodobnost zjištění protiprávní situace

Snaha o rekonstrukci celého průběhu vypouštění polutantů na základě odběrů vzorků je zřejmě z ekonomických i technologických důvodů beznadějná; omezme se proto v tomto odstavci na pouhé zjištění, zda došlo k překročení limitních ukazatelů. Pro jednoduchost a získání konkrétní

² ANGOT, A. *Užitá matematika pro elektrotechnické inženýry*. Praha: SNITL, 1972.

³ Tabelovaná v JANKE, E. a kol. *Speciální funkce*. Moskva: Nauka, 1968.

⁴ PRESS, H.-W. a kol. *Numerical Recipes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

představy předpokládáme, že charakter vypouštění je takový, že lze (třeba z technologických důvodů) předpokládat trvání protiprávní situace v trvání 1 den. Pokud by kontrola byla prováděna jedním tzv. „bodovým“ vzorkem za rok, pak by zřejmě pravděpodobnost zjištění protiprávní situace byla $1/365$. Pokud právní předpis stanoví určitou dobu, po kterou má měření probíhat (např. nařízení vlády č. 401/2015 Sb.), je situace poněkud složitější, protože ke zjištění protiprávní situace dostačuje jen částečný překryv s dobou trvání kontroly. Uvažujme v souladu s citovaným nařízením, že kontrolní odběry probíhají po dobu 1 dne, kontrola se provádí jednou za „a“ dní a emisní limity jsou v průběhu tohoto období překročeny jednou po dobu „b“ dní. Přitom čísla a, b samozřejmě musí být kladná, ale ne nutně celá. Je třeba zjistit, s jakou pravděpodobností kontrola tuto protiprávní situaci zjistí. Úloha je v matematické literatuře známa jako úloha o setkání. Jednoduchým zobecněním řešení, uváděného v běžně dostupné literatuře,⁵ lze najít hledanou pravděpodobnost $P(a, b) = (1+b(1-1/a))/a$. Pravděpodobnost detekce za předpokladu jednodenního překročení limitu a jednodenní kontroly jednou za rok vychází přibližně 0,0055. Pokud je nařízena kontrola čtyřikrát za rok nebo jedenkrát za měsíc, pak pravděpodobnost detekce samozřejmě vzrůstá, avšak pomaleji než lineárně.

V této souvislosti je nutno poznamenat, že dodržením metodiky podle zmíněného nařízení č. 401/2015 Sb. teoreticky může dojít k „přehlédnutí“ krátkodobého překročení limitních hodnot ukazatelů v trvání kratším než 2 hodiny, protože vzorky mají být odebírány v dvouhodinových intervalech. Ještě větším rizikem je ale ztráta informace sléváním všech odebraných vzorků do jediného, protože nejvyšší hodnoty ukazatelů znečištění v odebraných vzorcích se zprůměrují s hodnotami nižšími.

1.2.3 Nelineární vztah mezi emisemi a imisemi

Zkoumání nelinearity je jedním z nejzajímavějších a současně i nejobtížnějších témat výzkumu v moderní matematické fyzice. Pohyb hmotného kontinua je popsán Navier-Stokesovou rovnicí⁶, což je nelineární parciální diferenciální rovnice, jejíž řešení není dosud známo, přestože za nalezení

⁵ ANDEĚL, J. *Matematika nábody*. Praha: MATFYZPRESS, 2003.

⁶ BRDIČKA, M. a kol. *Mechanika kontinua*. Praha: Academia, 2000.

řešení byla vysáána odměna milion dolarů. Nicméně z teoretických úvah i z experimentů plyne, že řešení bude extrémně citlivé na sebemenší změny počátečních a okrajových podmínek, a proto bude mít chaotický charakter.⁷ To je ostatně zřejmé při pohledu na kouř stoupající z komína při sebeslabším větru. Proto také byla principiálně nesprávná úvaha, že by snad bylo možno nahradit přímé kontroly topenišť odběrem vzorků kouře pomocí dronů. Představa kontrolního pracovníka navádějícího dron nad komín je sama o sobě kuriózní, ale hlavně by nebylo možno takto získat žádný právně průkazný výsledek.

Nelineární a tudíž chaotický vztah mezi emisemi a imisemi je také důvodem principiální nemožnosti jednoznačně identifikovat příčinu překročení imisních limitů. Například dlouhodobé překračování limitů znečištění ovzduší v ostravském regionu – pravděpodobně nejzávažnější současný environmentální problém v ČR – má přinejmenším čtyři možné příčiny: místní průmysl, přenos exhalací z Polska, lokální topeniště a automobilovou dopravu. I při sebelepším monitoringu je krajně obtížné, ne-li přímo nemožné, stanovit procentuální účinek jednotlivých vlivů a průkazně identifikovat hlavní příčinu znečištění.

1.2.4 Nemožnost kontroly účinnosti čištění

Vodní zákon a na něj navazující nařízení vlády č. 401/2015 Sb. umožňují definovat podmínky provozu čistírny odpadních vod tak, že nejsou stanoveny koncentrace ukazatelů znečištění na výusti, ale účinnost čištění (např. pro ukazatel Pcelk 80 %, tj. čistírna musí odstranit 80 % přítékajícího fosforu). Zásadní vadou tohoto způsobu hodnocení je to, že obsah polutantu na přítoku a na odtoku se zjišťuje na dvou různých vzorcích, což samozřejmě může být důvodem ke zpochybnění výsledku měření. Čistírnu odpadních vod lze matematicky modelovat jako filtr, který působí na časovou řadu přítékajícího znečištění. Pokud by filtr byl lineární, bylo by možno zjistit charakteristiky tohoto filtru z dostatečně dlouhých časových řad na přítoku a na odtoku, a to buď ve frekvenční doméně jako poměr spekter nebo v časové doméně výpočtem operátoru konvoluce.⁸ Pojem „účinnost

⁷ HORÁK, J. a kol. *Deterministický chaos a jeho fyzikální aplikace*. Praha: Academia, 2003.

⁸ ANDĚL, J. *Statistická analýza časových řad*. Praha: SNTL, 1976.

čištění“ by asi měl být interpretován jako poměr dlouhodobých průměrů, ale to je velmi nedokonalý ukazatel, protože stejně jako u všech jiných statistických zjišťování by bylo třeba mít k dispozici také údaj o rozptylu, tj. kovarianční funkci. Nesoulad mezi dlouhodobou (průměrnou) účinností a okamžitě vypouštěným znečištěním může mít i dramatické účinky – např. okamžitě vypuštěná velká dávka uhlíkatého znečištění (ukazatele BSK, CHSK) může způsobit vodohospodářskou havárii, ale přitom dlouhodobě zprůměrovaná účinnost může být v povoleném rozsahu. Navíc měřenou veličinou není množství, ale koncentrace, takže by bylo třeba přiřadit jednotlivým vzorkům váhy odpovídající velikosti průtoku. Všechny tyto úvahy však platí pouze, pokud předpokládáme, že charakteristiky daného filtru jsou konstantní, tedy nezávislé na množství přitékající odpadní vody. Tento předpoklad však není splněn; zejména u malých čistíren je nátok na čistírnu značně rozkolísaný a je známo, že účinnost čištění je optimální při určitém množství vody na přítoku a směrem do vyšších i nižších hodnot se snižuje; zejména u velmi malých a nárazově zvyšovaných přítoků (což je u malých čistíren dosti častý případ) se může účinnost snižovat dosti citelně. Kontrola účinnosti čistíren je tedy velmi problematická a je otázka, jestli by případné sankce uložené na základě výsledků kontroly obstály při soudním přezkumu.

1.3 Limity způsobené ochranou vlastnictví a náročností získávání důkazů

Kontrolu nelze uskutečnit bez přístupu na místo, kde dochází k činnosti, která je předmětem kontroly. Nevyhnutelně proto při provádění kontroly dochází k zásahu do vlastnického práva, resp. práv s vlastnictvím nedílně spojených (práva na nedotknutelnost obydlí). I tento aspekt lze proto pokládat za jeden z limitů kontrolní činnosti.

Ačkoliv jde spíše o ojedinělé případy, tak nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že kontrola může zasáhnout do uvedených práv také jiné osoby, než je osoba kontrolovaná. Typicky v případě, kdy se na jejím pozemku projevují důsledky kontrolovaného chování. Může jít však také o oprávněného uživatele nemovitosti ve vlastnictví kontrolované osoby. Specifickým případem je provádění nápravných opatření, která jsou jedním z výsledků kontroly, na pozemcích třetích osob.

Poněvadž zásahy do vlastnického práva a zvláště pak práva na nedotknutelnost obydlí připouští Listina základních práv a svobod jen za velmi přísných podmínek, volí zákonodárce za účelem efektivity kontroly stále častěji též alternativní cesty v podobě ukládání povinností, jejichž plnění lze kontrolovat bez zásahu do věcných práv kontrolovaného a zároveň ve výsledku dosahují splnění primární povinnosti, která je standardními metodami jen obtížně kontrolovatelná.

1.3.1 Vlastnictví kontrolovaného

Důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu výstižně uvádí, že „*vstup na místo kontroly je primárním oprávněním, které je nutné k realizaci kontroly na místě, přičemž je však současně třeba zohlednit související ústavně zaručená práva, a sice právo vlastnické, jež je omezeno povinností strpět takový vstup, a dále nedotknutelnost obydlí.*“⁹

Podle § 7 KŘ je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn vstupovat do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor s výjimkou obydlí, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba.

Vstup na pozemky, ale též do staveb fungujících jako provozovny není nijak zpochybňován a kritizován. Ostatně v případě pozemků je velmi rozšířené i jejich obecné užívání (srov. 19 LesZ či § 63 ZOPK), které musí vlastník pozemku bez náhrady strpět. K vstupu na pozemky, na kterých se nachází koryta vodních toků, nebo pozemky s nimi sousedícími jsou poté oprávněni i správci vodních toků, kteří mohou mj. sledovat stav koryt vodních toků a pobřežních pozemků z hlediska funkcí vodních toků a případné nedostatky poté oznámit vodoprávnímu nebo jinému příslušnému úřadu (viz § 54 odst. 4 VZ).

V případě vstupu do obydlí však již čl. 12 odst. 3 Listiny stanoví velmi přísné podmínky k zásahu do jeho nedotknutelnosti: ty mohou být s výjimkou domovní prohlídky v trestním řízení zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Obecně použitelný § 7 KŘ Listinu plně respektuje a vstup do obydlí za účelem kontroly připouští pouze, pokud je obydlí užívané k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti

⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 255/2012 Sb., kontrolní řád. ASPI LIT41252CZ.

nebo v případě,¹⁰ kdy se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užívané k těmto účelům a nelze-li dosáhnout splnění účelu kontroly jinak.

Avšak hned několik předpisů z práva životního prostředí připouští vstup do obydlí neužívaných k podnikání i z jiných důvodů. Ustanovení § 88 ZOVZ umožňuje od prosince 2015 zaměstnancům orgánů ochrany veřejného zdraví vstup do obydlí ke zjištění zdroje hluku a vibrací, kterým byl překročen v chráněných prostorech hygienický limit hluku nebo vibrací a ke zjištění zdroje neionizujícího záření, kterým byla v místě přístupném fyzickým osobám překročena nejvyšší přípustná hodnota neionizujícího záření. Paradoxně však tento průlom do ochrany obydlí nevzbudil mezi laickou ani odbornou veřejností větší pozornost.¹¹

Ačkoliv je svou povahou v zásadě identické (umožňuje také běžnou kontrolu zdroje ovlivňujícího své okolí), tak nesrovnatelně větší diskuzi a kritiku vyvolal zákon č. 369/2016 Sb.,¹² který novelizoval zákon o ochraně ovzduší a od začátku roku 2017 připustil kontrolu stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší umístěných v domácnostech. Ačkoliv musí kontrole spojené se vstupem do obydlí předcházet písemné upozornění a poučení vlastníka o jeho povinnostech jako provozovatele spalovacího stacionárního zdroje a o následcích opakovaného důvodného podezření na jejich porušení v podobě provedení kontroly (srov. § 17 odst. 2 OvvZ), bylo toto ustanovení označeno za protiústavní a zneužitelné v sousedských sporech.¹³ Důvodem je zřejmě především fakt, že množství potenciálních kontrolovatelných subjektů je mnohem vyšší než u zdrojů hluku a vibrací a tudíž má tato otázka mnohem vyšší politický význam.

¹⁰ Je otázkou, zda by obstálo tvrzení, že švadlena, která na základě živnostenského oprávnění v obývacím pokoji rodinného domu příležitostně šije šaty, užívá rodinný dům k podnikání. Profesi využívajících k podnikání stejné prostory, ve kterých zároveň bydlí, je přitom mnoho.

¹¹ Příznačná je v tomto strohost komentáře tohoto ustanovení. Srov. KRÝSA, I., KRÝSOVÁ, Z. *Zákon o ochraně veřejného zdraví: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, § 88. Významnější námitky byly vzneseny pouze při projednávání novely v Senátu – srov. zejména vystoupení J. Seitlové, která poukazovala na skutečnost, že základní právo na ochranu obydlí muselo ustoupit pouze z důvodu zajištění důkazů pro správní řízení.

¹² První návrh na změnu zákona, který by kontrolu kotlů v domácnostech umožnil, předložil zřejmě Moravskoslezský kraj již v roce 2010. Od tohoto momentu tato diskuze s různou intenzitou dodnes probíhá.

¹³ Např. zpráva dostupná z: <https://echo24.cz/a/ivvh3/ano-prosadilo-smirovaci-zakon-o-kominech-pravice-ho-napadne-u-ustavniho-soudu>

Je rovněž zřejmé, že se toto ustanovení neomezuje jako např. § 172 StZ pouze na mimořádné situace, kterými je jinak často argumentováno na podporu oprávnění vstupovat do obydlí za účelem kontroly kotlů v domácnostech.¹⁴ Zvláště je pak kritizováno, že umožňuje vstup do obydlí i v oblastech, kde znečištění ovzduší nepřekračuje zákonné limity.¹⁵ Lze se proto stále ptát, zda popsané ustanovení obstojí i před Ústavním soudem, kde bylo již napadeno ústavní stížností skupiny 41 poslanců.¹⁶ Zatímco v případě vstupu za účelem kontroly zdroje hluku či vibrací lze jak jednoznačně identifikovat subjekt, do jehož práva na zdraví je zasahováno, tak dovést vcelku silné ohrožení jeho zdraví již při krátkodobé expozici nadměrného hluku, tak v případě znečištění ovzduší je příčinná souvislost slabší (zdrojů znečištění je více) a nutnost negativního působení delší.¹⁷ Ústavní soud se proto bude moci jen těžko vyhnout odpovědi na otázku, zda se ochranou zdraví v čl. 12 Listiny myslí ochrana zdraví konkrétního jedince, nebo zdraví veřejné (je totiž pravdou, že Listina zásah do nedotknutelnosti obydlí explicitně nepřipouští z důvodu ochrany práva na příznivé životní prostředí). Zůstává také zcela legitimní otázkou, zda byly dostatečně usilovně využívány již existující kontrolní mechanismy a zda tedy neexistují mírnější prostředky k vynucení stanovených povinností. Uvedené pochybnosti nemohou však nic změnit na tom, že širší oprávnění kontrolujících orgánů jsou pro ochranu životního prostředí přínosná, neboť zvyšují vymahatelnost právních povinností.

Závěrem lze jen připomenout, že vlastníci nebo uživatelé výše uvedených prostor jsou sice povinni kontrolujícímu vstupu umožnit, avšak z této povinnosti nelze v žádném případě dovozovat právo kontrolujícího na násilný vstup. V případě, kdy vlastník nebo uživatel pozemku či prostoru vstup

¹⁴ ŠEDINA, P. Ochrana ovzduší na komunální úrovni - problematika kontroly lokálních topenišť. In: DAMOHORSKÝ, M., SNOPKOVÁ, T. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova, 2015, s. 138–141.

¹⁵ JANČÁROVÁ, I., VODIČKA, J. Krátké zamyšlení nad přímými kontrolami spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech a stavbách pro rodinnou rekreaci. *České právo životního prostředí*, 2016, č. 2, s. 52.

¹⁶ Ústavní stížnost byla podána 20. 1. 2017 a je vedena pod sp. zn. Pl. ÚS 2/17. [online] Dostupné z: <http://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-217/>

¹⁷ Opačně BEJČKOVÁ, P. Kontroly domácích topenišť aneb kde leží hranice mezi právy na zdraví a příznivé životní prostředí a právem na soukromí? In: MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 217–238.

neumožní, lze jej nutit jen prostřednictvím uložení pokuty, případně využitím jiného procesního režimu, nikoli režimu kontrolního řádu.¹⁸

Vlastník může vždy souhlasit se vstupem kontrolujícího subjektu na svůj pozemek nebo do svého obydlí. Tento souhlas je možné udělit i dopředu. Nelze však předpokládat, že se vlastník takto zachová, pokud by tím umožnil uložení sankcí za své protiprávní jednání, čemuž by se bylo možné jinak vyhnout, neboť by kontrolující orgán nebyl schopen porušení povinnosti prokázat. Faktická nevymahatelnost povinnosti topit jen předepsanými palivy je ostatně důvodem, proč se zákonodárce rozhodl dovolit za přísných podmínek i vstup do části obydlí, kde se kotel a palivo nachází.

Umožněním přístupu oprávněným osobám do předem vymezených prostor však může být podmíněno poskytnutí finanční podpory příjemci podpory (tj. kontrolované osobě). Tímto způsobem lze tedy vcelku snadno zajistit efektivitu kontroly. Dochází zde také k žádoucí synergii: podpoře environmentálně šetrného chování a jeho vymahatelnosti. Nástroje nepřímé regulace se přitom v právu životního prostředí používají stále více a více. Ukázkovým příkladem je podpora Dobrého zemědělského a environmentálního stavu při zemědělském hospodaření. Z několika případů pak lze vysledovat, že tato nejprve v zásadě dobrovolná povinnost je posléze zavedena jako povinná pro všechny subjekty (např. pořízení fotodokumentace přijímaného autovraku provozovatelem vrakoviště byla nejprve podmínkou vyplacení dotace na zlikvidované autovraky ze SFŽP, zákonem č. 169/2013 Sb. bylo poté pořízení a zaslání fotodokumentace uloženo povinně všem). Obdobným způsobem by např. bylo možné zavázat příjemce dotace na výměnu kotle v rodinném domě nebo objektu pro rodinnou rekreaci, což je jeden z nástrojů, kterým se ČR snaží zlepšit neuspokojivý stav ovzduší.

1.3.2 Vlastnictví třetích osob

1.3.2.1 Zásady při kontrole

Při kontrole povinností k ochraně životního prostředí je vcelku běžné, že musí kontrola probíhat i na pozemcích ve vlastnictví jiných subjektů než kontrolovaného. Kontrolní řád proto umožňuje v § 7 vstup i na pozemky

¹⁸ JEMELKA, L. a kol. *Zákon o kontrole: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 67. Shodně důvodová zpráva k zákonu č. 255/2012 Sb., kontrolní řád.

či do staveb, případně dalších prostor, které nejsou vlastněny či užívány kontrolovanou osobou, ale přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly, a je-li vstup k výkonu kontroly nezbytný.

Vstup na pozemek osoby, která kontrolována není, je z povahy věci nezbytný např. u měření hluku, neboť tento nesmí přesáhnout stanovené limity nikoliv v místě zdroje hluku, ale v tzv. chráněných prostorech. Podle § 30 odst. 3 ZOVZ jsou těmito prostory nezastavěné pozemky užívané k rekreaci, lázeňské léčebně rehabilitační péči a výuce (tzv. chráněný venkovní prostor) a dále prostor do vzdálenosti 2 m před částí obvodového pláště staveb významný z hlediska pronikání hluku zvenčí do chráněného vnitřního prostoru (tzv. chráněný venkovní prostor staveb). Chráněným vnitřním prostorem staveb se poté rozumí pobytové místnosti ve stavbách zařízení pro výchovu a vzdělávání, pro zdravotní a sociální účely a ve funkčně obdobných stavbách a obytné místnosti ve všech stavbách. Proto i krajské hygienické stanice, které provádí vlastní měření úrovně hluku, vhodně upozorňují osoby, které podají podnět na možné porušení povinností provozovatelů zdrojů hluku (tj. vyžadují provedení kontroly), že „*v případě, že bude provedeno měření hluku, je nutná jejich součinnost při realizaci tohoto měření, kdy je nutné umožnit kontrolním pracovníkům vstup na pozemek nebo do objektu tak, aby bylo možné umístit měřící aparaturu v souladu s požadavky ke tomu stanovenými včetně možnosti připojení na elektrickou síť. V době měření je pak potřeba zajistit takové podmínky v domácnosti, aby nebyl průběh měření rušen jinými zdroji hluku, než je měřený zdroj.*“¹⁹ Poněvadž je vstup kontrolujícího orgánu v zájmu vlastníka obydlí či pozemku, lze souhlas s tímto vstupem očekávat.

1.3.2.2 Zásady při provádění nápravných opatřeních

Častější je omezení třetích osob při provádění nápravných opatření, která jsou častým výsledkem kontroly a jsou ukládána k odstranění následků protiprávního jednání. Českou právní úpravu těchto situací lze demonstrovat na § 42 odst. 6 VZ, podle něhož jsou vlastníci majetku, na němž závadný stav vážne nebo jejichž majetku je nutno použít při odstranění závadného stavu,

¹⁹ Dostupné z: <http://www.khszlin.cz/24944-nejcastejsi-dotazy>. Tento postup je nutné odlišovat od oprávnění dle § 88 odst. 1 ZOVZ, podle kterého jsou kontrolující oprávněni vstoupit do obydlí fyzické osoby ke zjištění zdroje hluku a vibrací, kterým byl překročen v chráněných prostorech upravených v § 30 odst. 3 ZOVZ hygienický limit hluku nebo vibrací a ke zjištění zdroje neionizujícího záření, kterým byla v místě přístupném fyzickým osobám překročena nejvyšší přípustná hodnota neionizujícího záření.

povinni strpět provedení opatření k nápravě uloženého nebo nařízeného vodoprávním úřadem. Za tím účelem jsou povinni umožnit vstup, popřípadě vjezd na své pozemky a stavby a strpět omezení obvyklého užívání svých pozemků a staveb. V zásadě shodně je koncipován i § 9 ZEÚ, který se vztahuje na provádění nápravných i preventivních opatření v případě vzniku ekologické újmy.

V otázce nároku za omezení v užívání po dobu provádění nápravných opatření je právní úprava naopak kazuistická a nejednotná. Zatímco podle § 42 odst. 9 VZ mají vlastníci nárok na náhradu újmy za omezení vzniklá při provádění opatření k nápravě, tak takový nárok na náhradu již nevyplývá z jiných zákonů příkazujících též strpět provádění nápravných opatření (srov. např. § 3 odst. 6 ZoZPF). Možnost domáhat se náhrady přímo na základě čl. 11 odst. 4 Listiny sice nelze v žádném případě vyloučit, ale bude záviset na míře omezení a délce jeho trvání. Povinným k náhradě je vždy na prvním místě subjekt, který nepříznivý následek na životním prostředí způsobil. Není-li tento zjistitelný, což se často stává, tak náhradu vyplácí příslušný orgán ochrany životního prostředí (stát nebo územně samosprávný celek). Nárok je však většinou nutné v prekluzivní lhůtě²⁰ uplatnit u úřadu, který o uložení nápravného opatření rozhodl (viz např. § 42 odst. 9 VZ). Právní předpisy se blíže nevěnují určování výše náhrady. Je třeba zdůraznit, že jde o náhradu za omezení v užívání nemovité věci (nikoliv náhradu škody – takový nárok je třeba uplatnit samostatně a je vždy zachován vedle náhrady za omezení). Po dobu provádění nápravných opatření nemůže vlastník svou věc užívat buď vůbec, nebo jen omezeně. Svou povahou jde o přenechání pozemku k užívání – tedy nájem. Lze se proto domnívat, že bude nejvhodnější a nejpresnější ztotožnit náhrady s obvyklým nájemným, které lze stanovit pro jednotlivé dny, týdny či měsíce, a vyšší náhrady v konkrétní situaci poté odvodit od doby, po kterou trvalo omezení.

1.3.3 Alternativní přístupy

Vedle limitu daných nutností respektovat vlastnická práva (zejména pak k obydlí) jsou významné také limity dané technickou či finanční náročností

²⁰ V tomto ohledu je úprava totožná s uplatněním náhrady za omezení způsobené např. prováděním údržby energetických vedení (srov. § 24 EnerZ).

samotné kontroly. Kontrole plnění některých povinností (způsobu chování) se lze přitom vyhnout, pokud je od adresátů požadováno, aby sami prokázali, že jednali předepsaným způsobem nebo dosahují stanovených požadavků. Např. podle § 38 odst. 6 VZ je každý, kdo akumuluje odpadní vody v bezodtokové jímce (tzv. žumpě), povinen zajišťovat jejich zneškodňování tak, aby nebyla ohrožena jakost povrchových nebo podzemních vod. Jinými slovy řečeno, musí pravidelně zajistit vyvezení žumpy specializovanou osobou do čistírny odpadních vod. Porušování této povinnosti je časté mj. kvůli slabé vymahatelnosti této povinnosti způsobené též vysokými náklady na prokazování netěsnosti bezodtokové jímky. Proto uvedené ustanovení vodního zákona ukládá osobě zneškodňující odpadní vody popsáním způsobem, aby na výzvu vodoprávního úřadu nebo ČIŽP prokázala jejich zneškodňování v souladu s vodním zákonem. Může předložit např. potvrzení o tom, že jímka byla specializovanou osobou skutečně vyvezena a odpadní voda zlikvidována v čistírně odpadních vod. Ovšem může zvolit i jiný způsob prokázání této povinnosti jako je svědecká výpověď. Proto je navrhováno, aby vlastník musel předložit „doklady o odvozu odpadních vod za období posledních dvou kalendářních let.“²¹ Obdobně jsou provozovatelé vybraných stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší podle § 17 odst. 3 písm. h) OvzZ povinni předložit ČIŽP protokol o jednorázovém měření emisí.

Některé rysy uvedených „dokládacích“ povinností lze vysledovat také v přenášení důkazního břemene. Zatímco v oblasti opatření proti diskriminaci jde o tradiční nástroj, tak při ochraně životního prostředí se zatím v ČR téměř nepoužívá. Jednou z výjimek je čl. 23 směrnice č. 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních, podle níž se předpokládá, že jde o nedovolenou přeshraniční přepravu odpadu, pokud chybí z dokumentace důkaz, že jde o elektrické a elektronické zařízení a nikoliv odpadní zařízení.

V důsledku nových technologií a poklesu jejich ceny se postupně rozšiřuje nepřetržité monitorování některých činností, resp. objektů a subjektů.

²¹ Návrh na změnu vodního zákona. Sněmovní tisk č. 930/0, 7. volební období. Z dokladu by mělo patrné jméno toho, kdo akumuluje odpadní vody v bezodtokové jímce, lokalizace jímky, množství vyvezených odpadních vod, datum vývozu, název osoby, která odpadní vodu vyvezla a název čistírny odpadních vod, na které budou odpadní vody zneškodněny.

Provozovatelé zařízení pro sběr autovraků jsou tak dle § 37 b odst. 1 písm. j) povinni pořizovat fotodokumentaci stavu přijímaných autovraků a tři fotografie zaslat elektronicky MŽP. Důvodem pro zavedení této povinnosti byla snaha předejít přijímání částečně rozebraných autovraků. Evidence a oznamování odpadových toků či nakládání s chemickými látkami je pak dnes již samozřejmostí. Uvažuje se o rozšíření těchto nástrojů i do dalších oblastí. A to i těch, které nejsou podnikáním, ani se při nich nenakládá s nebezpečnými látkami. Příkladem je úvaha o zavedení povinnosti označit každého psa čipem a údaje o nich evidovat v jednotném registru, čímž by se měla zkomplikovat činnost tzv. množíren psů, neboť by bylo možné snadno dohledat majitele a tím i omezit vývoz těchto zvířat do zahraničí.²² Lze však očekávat vyhocenou diskuzi o této povinnosti, neboť zavádění povinnosti očipovat psy na základě obecně závazné vyhlášky obce se setkalo téměř vždy s odporem významné části chovatelů.²³ Tímto způsobem sice na jedné straně lze předcházet samotné kontrole a zásahu do vlastnického práva, na druhé straně toto monitorování samo o sobě je omezením práv všech osob, které určitou, i zcela běžnou, aktivitu vykonávají.

Kontrolu má usnadnit také rozšiřování oznamovacích povinností, neboť umožňuje zacílit kontrolu na vytipované subjekty a vybrané jednání. Mnohdy jde však také o jedinou povinnost, kterou jsou orgány na úseku ochrany životního prostředí schopny vůbec kontrolovat a sankcionovat. Typickým příkladem je tzv. havarijní kácení dřevin rostoucích mimo les, které je nutné do 15 dnů po pokácení dřeviny oznámit (srov. § 8 odst. 4 ZOPK).

Kontroverzním je naopak v případech nezjištění osoby, která se protiprávního jednání dopustila, přenesení odpovědnosti za nesplnění povinnosti na jiný subjekt, který lze snadno identifikovat a případně postihovat, ačkoliv protiprávně nejednal. Mezi lety 1998 až 2000 v případech nezjištění osoby, která umístila odpad na nemovitost neurčenou k ukládání k odpadu (tj. vytvořila tzv. černou skládku), přecházela povinnost zajistit zneškodnění odpadu

²² BABIŠ, M. Zastavíme množírny povinností oznámit chov a čipování? [online] *Ekolist.cz*; cit. 11. 2. 2017. Dostupné z: <http://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/milosn-babis-zastavime-mnozirnny-povinnosti-oznamit-chov-a-cipovanim>

²³ Srov. např. reakci na obecně závaznou vyhlášku města Ostravy. LESKOVÁ, I. *Očipovat psa odmítá asi třetina Ostravanů. Postihu se děsit nemusejí*. [online] cit. 11. 2. 2017. Dostupné z: http://ostrava.idnes.cz/povinne-cipovani-psu-ostrava-d2c-/ostrava-zpravy.aspx?c=A140204_2030198_ostrava-zpravy_mav

na vlastníka pozemku. Ten se mohl nanejvýš domáhat úhrady nákladů vynaložených na zneškodnění odpadu, pokud prokázal, že umístění odpadu nezpůsobil, nezavinil a že učinil veškerá opatření k ochraně své nemovitosti. Ačkoliv bylo o tomto řešení již tehdy kriticky diskutováno²⁴ a ani na Slovensku není identická povinnost hodnocena jako funkční²⁵, tak je zřejmě po slovenském vzoru v § 17 odst. 2 návrhu nového zákona o odpadech²⁶ obsažena povinnost vlastníka pozemku oznámit bez zbytečného odkladu obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností existenci nelegálně soustředěného odpadu na jeho pozemku, pokud se o něm dozví. Nesplnění této povinnosti má být považováno za přestupek. Důvodem této povinnosti je dle důvodové zprávy snaha řešit černé skládky včas. Původně MŽP navrhovalo dokonce, že tuto oznamovací povinnost by měla každá osoba, která se o černé skládce dozví, což bylo po právu označeno jako absurdita.²⁷

1.4 Závěr

Veškerá právem definovaná pravidla chování by měla být stanovena tak, aby byla kontrolovatelná. Absence kontrol nevyhnutelně vede k právnímu nihilismu. Možnosti kontrol jsou přitom omezeny jak samotným právem, tak i objektivními přírodními a epistemologickými zákony. Některá z těchto omezení jsou dána samotnými principy moderního právního státu – zejména omezení plynoucí z principu legality. Vzhledem ke všem nevyhnutelným omezením kontrolní činnosti je nutno minimalizovat množství povinností fyzických a právnických osob a soustředit kontrolní kapacity jen na věci vskutku podstatné. Zejména je nezbytné, aby normativní i individuální správní akty definovaly právní povinnosti jen takovým způsobem, který umožní kontroly prakticky provádět. Varujícím příkladem je praktická nemožnost kontroly účinnosti čistíren odpadních vod. Poněkud odlišné

²⁴ DAMOHORSKÝ, M. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha: Karolinum, 1999, s. 74; či DUDOVÁ, J. K problematice divokých skládek odpadu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2005, č. 2, s. 176.

²⁵ PADÓ, R. Načo sú nam úradníci. *Odpady*, 2009, č. 11, s. 30–35.

²⁶ Návrh zákona o odpadech a o změně některých zákonů je dostupný z <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA6MN9R0O>

²⁷ SÚRA, J. *Absurdita roku? Stát chce pokutovat lidi, kteří nenahlásí skládku*. [online] cit. 11. 2. 2017. Dostupné z: http://ekonomika.idnes.cz/stat-chce-pokutovat-lidi-kteri-nenahlasi-skladku-fbd-/ekonomika.aspx?c=A160229_095953_ekonomika_suj

povahy jsou omezení, která jsou nutná z důvodu ochrany vlastnického práva a zejména práva na nedotknutelnost obydlí. Jde o velmi citlivé střety, přičemž ani efektivnější ochrana životního prostředí nemůže být automatickým důvodem pro zásah do uvedených práv. Kritéria pro posuzování těchto střetů a naznačení mantinelů ochrany obydlí by měl v nejbližší době precizovat též Ústavní soud, který se bude zabývat možností kontroly dodržování povinností k ochraně ovzduší u provozovatelů kotlů v domácnostech. Jde v mnoha ohledech o ukázkový a typický případ. I při připuštění prolomení nedotknutelnosti obydlí nelze očekávat přílišné rozšiřování obdobného přístupu v dalších oblastech práva životního prostředí, neboť je zpravidla možné volit mírnější prostředky. Tento trend je ostatně patrný ze stále rozšiřujícího okruhu povinností oznamovat určité činnosti či dokládat jejich provedení, čímž jsou orgány ochrany životního prostředí zbaveny povinností prokazovat, zda subjekt své povinnosti plní či nikoliv. Efektivitu tohoto řešení může samozřejmě oslabit nevhodně formulovaná povinnost nebo absentující náležitosti oznámení či dokladu, jak se ukázalo při prokazování likvidace odpadních vod z bezodtokové jímky.

2 POŽADAVKY UNIJNÍHO PRÁVA NA PROVÁDĚNÍ KONTROL V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Tato kapitola se zabývá požadavky práva Evropské unie na provádění kontrol členskými státy v oblasti ochrany životního prostředí, a zároveň také možnostmi provádění kontrol přímo unijními orgány a institucemi (zejména Komisí), samostatně i v kooperaci s členskými státy. Kontroly přitom pojímá v užším smyslu jako administrativní inspekce prováděné vůči adresátům právních norem, takže například vnitřní dozor nebo soudní kontrola do předmětu tohoto příspěvku nespádají a lze ve vztahu k nim uplatnit toliko některé obecné závěry, které budou prezentovány.

V současné době není provádění kontrol v oblasti ochrany životního prostředí na unijní úrovni plně harmonizováno a jednotlivé unijní orgány a instituce nemohou až na výjimky samy kontroly provádět. Provádění kontrol je nicméně nutným předpokladem identifikace a nápravy nedostatků aplikace unijního práva (*vaná aplikace, neaplikace*). Zároveň není sporu, že se způsob a rozsah provádění kontrol v konkrétních oblastech unijní regulace ochrany životního prostředí napříč členskými státy výrazně liší.²⁸ Určitý stupeň harmonizace provádění kontrol se tak zdá jako nevyhnutelný, ačkoliv není zřejmé, zda jej bude dosaženo převážně právní úpravou (harmonizační směrnici) nebo nástroji *soft law* ani jak výrazné budou tendence Evropské unie zapojit se přímo do kontrolního systému.

Přestože se jedná o důležité téma s velkým výzkumným potenciálem, není unijní úpravě provádění kontrol věnována významnější odborná pozornost. Proto se následující výklad zaměří krátce i na širší mezinárodněprávní souvislosti reflektující specifickou povahu unijního právního systému, načež bude pozornost věnována prvně kontrolám prováděným přímo Komisí, a to jak samostatným kontrolám bez nutného souhlasu členského státu, tak i tzv. zjišťovacím

²⁸ Přijetím vnitrostátních opatření, která provádějí unijní právo životního prostředí, nejsou účinky unijního práva vyčerpány. Členské státy jsou v souladu s čl. 4 odst. 3 SEU povinny zajistit jeho aplikaci, a to i po přijetí takových opatření. Jedná se tak o trvalou povinnost členských států, v jejímž plnění hraje zásadní roli sledování aplikace práva – především dozor nad dodržováním povinností, které toto právo ukládá svým adresátům, a následná kontrola zákonnosti výkonu státní správy.

misím, a následně i harmonizaci kontrol prováděných členskými státy. Důraz bude kladen na judikaturu Soudního dvora, aby bylo jasné, ve kterých dílčích oblastech již dochází k aplikaci a výkladu příslušné právní úpravy.

2.1 Širší mezinárodněprávní souvislosti

Vzhledem k tomu, že Evropská unie nezřídka vstupuje do mezinárodních závazků, případně vychází z rozšířené mezinárodněprávní úpravy při přípravě vlastní regulace, nelze vyloučit, že regulační rámec provádění kontrol může tvořit i mezinárodněprávní úprava. V takovém případě plní unijní právo prováděcí roli, a to zejména za situace, kdy jsou smluvními stranami předmětné úmluvy i všechny členské státy. Z oblasti ochrany životního prostředí v širším pojetí lze zmínit například požadavky čl. 7, 8, 14–19 Úmluvy o jaderné bezpečnosti z roku 1994, které jsou rozvedeny rozsáhlým rejstříkem povinností kontroly ke zjištění a vyloučení nebezpečí ozáření obyvatelstva zařazených do úpravy směrnice 96/29/ES.²⁹ Přestože směrnice výslovně na Úmluvu neodkazuje, její prováděcí charakter jasně vyplývá ze závěrů Soudního dvora.³⁰ V tomto směru je podstatné, že Soudní dvůr setrvale judikuje, že při vymezování vnějších pravomocí Unie není vhodné činit umělý rozdíl mezi ochranou zdraví obyvatelstva a bezpečností zdrojů možného nebezpečí,³¹ což zjednodušeně znamená, že unijní zákonodárce může zakotvit požadavky na kontrolní režimy v určité oblasti již z titulu ochrany zdraví a životního prostředí, bez ohledu na režim působnosti Unie v oblasti, ze které nebezpečí pochází – protože regulace směřuje primárně k ochraně a nikoliv k úpravě nakládání se zdrojem nebezpečí.

Vedle toho lze poukázat i na mezinárodní doporučující dokumenty *soft law*, které se v některých případech rovněž vztahují na provádění kontrol. Například Mezinárodní komise pro ochranu tuňáků v Atlantiku (ICCAT) zřízená dle Mezinárodní úmluvy na ochranu tuňáků v Atlantiku

²⁹ Směrnice Rady 96/29/Euratom ze dne 13. května 1996, kterou se stanoví základní bezpečnostní standardy na ochranu zdraví pracovníků a obyvatelstva před riziky vyplývajícími z ionizujícího záření, Úřední věstník L 159, 29/06/1996, s. 0001–0114.

³⁰ Viz zejm. rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 2009, C-115/08, ČEZ, ECLI:EU:C:2009:660, bod 127 a násl.

³¹ Viz zejména rozsudek SDEU ze dne 10. 12. 2002, C-29/99, Komise v. Rada, ECLI:EU:C:2002:734, bod 82 a citovaná rozhodnutí.

z roku 1966, jejíž stranou je i Evropská unie, přijala v roce 2006 doporučení 06-05 za účelem vytvoření patnáctiletého plánu obnovy populace tuňáka obecného ve východním Atlantiku a ve Středozemním moři. Toto doporučení obsahuje mimo jiné i ustanovení o provádění kontrolních opatření a programu společné mezinárodní inspekce ICCAT.

2.2 Kontroly prováděné přímo unijními orgány

Jak již bylo zmíněno, kontroly prováděné přímo unijními orgány a institucemi je možné rozdělit na kontroly prováděné bez nutného souhlasu členského státu a kontroly podmíněné takovým souhlasem.

2.2.1 Kontroly prováděné bez nutného souhlasu členského státu

Úprava samostatných kontrol prováděných přímo unijními orgány a institucemi, zejména Komisí, bez nutného souhlasu členského státu, se objevuje zejména v oblastech s přímou návazností na fungování volného trhu (hospodářská soutěž, cla, hospodářská kriminalita).

V případě ochrany hospodářské soutěže se jedná o přímé kontroly prováděné na základě čl. 101 a 102 SFEU, nařízení Rady č. 1/2013 a za užití výkladového stanoviska Komise z roku 2015. Kontroly, tzv. *dawn raids* podle denní doby, kdy jsou prováděny, většinou probíhají za doprovodu vnitrostátní inspekce a doba jejich trvání je odvislá od konkrétního případu. Unijní úprava počítá s ochranou práv kontrolovaného, nicméně nepředepisuje žádnou lhůtu pro případné zahájení navazujícího sankčního řízení. I v případě těchto kontrol je možné vysledovat možný přesah do oblasti ochrany životního prostředí, a to například u nedávných kontrol distribuce a obchodování s plynem (kontroly v Rumunsku), naftou, či biopalivy (kontroly v různých členských státech týkající se např. firem BP, Shell či Tranzgaz), vlakové osobní přepravy (kontroly v Rakousku) či uvádění farmaceutik na trh (v různých členských státech).

Kontroly v oblasti cel podléhají rovněž přímo účinné unijní úpravě obsažené v nařízení Rady č. 2185/96 o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem, a také jejich zaměření se může volně dotýkat oblasti ochrany životního prostředí. To platí ostatně i pro

kontroly v oblasti hospodářské kriminality v režimu systému OLAF podle nařízení č. 1073/1999,³² které se týkají například pašování tabáku či jiného zboží potenciálně škodlivého pro spotřebitele. Čl. 6 nařízení č. 1073/1999 v tomto směru poměrně detailně upravuje postup při vyšetřování, přičemž vztah unijní a vnitrostátní úpravy řeší tak, že zaměstnanci (OLAF) se při kontrolách a inspekcích na místě chovají podle pravidel, pracovních řádů a zvyklostí zavedených pro úředníky dotyčného členského státu³³ a členské státy mají zejména povinnost zajistit, aby jejich příslušné orgány v souladu s vnitrostátními předpisy poskytovaly zaměstnancům (OLAF) při plnění jejich úkolů nezbytnou pomoc.³⁴

V jiných oblastech je uplatňování takových přímých kontrol poměrně vzácné. K jejich úpravě však obecně není nutné zmocnění v primárním právu; musí být zřejmá nezbytnost provádění kontrol Komisí nebo jinou unijní institucí. Z důvodu vnímaného zásahu do svrchovanosti členských států, která se tradičně v oblasti provádění kontrol uplatňuje, však lze vždy předpokládat alespoň dosažení faktického konsenzu mezi Komisí a členskými státy ohledně nutnosti provádění přímých kontrol.

V oblasti unijní regulace ochrany životního prostředí však můžeme už nyní pozorovat různě odstupňované prvky ingerence Unie do kontrol prováděných členskými státy. Prvním stupněm je kontrola kontroly, tedy případ, kdy unijní orgány neprovádějí přímé kontroly plnění cílových povinností, nýbrž kontrolují samotný vnitrostátní systém inspekcí. Příkladem budiž čl. 35 odst. 1 směrnice 2010/63/EU o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely,³⁵ podle kterého „(p)okud existují odůvodněné obavy, provádí Komise kontroly infrastruktury a fungování vnitrostátních inspekcí ve členských státech, přičemž zohledňuje i podíl inspekcí provedených bez předchozího upozornění.“ Příslušný orgán dotčeného členského státu je následně povinen přijmout opatření, aby výsledky unijní kontroly zohlednil.³⁶

³² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 ze dne 25. května 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF). Úřední věstník L 136, 31. 5. 1999, s. 1–7.

³³ Čl. 6 odst. 4 nařízení č. 1073/1999.

³⁴ Čl. 6 odst. 6 nařízení č. 1073/1999.

³⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/63/EU ze dne 22. září 2010 o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely. Úř. věst. L 276, 20. 10. 2010, s. 33 – 79.

³⁶ Čl. 35 odst. 3 směrnice.

Druhým stupněm unijních kontrol jsou kontroly prováděné ve spolupráci s orgány členských států, ovšem se samostatným oprávněním k získávání informací. Takové oprávnění zakládá například čl. 28 nařízení č. 1005/09 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu,³⁷ podle kterého jsou s výhradou dohody Komise a příslušného orgánu členského státu, na jehož území má být šetření provedeno, úředníci Komise úředníkům dotčeného orgánu nápomocni při výkonu jejich funkcí. Zároveň „(p)ři provádění úkolů, které jí ukládá toto nařízení, může Komise získávat všechny nezbytné informace od vlád a příslušných orgánů členských států a od podniků.“³⁸

Třetím stupněm je provádění přímých kontrol unijními inspektory. Nejrozsáhlejší úpravu v tomto ohledu obsahuje nařízení č. 1224/2009 o zavedení kontrolního režimu k zajištění dodržování pravidel společné rybářské politiky.³⁹ Rovněž podle tohoto nařízení mají příslušné orgány dotčeného členského státu povinnost přijmout veškerá vhodná opatření, pokud je úředníci Komise informují o nedostacích v provádění nařízení,⁴⁰ a Komise může provádět audit kontrolních režimů členských států.⁴¹ Podle čl. 79 nařízení mohou unijní inspektoři provádět inspekce v unijních vodách a na unijních rybářských plavidlech mimo vody Unie, k čemuž mají ve stejném rozsahu a za stejných podmínek jako úředníci členského státu, ve kterém se inspekce provádí, okamžitý přístup do všech prostor rybářských plavidel a ke všem relevantním informacím a dokladům. Ovšem platí, že policejní a donucovací pravomoci unijních inspektorů jsou omezeny na jurisdikci členského státu jejich původu a že úředníci Komise nebo jí určeného subjektu nemají při výkonu funkce inspektorů žádné policejní ani donucovací pravomoci. Kontroly vykonávané podle tohoto nařízení mohou být vykonávány orgány členských států, unijními inspektory i ve spolupráci obou skupin inspek-

³⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 ze dne 16. září 2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. Úř. věst. L 286, 31. 10. 2009, s. 1–30.

³⁸ Čl. 28 odst. 3 nařízení.

³⁹ Nařízení Rady (ES) č. 1224/2009 ze dne 20. listopadu 2009 o zavedení kontrolního režimu Společenství k zajištění dodržování pravidel společné rybářské politiky, o změně nařízení (ES) č. 847/96, (ES) č. 2371/2002, (ES) č. 811/2004, (ES) č. 768/2005, (ES) č. 2115/2005, (ES) č. 2166/2005, (ES) č. 388/2006, (ES) č. 509/2007, (ES) č. 676/2007, (ES) č. 1098/2007, (ES) č. 1300/2008 a (ES) č. 1342/2008 a o zrušení nařízení (EHS) č. 2847/93, (ES) č. 1627/94 a (ES) č. 1966/2006. Úř. věst. L 343, 22. 12. 2009, s. 1–50.

⁴⁰ Čl. 99 odst. 4 nařízení.

⁴¹ Čl. 100 nařízení.

torů. Výběr varianty však není na členských státech. Z čl. 98 nařízení totiž vyplývá, že úředníci Komise si mohou podle svého uvážení vynutit také účast na kontrolách vykonávaných vnitrostátními kontrolními orgány. Podle čl. 99 nařízení pak může Komise provádět nezávislé inspekce, a to „*z vlastního podnětu a bez přítomnosti úředníků dotčeného členského státu.*“

Využívá-li Komise v řízení před Soudním dvorem informace o situaci v členských státech, není často z odůvodnění rozsudku patrné, jakým způsobem je získala. Pokud se však jedná o případ z oblasti rybolovu a informace získané na základě provedených šetření, pak jde zpravidla o kontroly prováděné právě na základě citovaného nařízení. Ze závěrů kontrol může přímo vycházet i příslušná unijní úprava. To je případ nařízení č. 530/2008 o zavedení nouzových opatření pro plavidla lovící košelkovými nevodý tuňáka obecného,⁴² které přímo v preambuli zmiňuje informace získané inspektory Komise při misích v dotyčných členských státech.⁴³ Na tyto informace odkázal Soudní dvůr i v rozsudku ve věci C-221/09,⁴⁴ která se týká předběžné otázky právě o lovu tuňáka obecného. Ze závěrů Soudního dvora vyplývá, že získané poznatky mohou být nejen podkladem pro postup proti členským státům, ale také odůvodňovat přijetí právní regulace: „*Z toho vyplývá, že Komise splnila povinnost uvést odůvodnění v nařízení ohledně existence vážného ohrožení zachování populace tuňáka obecného ve východním Atlantiku a Středozemním moři.*“⁴⁵

2.2.2 Kontroly podmíněné souhlasem členského státu

Druhou kategorií kontrol prováděných přímo unijními orgány můžeme označit za tzv. *fact finding missions*, tedy zjišťovací mise. Jedná se o doplňkové kontroly na místě navazující na ustanovení čl. 126 a 258 SFEU, které slouží k objasnění skutkového stavu v konkrétní věci. K provádění těchto kontrol unijními orgány však chybí dostatečný právní a organizační rámec, takže bývají prováděny jen nepravidelně. Zájem na jejich provádění je dán tím, že je Komise z velké míry odkázána na informace poskytované přímo členským státem nebo dalšími subjekty, které nemusí být úplně

⁴² Nařízení Komise (ES) č. 530/2008 ze dne 12. června 2008 o zavedení nouzových opatření pro plavidla lovící košelkovými nevodý tuňáka obecného v Atlantickém oceánu východně od 45° západní délky a ve Středozemním moři, Úř. věst. L 155, s. 9.

⁴³ Body 6 a 8.

⁴⁴ Rozsudek SDEU ze dne 17. 3. 2011, C-221/09, AJD Tuna, ECLI:EU:C:2011:153.

⁴⁵ Bod 63.

či spolehlivé. Ovšem z důvodu absentujícího zmocnění musí být jakékoliv úřední či vědecké kontroly tohoto typu prováděny pouze s předchozím souhlasem členského státu či kontrolované osoby.

Přestože není odmítnutí v případech žádosti o provedení takové kontroly časté, z několika důvodů se nejedná o příliš efektivní nástroj prosazování unijního práva. V prvé řadě jsou kontroly prováděny s vědomím a za přítomnosti kontrolovaného, který je buď přímo, anebo prostřednictvím členského státu o provedení kontroly s předstihem uvědomen. O účinné kontrole tak lze hovořit výhradně v případech, že není dost dobře možné se na provedení kontroly připravit a případná pochybení „zakrýt“. Zadruhé je z důvodu absentujícího organizačního rámce problematické financování kontrol, neboť mu logicky neodpovídá žádná položka rozpočtu Komise. Zatímco v minulosti byly snahy o provedení doplňkové kontroly ve vybraných případech poměrně časté, v současnosti se již neobjevují, což je nejvíce patrné na dlouhodobých kauzách, které přesahují několik desetiletí. Doplňkovou kontrolu provedla Komise například v Řecku ohledně vyhovění požadavkům rozsudků Soudního dvora⁴⁶ z oblasti nakládání s odpady na ostrově Kréta ve věci, která se později dostala před Soudní dvůr pod označením C-387/97.⁴⁷ Přestože se případ táhl již od roku 1988 a Soudní dvůr konstatoval závažná porušení povinností, další kontroly již provedeny nebyly. Podobně v případě neúčinné ochrany vzácných středomořských želv (*Caretta caretta*) provedla Komise doplňkovou kontrolu na řeckém ostrově Zakynthos v roce 1998 a opětovně v roce 1999. Výsledkem byly postupně dva rozsudky,⁴⁸ ve kterých Soudní dvůr dospěl k závěru, že Řecko porušilo povinnosti, které mu ukládá směrnice o stanovištích.⁴⁹ Ovšem v dalších letech již Komise rezignovala nejen na provádění kontrolních misí, ale i na řešení zaznamenaných pochybení ve vzájemné souvislosti jako systematického porušování povinností Řeckem. To dobře ilustruje nedávný rozsudek ve věci C-504/14,⁵⁰ ve kterém

⁴⁶ Rozsudek SDEU ze dne 7. 4. 1992, C-45/91, Komise v. Řecko, ECLI:EU:C:1992:164.

⁴⁷ Rozsudek SDEU ze dne 4. 7. 2000, C-387/97, Komise v. Řecko, ECLI:EU:C:2000:356.

⁴⁸ Rozsudky SDEU ze dne 30. 1. 2002, C-103/00, Komise v. Řecko, ECLI:EU:C:2002:60; ze dne 16. 3. 2006, C-518/04, Komise v. Řecko, ECLI:EU:C:2006:183.

⁴⁹ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Úř. věst. 1992, L 206, s. 7.

⁵⁰ Rozsudek SDEU ze dne 10. 11. 2016, C-504/14, Komise v. Řecko, ECLI:EU:C:2016:847.

Soudní dvůr opět konstatoval porušení ustanovení směrnice o stanovištích Řeckem ve vztahu k ochraně středomořských želv, ovšem na omezeném půdorysu dalších dílčích oblastí, zejména Kyprasiie.

Pokusy o legislativní zakotvení rozsáhlejší kontrolní pravomoci Komise v oblasti ochrany životního prostředí selhávají především z důvodů výše naznačených, tedy kvůli absenci konsenzu mezi Komisí a členskými státy, které argumentují nepřiměřeným zásahem do své suverenity i skutečností, že zavádění unijních inspekcí je zatím spíše výběrové, nikoliv plošné. Zároveň je ale patrná nevůle členských států poskytovat citlivé informace o vlastním porušování povinností.

Diskuze nad obecnou harmonizací inspekcí v oblasti životního prostředí souvisí i s otázkami míry diskrece, kterou členskými státům přiznává čl. 4 odst. 3 SEU. Objevují se názory, že členské státy nejsou schopny dostatečně zajistit účinnost unijního práva, a proto by měly vnitrostátní inspekce provádět také unijní instituce.⁵¹ Například Parlament navrhuje, aby inspekce prováděla EEA, což však členské státy jednotně odmítají.⁵² S ohledem na princip vysoké úrovně ochrany životního prostředí se však „silové“ zavedení unijních kontrol nabízí, ovšem i na úrovni Unie zjevně nepanuje shoda o tom, kdo by měl kontroly provádět, protože možnosti Komise jsou omezené a ostatní instituce či orgány jsou zaměřené buď příliš úzce (ECHA, IPPC Bureau), nebo se převážně zaměřují na vědecko-výzkumnou činnost (EEA). Snahy o harmonizaci se proto zaměřují spíše na kontroly prováděné členskými státy, jak bude patrné z dalšího výkladu.

2.3 Kontroly prováděné orgány členských států

Jednotná unijní regulace provádění vnitrostátních kontrol v oblasti životního prostředí zatím nebyla přijata, přestože dílčí diskuze v tomto směru

⁵¹ Srov. bod 4 preambule zmíněného nařízení č. 1224/2009: „Kontrolní opatření jsou v současnosti upravena velkým počtem překrývajících se a složitých právních předpisů. Některé části kontrolního režimu jsou členskými státy prováděny nedostatečně, což vede ke nedostatečným a nejednotným reakcím na porušování pravidel společné rybářské politiky, a tím k maření úsilí o vytvoření rovnocenných podmínek pro rybáře v celém Společenství. Proto by stávající režim a všechny povinnosti jím stanovené měly být shrnuty, racionalizovány a zjednodušeny, zejména zamezením zdvojení právní úpravy a snížením administrativní zátěže.“

⁵² Viz KRÄMER, L. The environmental complaint in EU law. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2009, sv. 6., č. 1, s. 13–35.

probíhají již od 90. let 20. století.⁵³ Do stejného období lze datovat i počátky neformální Síť Evropské unie pro provádění a vymáhání práva životního prostředí (IMPEL), která je mezinárodní neziskovou asociací působící jako báze pro výměnu informací a koordinaci inspekci mezi členskými státy se zřetelem na technická zařízení a činnosti s přeshraničním vlivem na životní prostředí.⁵⁴ Již v roce 1996 přičkla Komise ve svém sdělení⁵⁵ síti IMPEL roli hlavního prostředníka při zlepšování spolupráce mezi Komisí a členskými státy a mezi národní a regionální úrovní správy v jednotlivých členských státech. Základním cílem sítě IMPEL je přispět k účinnější implementaci a prosazování unijního práva životního prostředí.⁵⁶

V roce 2001 bylo přijato doporučení Parlamentu a Rady,⁵⁷ na jehož přípravě se IMPEL výrazně podílela. Doporučení stanoví minimální kritéria pro inspekce životního prostředí v členských státech a je prvním formálním, byť nezávazným dokumentem adresovaným členským státům, který se zabývá nároky a podmínkami fungování inspekci v oblasti životního prostředí. Doporučení vedle nutných definic poměrně rozsáhle upravuje otázky organizace a provádění inspekci, plány inspekci, provádění kontrol na místě, pořizování zpráv a závěrů z kontrol na místě, vyšetřování vážných nehod, mimořádných událostí a závažného nesouladu s předpisy. Zároveň zavazuje Komisi přezkoumat provádění a účinnost doporučení co nejdříve po obdržení zpráv členských států.

⁵³ Doporučení Evropského parlamentu a Rady ze dne 4. 4. 2001, kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce životního prostředí v členských státech. Úř. věst L 118, 27. 4. 2001, preambule.

⁵⁴ V současnosti má IMPEL 51 členů z 36 států zahrnujících všechny členské státy EU. Viz *About IMPEL*. Online na: <http://www.impel.eu/about-impel/>

⁵⁵ Evropská komise. Sdělení o implementaci komunitárního práva životního prostředí. COM (96) 0500 v konečném znění.

⁵⁶ Blíže viz např. FARMER, A. *Handbook of Environmental Protection and Enforcement: Principles and Practice*. Londýn: Routledge, 2012, kapitola 9; nebo BORZSÁK, L. *The Impact of Environmental Concerns on the Public Enforcement Mechanism Under EU Law: Environmental Protection in the 25th Hour*. Haag: Kluwer Law International, 2011, s. 160 a násl.

⁵⁷ Doporučení Evropského parlamentu a Rady ze dne 4. 4. 2001, kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce životního prostředí v členských státech. Úř. věst L 118, 27. 4. 2001, s. 41–46.

Uvedené hodnocení doporučení Rady a Parlamentu provedla Komise v roce 2007. Vydala k němu sdělení,⁵⁸ ve kterém uvedla, že v mnoha případech byly informace předložené členskými státy neúplné nebo bylo obtížné je porovnávat. Z údajů poskytnutých členskými státy, v nichž je odpovědnost za provádění inspekcí v oblasti ochrany životního prostředí svěřena primárně regionům, bylo nemožné vyvozovat závěry na celostátní úrovni. Zatímco některé členské státy zaslaly aktualizované údaje v roce 2006, většina informací doručených Komisi se vztahovala k poměrům v letech 2002–2003. Podle hodnocení je patrné, že všechny členské státy doporučení částečně provedly, přetrvávají však výrazné rozdíly ve způsobu, jakým se kontroly v rámci Unie (Společenství) provádí. Podle Komise takové rozdíly mohou vést k narušení hospodářské soutěže a zejména znamenají, že nelze zajistit úplné provádění právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí. Komise proto předložila výčet unijních předpisů, při jejichž revizi se bude zkoumat nutnost vytvoření nebo posílení inspekčních požadavků.⁵⁹ Ke srovnání například i Bohne⁶⁰ uvádí, že doporučení přispělo ke zlepšení úrovně inspekcí životního prostředí v členských státech. Zároveň však souhlasí, že kontrolní systémy se napříč členskými státy výrazně liší.⁶¹ Následně přijal v roce 2008 Evropský parlament usnesení,⁶² ve kterém se postavil proti záměru Komise řešit problém rozdílně prováděných inspekcí pouze prostřednictvím nezávazného doporučení a začleněním konkrétních právně závazných požadavků do právních předpisů týkajících se dílčích oblastí ochrany životního prostředí. Vyzval Komisi, aby do konce roku 2009 předložila návrh komplexní směrnice. K předložení takového

⁵⁸ Evropská komise. Sdělení Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o přezkumu doporučení 2001/331/ES, kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce ochrany životního prostředí v členských státech. KOM (2007) 0707 v konečném znění.

⁵⁹ Body 1–3.

⁶⁰ Viz BOHNE, E. *The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union: Integrated Pollution Prevention and Control, Environmental Impact Assessment and Major Accident Prevention*. Haag: Kluwer Law International, 2006, s. 101 a násl.

⁶¹ Viz IMPEL. *IMPEL input for the further development of the Recommendation on minimum criteria for environmental inspections (RMCEI)*. Návrh závěrečné zprávy, 2007.

⁶² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. 11. 2008 o přezkoumání doporučení 2001/331/ES, kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce v oblasti životního prostředí v členských státech. 2010/C 16 E/15.

návrhu však nedošlo, protože Komise i Rada přípravu směrnice odmítly.⁶³ Ve vyjádření z roku 2012⁶⁴ se Komise sice vyjadřuje pozitivně o přínosech inspekci a nutnosti jejich využití při prosazování unijního práva životního prostředí, nicméně její závěry jsou značně mlhavé.

Komise nechala vypracovat několik odborných studií, které se týkají provádění inspekci na vnitrostátní úrovni. Podstatné jsou především závěry studie z roku 2011 o možnostech úpravy doporučení z roku 2001.⁶⁵ Tato studie zvažovala tři varianty – přeměnu doporučení na směrnici, rozšíření doporučení tak, aby zahrnovalo všechny aktivity regulované unijním právem životního prostředí, a začlenění požadavků na inspekce do jednotlivých složkových předpisů. Za účelem výraznějšího zlepšení provádění inspekci v členských státech doporučuje studie přechod k závazné regulaci, která by ovšem znamenala značnou finanční zátěž pro členské státy. Proto vybírá variantu rozšíření doporučení doplněnou tréninkem, workshopy a institucionalizovaným sdílením zkušeností, doplněnou variantou rozšíření složkových předpisů.⁶⁶ Začátkem roku 2013 pak Komise otevřela téma národních inspekci veřejné diskuzi. Ze získaných 134 odpovědí na dotazníky⁶⁷ je zřejmý zájem veřejnosti na sjednocených podmínkách pro činnosti regulované unijním právem životního prostředí, tedy aby provádění probíhalo na shodné úrovni napříč všemi členskými státy. V naprosté většině pak respondenti označili jako nezbytné, aby konkrétně inspekce i prosazování práva jako celku v členských státech probíhalo obdobným způsobem.

Směr, jakým se budou vyvíjet další pokusy o obecnou harmonizaci inspekci, dlouho nebyl jasný. Navenek se zdálo, že Komise upustila od záměru *tvrdé*

⁶³ Evropská komise. Impact assessment study into possible options for revising Recommendation 2001/331/EC providing for minimum criteria for environmental inspections (RMCEI) Závěrečná zpráva ENV.G.1/FRA/2006/0073. 2011, s. 11.

⁶⁴ Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Větší využití potenciálu opatření EU v oblasti životního prostředí: budování důvěry prostřednictvím lepších znalostí a lepší schopnosti reakce. KOM (2012) 095 v konečném znění.

⁶⁵ Evropská komise. Impact assessment study into possible options for revising Recommendation 2001/331/EC providing for minimum criteria for environmental inspections (RMCEI). Závěrečná zpráva. ENV.G.1/FRA/2006/0073.

⁶⁶ S. 20–22.

⁶⁷ Evropská komise. Summary Outcome of the online stakeholder consultation on the initiative on revision of the EU legal framework on environmental inspections [online]. [vid. 31. 12. 2016]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/Summary%20Results%20Public%20consultation.pdf>

harmonizace a zaměřila se spíše na neformální nástroje koordinace a asistence. Například Kingstonová⁶⁸ k tomu poznamenala, že tento přístup v praxi v podstatě znamená převzetí stejných nástrojů, které využívá síť IMPEL, což by bylo zklamání pro všechny, kteří doufali v razantnější postup při harmonizaci požadavků na inspekce životního prostředí. Ovšem harmonizační směrnice přetrvávala v pracovním rozvrhu Komise a v návrhu Sedmého akčního programu⁶⁹ se dokonce objevil závazek Unie rozšířit požadavky na inspekce a dohled na větší soubor právních předpisů EU v oblasti životního prostředí a doplnit je o kapacitu na unijní úrovni, která bude schopna řešit situace, v nichž existují odůvodněné obavy.⁷⁰ A tento závazek přetrvával i ve schváleném znění, takže mezi prioritními cíli Sedmého akčního programu⁷¹ nalezneme mimo jiné nutnost rozšířit závazná kritéria pro výkon efektivních inspekcí a dohledu členských států na širší soubor právních předpisů EU v oblasti životního prostředí a vytvořit doplňkovou kapacitu na úrovni EU opírající se o síť odborníků za účelem řešení situací, v nichž existují odůvodněné obavy.⁷² Ani nástupem Junckerovy Komise se v tomto směru příliš nezměnilo, byť je i ke konci roku 2016 harmonizační směrnice stále v plenkách. V mezidobí, tzn. především mezi lety 2008 a 2012, se nicméně požadavky na provádění vnitrostátních kontrol objevily hned v několika směrnících zaměřených na dílčí oblasti ochrany životního prostředí. Těm se věnuje následující podkapitola.

2.4 Požadavky v dílčích směrnících na provádění vnitrostátních kontrol

Pokud pojmem právo životního prostředí široce, obsahuje nejrozsáhlejší a nejdůslednější úpravu provádění vnitrostátních kontrol regulace bezpečnosti

⁶⁸ KINGSTON, S. *European Perspectives on Environmental Law and Governance*. Londýn: Routledge, 2013, s. 158.

⁶⁹ Evropská komise. Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“. COM (2012) 0710 v konečném znění.

⁷⁰ Bod 58.

⁷¹ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“. Úř. věst. L 354, 28. 12. 2013, s. 171–200.

⁷² Viz cíl. č. 4, body 54–63, zvl. 58 a 63/c.

výrobků, živočišných produktů a veterinární péče, která se po třech desítkách let vývoje po přelomu století v podstatě kompletně překloupila do obsahu unijních nařízení, což se týká linie zemědělských i průmyslových výrobků.⁷³ Některé směrnice však zůstávají nadále v platnosti, navíc nedochází ke zjednodušování úpravy a naopak se některá ustanovení dublují nebo mezi nimi není zřejmý vztah (to se týká např. úpravy ohlašovací povinnosti v nařízení č. 882/2006 a ve směrnici č. 90/425/EHS⁷⁴). Možno alespoň obecně doplnit, že cílem zmíněné úpravy není pouze harmonizace provádění kontrol ve smyslu jejich zpřísnění, ale také omezení nadbytečných kontrol, což znamená například provádění veterinární kontroly pouze v místo odeslání, a to za účelem rozvoje obchodu se zvířaty a s živočišnými produkty uvnitř Unie.

Co se týče požadavků upravených v úžeji pojaté matérii práva životního prostředí, omezují se podmínky provádění vnitrostátních kontrol až na výjimky na ustanovení směrnic a nikoliv nařízení, přičemž můžeme pozorovat značně rozdílný přístup k jejich legislativnímu zakotvení. Setkáme se jak s rozsáhlou úpravou požadavků na provádění kontrol včetně konkrétních posuzovaných kritérií, tak i se střídou úpravou, která však zakotvuje rozsáhlé povinnosti.

Do první skupiny patří např. ustanovení čl. 20 směrnice 2012/18/EU o kontrole nebezpečí závažných havárií,⁷⁵ které velice podrobně upravuje povinnost členských států zavést systém kontrol s tím, že kontroly musí být vhodné pro typ dotyčného závodu, musí být dostatečné pro plánovité

⁷³ Viz zejm. nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat. Úř. věst. L 165, 30. 4. 2004, s. 1–141; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin. Úř. věst. L 139, 30. 4. 2004, s. 1–54; nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potravinu živočišného původu. Úř. věst. L 139, 30. 4. 2004, s. 55–205; nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě. Úř. věst. L 139, 30. 4. 2004, s. 206–320.

⁷⁴ Směrnice Rady ze dne 26. června 1990 o veterinárních a zootechnických kontrolách v obchodu s některými živými zvířaty a produkty uvnitř Společenství s cílem vytvoření vnitřního trhu (90/425/EHS). Úř. věst. L 224, 18. 8. 1990, s. 29–41.

⁷⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES. Úř. věst. L 197, 24. 7. 2012, s. 1–37.

a systematické vyšetření technických, organizačních a řídicích systémů používaných v závodech, musí obsahovat blíže stanovené informace. Na všechna zařízení se musí vztahovat plán kontrol na celostátní, regionální nebo místní úrovni a příslušné inspekční orgány musí pravidelně vypracovávat programy běžných kontrol pro všechny závody, včetně četnosti prohlídek na místě pro různé druhy závodů. Stanovena jsou i kritéria posuzování nebezpečí dotyčných závodů. Kontroly musí být, pokud možno, koordinovány s kontrolami podle jiných právních předpisů Unie a ve vhodných případech s nimi spojovány. Podobně rozsáhlá je i úprava kontrolních povinností v čl. 11 - 13 směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů.⁷⁶

Střídmější úpravu nalezneme v ustanovení čl. 23 směrnice 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních.⁷⁷ To členským státům ukládá, aby prováděly vhodné inspekce a kontroly za účelem ověření řádného uplatňování této směrnice, přičemž inspekce se musí vztahovat alespoň na informace poskytované v rámci registru výrobců, přepravu a postupy ve zpracovatelských zařízeních. Komise sice může přijmout prováděcí akty, jež stanoví dodatečná pravidla, ovšem dosud se tak nestalo.

Poměrně úsporný je i článek 23 směrnice o průmyslových emisích,⁷⁸ který členským státům ukládá povinnost zřídit systém pro inspekce zařízení v oblasti životního prostředí zaměřené na přezkoumání plně šíře významných účinků dotyčného zařízení na životní prostředí. Členské státy podle tohoto ustanovení zajistí, aby provozovatelé poskytovali veškerou nezbytnou pomoc příslušným orgánům při jakékoli prohlídce na místě, při odebrání vzorků a při shromažďování veškerých potřebných informací, které jsou pro plnění jejich povinností v rámci této směrnice nezbytné. Na zařízení se dále musí vztahovat plán inspekcí, jehož náležitosti směrnice také upravuje. Při bližším pohledu je zřejmé, že článek 23 směrnice o průmyslových emisích je v podstatě souhrnem základních principů výše uvedeného

⁷⁶ Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů. Úř. věst. L 182, 16. 7. 1999, s. 1–19.

⁷⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU ze dne 4. července 2012 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ). Úř. věst. L 197, 24. 7. 2012, s. 38–71.

⁷⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. 11. 2010 o průmyslových emisích. Úř. věst. L 334, 17. 12. 2010, s. 17 – 119.

doporučení Parlamentu a Rady z roku 2011. Jedná se tak o příklad, kdy jsou ze *soft law* vytvářeny právně závazné normy. Podobný rozsah povinností upravuje i čl. 15 směrnice 2009/31/ES o geologickém ukládání oxidu.⁷⁹

Příliš obsáhlá není ani úprava inspekcí v čl. 34 a 35 již zmíněné směrnice 2010/63/EU o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely.⁸⁰ Ukládá ovšem členským státům rozsáhlé povinnosti v rámci provádění pravidelných inspekcí u všech chovatelů, dodavatelů a uživatelů včetně jejich zařízení s cílem ověřit dodržování požadavků této směrnice, včetně povinnosti uchovávat záznamy o všech inspekcích po dobu nejméně pěti let. Navíc, jak již bylo uvedeno, pokud existují odůvodněné obavy, je Komise oprávněna provádět kontroly infrastruktury a fungování vnitrostátních inspekcí ve členských státech, přičemž zohledňuje i podíl inspekcí provedených bez předchozího upozornění. Ještě rozsáhlejší povinnosti ukládá členským státům rovněž obsahově poměrně střídmá úprava obsažená v čl. 28 nařízení 1005/2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu.⁸¹

Konečně je třeba zmínit, že ze zásad unijního práva vyplývá, že prováděné kontroly musí skutečně směřovat k ochraně životního prostředí nebo lidského zdraví a být v souladu se zásadou proporcionality. Také je zřejmé, že nadměrné kontroly mohou představovat omezení volného trhu. To vyplývá například z rozsudku ve věci C-297/05,⁸² ve kterém Soudní dvůr jako rozpornou s primárním právem posoudil nizozemskou úpravu stanovící povinnost podrobit vozidla starší tří let, jež byla předtím registrována v jiném členském státě, kontrole jejich fyzického stavu před jejich registrací v Nizozemsku. Rovněž lze v souvislosti s povinností účinného provádění unijního práva zdůraznit závěr Soudního dvora, že soulad s unijním právem

⁷⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. 4. 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006. Úř. věst. L 140, 5. 6. 2009, s. 114–0135.

⁸⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/63/EU ze dne 22. 9. 2010 o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely. Úř. věst. L 276, 20/10/2010, s. 33–79.

⁸¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 ze dne 16. 9. 2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. Úř. věst. L 286, 31/10/2009, s. 1–30.

⁸² Rozsudek SDEU ze dne 20. 9. 2007, C-297/05, Komise v. Nizozemsko, ECLI:EU:C:2007:531.

nemůže být zajištěn toliko správním praxí či uvážením,⁸³ což pochopitelně platí i pro provádění inspekci. Ty musí vycházet z jasného legislativního rámce. Nicméně tam, kde směrnice ukládá vytvoření programů k dosažení obecných cílů, lze v některých případech za dostatečné považovat i uzavření veřejnoprávních smluv mezi státem a soukromými subjekty.⁸⁴

Z judikatury Soudního dvora lze také dovodit, že v případě prokazování účinnosti kontrolního systému postačují odůvodněné pochybnosti k přesunutí důkazního břemene na členské státy. V rozsudku ve věci T-139/06⁸⁵ Soudní dvůr (Tribunál) dovodil s odkazem na starší rozhodnutí ve věci C-387/03,⁸⁶ že „v případě, že má Komise závažné a důvodné pochybnosti ohledně kontrol prováděných vnitrostátními orgány, členský stát nemůže vyvrátit její zjištění, aniž podloží svá vlastní tvrzení skutečnostmi, které dokládají existenci spolehlivého a fungujícího kontrolního systému. Tomuto členskému státu totiž přísluší předložit co nejpodrobnější a nejúplnější důkazy o realnosti kontrol a popřípadě o nesprávnosti tvrzení Komise. (...) To platí tím spíše v rámci plnění povinností vyplývajících z rozsudku Soudního dvora, kterým bylo rozhodnuto o nesplnění povinnosti, neboť členskému státu přísluší prokázat, že učinil průřez uvedenému neplnění povinnosti.“⁸⁷ Požadavek závažných a důvodných pochybností je nutné vykládat v kontextu závěrů Soudního dvora, které podmiňují úspěšnost žaloby podané Komisí poskytnutím

⁸³ Viz např. rozsudky SDEU ze dne 2. 11. 2002, C-352/01, Komise v. Španělsko, ECLI:EU:C:2002:648, bod 8; ze dne 11. 8. 1995, C-433/93, Komise v. Německo, ECLI:EU:C:1995:263; ze dne 27. 2. 2003, C-415/01, Komise v. Belgie, ECLI:EU:C:2003:118, bod 21

⁸⁴ Viz Evropská komise. Sdělení o Dohodách o životním prostředí ze dne 27. 11. 1996. COM (96) 591. Nebo doporučení Komise ze dne 9. 12. 1996 o Dohodách o životním prostředí provádějících směrnice Společenství 96/733/ES. Úř. věst. 333/59. Nicméně se jedná o situaci, kdy směrnice výslovně předvídají možnost uzavření takových dohod. Viz bod 2.1: „Where provisions in Directives in the field of the environment explicitly allow for implementation by way of Environmental Agreements, Member States should observe the following guidelines.“

⁸⁵ Rozsudek SDEU (Tribunálu) ze dne 19. 10. 2011, T-139/06, Francie v. Komise, ECLI:EU:T:2011:605.

⁸⁶ Rozsudek SDEU ze dne 27. 10. 2005, C-387/03, Řecko v. Komise, ECLI:EU:C:2005:646, bod 96.

⁸⁷ Bod 52.

souvislých, dostatečně průkazných informací o nesprávném uplatňování unijního práva.⁸⁸ Proto nebude v zásadě postačovat obecné tvrzení o neprobíhajících kontrolách, nebo poukaz na několik nedostatečně provedených kontrol.

2.5 Závěr

Z výše uvedeného je patrné, že o způsobu a míře využití kontrolních nástrojů rozhodují členské státy s širokou mírou uvážením, ovšem nikoliv zcela mimo působnost unijního práva. Ve všech oblastech upravených na unijní úrovni se uplatní již obecná povinnost zajistit aplikaci unijního práva upravená v čl. 4 odst. 3 SEU. Má-li Komise závažné a důvodné pochybnosti ohledně kontrol prováděných vnitrostátními orgány, může požadovat jejich prokázání. Jednotná harmonizační úprava vnitrostátních inspekcí v oblasti ochrany životního prostředí zatím nebyla přijata, a prozatím není úplně jasné, jakým směrem se budou vyvíjet práce na jednotící směrnici. Vzhledem ke skutečnosti, že panuje obecná shoda mezi unijními institucemi v tom, že existují velké rozdíly v provádění kontrol napříč členskými státy, lze harmonizační tendence přinejmenším očekávat. Doporučení Parlamentu a Rady z roku 2001 se promítlo do ustanovení některých právních předpisů, ovšem různé podmínky provádění vnitrostátních kontrol již obsahuje celá řada předpisů unijního sekundárního práva. V blízké budoucnosti se naopak zřejmě neobjeví větší snahy o prohloubení kontrolních pravomocí unijních orgánů. Spíše než zásadní právní omezení takovému vývoji brání překážky praktické (nedostatečná kapacita unijních orgánů) a politické (nevůle členských států a odlišné priority Komise). Oblast společné rybářské politiky, ve které Komise provádí přímé kontroly, je z pohledu působnosti Unie specifická.

⁸⁸ Např. ve věci C-248/05 Komise neuspěla s žalobou proti Irsku, ve které namítala, že Irsko nepřijalo opatření nezbytná k dosažení souladu se směrnicí o ochraně podzemních vod před znečištěním některými nebezpečnými látkami (80/68/EHS). Soudní dvůr se však nespokojil s obecnými zprávami o kontaminaci vodních zdrojů, protože neprokazují právně dostačujícím způsobem příčinnou souvislost mezi kontaminací a přítomností látek ze seznamu směrnice. Ze zeměpisně omezeného, nesprávného uplatňování směrnice nelze podle něj vyvodit existenci správné praxe týkající se nepřímého vypouštění splaškových vod ze septických nádrží do podzemních vod. Viz rozsudek SDEU ze dne 25. 10. 2007, C-248/05, Komise v. Irsko, ECLI:EU:C:2007:629, body 111–115.

3 KONTROLNÍ MECHANISMUS AARHUSKÉ ÚMLUVY

3.1 Kontrolní mechanismy v mezinárodním právu

Mezinárodní právo je souborem právních norem, které upravují právní vztahy mezi jednotlivými státy a také vztahy mezi státy a mezinárodními organizacemi.⁸⁹ Jedním ze základních principů mezinárodního práva je princip svrchované rovnosti všech států, kdy mezinárodní právo veřejné není státům „diktováno“ ze shora, ale vzniká z jejich vlastní vůle.

Bylo by možné předpokládat, že státy tyto svoje dobrovolně přijaté závazky plní. Tento předpoklad vycházející z další ze zásad mezinárodního práva *pacta sunt servanda*, zásady poctivého plnění mezinárodních smluv a závazků, je i v praxi ve většině případů pravdivý.^{90,91} V některých případech však k porušení mezinárodních závazků státy dochází, a to především v případech, kdy dochází nebo může dojít ke kolizi s jinými důležitými zájmy státu (příkladem může být střet zájmu na ekonomickém rozvoji a ochraně životního prostředí).⁹² Od druhé poloviny 20. století se proto v mezinárodních smlouvách objevují **kontrolní mechanismy**, které umožňují provádět kontrolu nad dodržováním přijatých závazků a zároveň stanoví státům povinnost tuto kontrolu strpět. Pro kontrolní mechanismy v mezinárodním právu je tedy charakteristické, že jsou založeny na smluvním základě.

Kontrolní mechanismy mohou být definovány jako „proces ověřování chování subjektů mezinárodního práva z hlediska jejich souladu s převzatými mezinárodněprávními závazky s cílem zabránit porušení těchto závazků, či – podle okolností – taková porušení zjistit“.⁹³ Cílem je tedy nikoliv uplatnění sankce, která je prvkem donucení, tj. snahy zajistit dodržování závazků⁹⁴, ale kontrola plnění převzatých závazků z mezinárodní smlouvy a tím i řádná aplikace norem mezinárodního

⁸⁹ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné*. Brno: Doplněk, 2002, s. 7.

⁹⁰ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 126.

⁹¹ SMITH, Rhona K. *Textbook on International Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2007, s. 138.

⁹² SHAW, Malcolm N. *International law*. Cambridge University Press, 2014, s. 5.

⁹³ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Brno: Doplněk, 2014, s. 231.

⁹⁴ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P., op. cit., s. 428.

práva.⁹⁵ Kontrolní mechanismy mají zaručit jednotlivci účinnou institucionální ochranu a chránit ho i proti vůli zavázaného státu. „*Systém ochrany... práv je věrohodný jen tehdy, nabízejí-li jednotlivcům k obraně jejich práv účinné záručky; uznané nebo vyhlášené práva a svobody, které nejsou garantovány, mají pouze teoretický význam.*“⁹⁶

V mezinárodním společenství v dnešní době neexistuje jednotný systém kontroly dodržování mezinárodních úmluv. Kontrolní mechanismy jsou upraveny v jednotlivých mezinárodních smlouvách, vznikají i vyvíjejí se do jisté míry nezávisle na sobě. Kontrolní mechanismy je proto **možné dělit dle několika kritérií do jednotlivých skupin.**

Z hlediska místního je možné kontrolní mechanismy dělit na **univerzální** a **regionální**. Univerzální kontrolní mechanismy jsou obsaženy v mezinárodních smlouvách vznikajících v rámci Organizace spojených národů (OSN) jako organizace působící v celosvětovém měřítku. Oproti tomu regionální kontrolní mechanismy jsou upraveny ve smlouvách regionálních společenství. Příkladem regionálního kontrolního mechanismu může být i Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy, protože Aarhuská úmluva⁹⁷ byla přijata Evropskou Hospodářskou komisí OSN a smluvní strany se zatím nerozšířily nad rámec regionu (Evropa, střední Asie)⁹⁸, přestože Aarhuská úmluva je otevřená i pro přijetí státy mimo tento region.⁹⁹

Z hlediska závaznosti výstupů lze kontrolní mechanismy dělit na **judiciální** a **kvazijudiciální** orgány. Judiciální (soudní) kontrolní mechanismy jsou oprávněny závazně konstatovat, že byl nebo nebyl ze strany kontrolovaného státu porušen mezinárodněprávní závazek. Kvazijudiciální kontrolní mechanismy jsou reprezentovány orgány mimosoudní povahy, které nemají soudní pravomoc *stricto sensu* a nemohou tedy projednávanou věc rozhodnout

⁹⁵ MALENOVSKÝ 2014, op. cit., s. 232.

⁹⁶ SUDRE, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 14.

⁹⁷ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Úmluva byla sjednána dne 25. 6. 1998 v Aarhusu. Pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 4. 10. 2004 (č. 124/2004 Sb. m. s.).

⁹⁸ Seznam smluvních stran je zveřejněn zde: United Nations Treaty Collection. [online]. Dostupné z: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en [Cit. 4. 1. 2017].

⁹⁹ Čl. 19 odst. 3 Aarhuské úmluvy: „*Kterýkoli jiný stát, neuvedený v odstavci 2, který je členem Organizace spojených národů, může k úmluvě přistoupit na základě schválení zasedáním stran.*“

právně závazným způsobem.¹⁰⁰ Příkladem kvazijudiciálního orgánu může být i Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy, který je výslovně označen jako mimo soudní a s poradní povahou.¹⁰¹ Kontrolní mechanismy v praxi aplikují několik metod kontroly.

3.1.1 Systém zpravodajství

Mezinárodní smlouvy po smluvních stranách požadují, aby do určité doby po ratifikaci podaly první zprávu o tom, jaká provedly opatření pro její implementaci. Následující zprávy jsou pak státy povinny podávat v pravidelných intervalech, které se liší v závislosti na konkrétní úmluvě.¹⁰² Jedná se o nejpoužívanější metodu kontroly plnění závazků smluvních stran.

Systém podávání zpráv je důležitou zpětnou vazbou pro mezinárodní společenství, protože může odhalit a identifikovat technické či jiné problémy států při plnění závazků.¹⁰³ Tyto zprávy (mnohdy i s tzv. *shadow reports* připravovanými nevládními organizacemi) jsou navíc zveřejňovány. Právě zveřejnění zprávy může mít pro státy značný odrazující účinek, protože státy si nepřejí být veřejně označeny jako nedodržující svoje mezinárodní závazky (tzv. přístup *name & shame*), a raději proto svoje závazky plní. Další výhodu můžeme spatřovat v tom, že zprávy států a na ně navazující závěry kontrolního orgánu neustále opakují a zpřesňují pravidla mezinárodní smlouvy.

3.1.2 Mezistátní stížnosti

Mezistátní stížnost opravňuje stát k podání stížnosti kontrolnímu orgánu, jestliže se důvodně domnívá, že jiný stát porušuje ustanovení mezinárodní smlouvy.¹⁰⁴ Tato metoda kontroly je sice dlouhodobě součástí mezinárodních smluv, ale v praxi je poměrně málo využívána. Úspěšnější jsou především nesporná řešení případných sporů, kdy kontrolní orgány poskytnou

¹⁰⁰ ŠTURMA, P. *Konkurující jurisdikce mezinárodních rozhodovacích orgánů*. Praha: Univerzita Karlova, 2009, s. 14.

¹⁰¹ Čl. 15 Aarhuské úmluvy: „Zasedání stran na základě konsensu stanoví volitelné systémy pro kritické přezkoumávání plnění ustanovení této úmluvy, které budou nekonfrontační, mimosoudní a budou mít poradní povahu. Tyto systémy umožní vhodným způsobem zapojit veřejnost a mohou zahrnovat možnosti zvažovat sdělení získaná od veřejnosti ke záležitostem týkajícím se této úmluvy.“

¹⁰² Čl. 10 odst. 2 Aarhuské úmluvy: „Na svých zasedáních budou strany stále kriticky zkoumat naplňování této úmluvy na základě pravidelných zpráv stran.“

¹⁰³ SMITH, op. cit., s. 146.

¹⁰⁴ Čl. 15 a 16 Rozhodnutí I/7 o kontrolních mechanismech Aarhuské úmluvy přijaté na prvním setkání smluvních stran 21-23. října 2002 v Lucca, Itálii.

neutrální půdu pro diplomatické vyjednávání nebo ustaví ad hoc smírčí komisi.¹⁰⁵

3.1.3 Individuální stížnosti

Individuální stížnost opravňuje každého jednotlivce k podání stížnosti kontrolnímu orgánu, jestliže se důvodně domnívá, že stát porušuje ustanovení mezinárodní smlouvy. Možnost jednotlivce podat individuální stížnost není ve většině mezinárodních smluv obsažena již od samého počátku a je zaváděna až v rámci dodatkových protokolů.¹⁰⁶ Samotné ustanovení příslušného dokumentu pak stanovuje podmínky, které musí být pro podání takovéto stížnosti splněny.

3.2 Účinnost kontrolních mechanismů v mezinárodním právu

Účinnost práva a tím i jednotlivých právních mechanismů je obecně vztahována k účinnosti jejich působení ve společnosti. Při hodnocení účinnosti se pak poměřuje cíl a výsledky, cíl a potřeby, výsledky a náklady na jejich dosažení, atd.¹⁰⁷ Za účinný systém kontroly je tak možné požadovat systém, jehož prostřednictvím se lze kontroly skutečně domoci. Kvalitní a fungující kontrolní mechanismy jsou předpokladem pro celkovou efektivitu mezinárodní úpravy.

Při hodnocení efektivitě jsem si nadefinovala následující hodnotící kritéria:

- a) existence kontrolního mechanismu,
- b) metody kontrolního mechanismu,
- c) složení kontrolního orgánu,
- d) zahájení kontrolního řízení,
- e) průběh kontrolního řízení,
- f) kompetence kontrolního orgánu,
- g) následné realizace výstupu kontrolního mechanismu ve vnitrostátním prostředí.

¹⁰⁵ SMITH, op. cit., s. 147.

¹⁰⁶ První smluvní kontrolní systém s pravomocí přijímat individuální stížnosti byl Výbor pro odstranění rasové diskriminace. Jinými příklady kontrolních orgánů přijímajících individuální stížnosti může být Evropský soud pro lidská práva, Inter-americký soud pro lidská práva a Africký soud pro práva člověka a národů.

¹⁰⁷ GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 304.

3.3 Popis a hodnocení kritérií účinnosti Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy

Kontrolním mechanismem Aarhuské úmluvy je Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy (dále jen také „Výbor“), který může být z výše uvedených kritérií efektivnosti hodnocen následovně.

3.3.1 Existence kontrolního mechanismu

Kontrolní mechanismus předvídá již samotný text Aarhuské úmluvy v čl. 15: „Zasedání stran na základě konsensu stanoví volitelné systémy pro kritické přezkoumávání plnění ustanovení této úmluvy, které budou nekonfrontační, mimosoudní a budou mít poradní povahu. Tyto systémy umožní vhodným způsobem zapojit veřejnost a mohou zahrnovat možnosti zvažovat sdělení získaná od veřejnosti k záležitostem týkajícím se této úmluvy.“

Na základě tohoto ustanovení bylo na prvním setkání smluvních stran v 21.–23. říjnu 2002 přijato Rozhodnutí I/7 o kontrolních mechanismech Aarhuské úmluvy¹⁰⁸ a zároveň byli zvoleni i první členové Výboru.

Lze tedy konstatovat, že Aarhuská úmluva má vlastní kontrolní mechanismus obsažený nejen v textu úmluvy, ale i prakticky ustanovený.

3.3.2 Metody kontrolního mechanismu

Aarhuská úmluva upravuje všechny tři výše zmíněné metody kontrolního mechanismu. Systém zpravodajství je předvídán v čl. 10 odst. 2 Aarhuské úmluvy: „Na svých zasedáních budou strany stále kriticky zkoumat naplňování této úmluvy na základě pravidelných zpráv stran...“ a velmi často je ukládán také v nálezech Výboru, kdy státy musí pravidelně (1–2x ročně) předkládat zprávy o jednotlivých krocích, které přijaly k odstranění nedostatků při dodržování Aarhuské úmluvy. Řízení o kontrole dodržování je pak možné zahájit jak na základě stížnosti státu, tak na základě stížnosti jednotlivce. Samotný text Aarhuské úmluvy sice závazně neopravňuje jednotlivce k podání individuální stížnosti, ale tuto možnost předvídá (srovnej čl. 15 Aarhuské úmluvy). Rozhodnutí I/7 o kontrolních mechanismech Aarhuské úmluvy pak již

¹⁰⁸ Rozhodnutí I/7 o kontrolních mechanismech Aarhuské úmluvy. [online]. [Cit. 4. 1. 2017]. Dostupné z: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ec.mp.pp.2.add.8.e.pdf>

výslovně upravuje právo státu podat stížnost (čl. 15 a 16 Rozhodnutí) i právo veřejnosti (každého jednotlivce či organizace) podat individuální stížnost na jakoukoliv smluvní stranu Aarhuské úmluvy (čl. 18 a násl. Rozhodnutí). Na individuální stížnost se vztahovala speciální přechodné ustanovení, které umožňovalo odložit její použití na 1-5 let od ratifikace Aarhuské úmluvy.¹⁰⁹

Kontrolní orgán Aarhuské úmluvy je oprávněn užívat všechny metody běžně užívané v mezinárodním právu, a to včetně individuální stížnosti.

3.3.3 Složení kontrolního orgánu

Výbor je složen z devíti nezávislých odborníků volených smluvními stranami na základě regionální vyváženosti. Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy měl původně 8 členů, jeho počet členů byl na druhém zasedání smluvních stran zvýšen na 9. Byť jsou členové výboru občany jednotlivých smluvních stran, jednájí v rámci Výboru na nich nezávisle a reprezentují svůj vlastní názor na věc, nikoliv názor svého státu. Tuto svoji nestrannost členové výboru potvrzují i písemným slibem po svém zvolení.¹¹⁰ Každý stát může mít pouze jednoho člena Výboru a při volbě členů je zvažována i rozmanitost členů nejen dle jejich zkušeností, ale i dle státu jejich původu. Členové výboru mají být osobami vysokého morálního charakteru a uznávaných schopností v oblastech, na něž se vztahuje Aarhuská úmluva (včetně dlouhodobé právní praxe).¹¹¹

Nominovat člena Výboru mohou nejen smluvní strany a signatáři Aarhuské úmluvy, ale také nevládní organizace, která se účastní zasedání smluvních stran dle čl. 10 odst. 5 Aarhuské úmluvy.¹¹² Každý z těchto subjektů může nominovat kandidáta na člena Výboru zasláním své nominace na sekretariát Aarhuské úmluvy alespoň v jednom z úředních jazyků úmluvy nejméně dvanáct týdnů před zahájením zasedání smluvních stran, při kterém se volby mají konat. Každá nominace musí být doprovázena životopisem kandidáta nepřesahujícím 600 slov a případnými dalšími dokumenty podporujícími

¹⁰⁹ Viz čl. 18 Rozhodnutí.

¹¹⁰ Viz čl. 1 Rozhodnutí: „*The Committee shall consist of eight members, who shall serve in their personal capacity.*“

¹¹¹ Viz čl. 2 Rozhodnutí: „*The Committee shall be composed of nationals of the Parties and Signatories to the Convention who shall be persons of high moral character and recognized competence in the fields to which the Convention relates, including persons having legal experience.*“

¹¹² Viz čl. 4 Rozhodnutí.

kandidáta. Sekretariát Aarhuské úmluvy potom rozešle materiály všech kandidátů volitelům.¹¹³ Zasedání smluvních stran volí po řádném uvážení všech kandidátů členy Výboru konsenzuálně. Pokud k dohodě nedojde, tak tajným hlasováním.¹¹⁴

Funkční období člena začíná na konci řádného zasedání smluvních stran, na němž byl zvolen a trvá do dalšího řádného zasedání, tj. 3 roky.¹¹⁵ Na každém zasedání smluvních stran je volena polovina členů (4–5 členů). Členové výboru mohou být jednou znovuzvoleni. V mezidobí mezi zasedáními smluvních stran jsou členové výboru doplňováni rozhodnutím Bureau.¹¹⁶

3.3.4 Zahájení kontrolního řízení

Kontrolní řízení může být zahájeno 4 různými způsoby.

Z pohledu mezinárodního práva nejobvyklejším z nich je podání návrhu jednoho státu (A) proti jinému státu (B).¹¹⁷ Tato možnost byla do konce roku 2016 využita dvakrát. V roce 2004 podalo Rumunsko stížnost na nedodržování závazků ze strany Ukrajiny (ACCC/S/2004/1). V roce 2015 potom podala Litva stížnost na Bělorusko (ACCC/S/2015/2). Tento počet mezinárodních stížností v porovnání s počtem individuálních stížností jasně prokazuje jednu z hypotéz o účinnosti kontrolních mechanismů, tj. neochotu států řešit nedodržování smluvních závazků jiných států prostřednictvím stížnosti.

Další možností je stížnost jednoho státu (A) proti sobě samému (A) za to, že přes veškeré vynaložené úsilí není schopen plnit závazky vyplývající z Aarhuské úmluvy. Tato stížnost byla zatím využita pouze jednou v případě Albánie (ACCC/S/2016/3).

Třetí možností, která nebyla zatím využita, je aktivní činnost Sekretariátu Aarhuské úmluvy.¹¹⁸ Sekretariát se o možném porušení závazků dozvídá především ze zpráv jednotlivých států, které jsou připravovány k zasedání smluvních stran. Sekretariát se může dotázat státu na všechny potřebné informace a podkladové materiály týkající se možného porušení závazků.

¹¹³ Viz čl. 5 Rozhodnutí.

¹¹⁴ Viz čl. 7 Rozhodnutí.

¹¹⁵ Zvláštní pravidla byla aplikována při prvním zasedání smluvních stran.

¹¹⁶ Bureau zasedání smluvních stran Aarhuské úmluvy. [online]. Dostupné z: <https://www.unece.org/env/pp/bureau.html> [Cit. 4. 1. 2017].

¹¹⁷ Viz čl. 15 Rozhodnutí.

¹¹⁸ Viz čl. 17 Rozhodnutí.

Pokud stát tyto materiály neposkytne nejpozději do 6 měsíců, předloží Sekretariát případ Výboru. Tento způsob zahájení kontrolního řízení nebyl doposud využit.

Čtvrtou možností je individuální stížnost.¹¹⁹ Individuální stížnost může podat jeden nebo více členů veřejnosti proti jakékoliv smluvní straně Aarhuské úmluvy. Na individuální stížnost je kladeno několik neformálních a jednoduše splnitelných požadavků, jako je srozumitelnost, písemnost (možnost i elektronicky), doložení podkladovými materiály a vyčerpání vnitrostátních prostředků ochrany, pokud jsou účinné a nepřiměřeně neprodlužují řízení. Stížnost dále nesmí být anonymní, zneužívající oprávnění podat takovou stížnost, zjevně neodůvodněná nebo v nesouladu s požadavky Aarhuské úmluvy. Ke konci roku 2016 bylo zveřejněno podání 143 individuálních stížností. Již tento počet poukazuje na význam individuální stížnosti.

3.3.5 Průběh řízení

Průběh řízení se v drobných detailech liší dle způsobu jeho zahájení. Účelem prvních kroků v řízení totiž je zjistit veškeré dostupné informace od všech stran řízení a právě postup zjišťování těchto informací se v jednotlivých případech liší. Vzhledem ke skutečnosti, že drtivě převažujícím způsobem zahájení řízení je podání individuální stížnosti, budu se v popisu průběhu řízení zabývat právě touto variantou.

Po podání individuální stížnosti Výbor rozhoduje o její přijatelnosti. Individuální stížnost je nepřijatelná, pokud nespĺňuje jakékoliv kritérium uvedené výše. Výbor buď stížnost prohlásí za nepřijatelnou¹²⁰ a o této skutečnosti informuje stěžovatele nebo stěžovatele vyzve k doplnění stížnosti. V případě nepřijatelnosti stížnosti o jejím podání Výbor ani neinformuje stát, proti kterému směřuje.¹²¹ Nepřijatelnost stížnosti byla doposud konstatována v 35 případech (ze 143).

¹¹⁹ Viz čl. 18 Rozhodnutí.

¹²⁰ Viz ECE/MP.PP/C.1/2010/4, odst. 44 k restriktivnímu výkladu zjevné neodůvodněnosti stížnosti a zneužívání práva podat stížnost pouze na případy stížností upozorňujících na porušení Aarhuské úmluvy, které jsou dle Výboru nedůležité.

¹²¹ Podrobně popsany postup posuzování přijatelnosti stížnosti je k dispozici na stránkách Výboru: [online]. Dostupné z: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC_Guidance/Procedure_New_Communications_final_v18_12_2015.pdf. [Cit. 8. 1. 2017].

Po rozhodnutí o přípustnosti je stížnost zveřejněna na internetu, přeposlána k vyjádření smluvní straně, proti které směřuje, stálému zástupci pro Aarhouskou úmluvu (tzv. focal point) příslušné smluvní strany. Smluvní strana je povinna reagovat na podanou individuální stížnost okamžitě, nejpozději do 5 měsíců. Předmětem reakce jsou nejen veškerá tvrzení vznesená stěžovatelem, ale i dotazy a komentáře Výboru k podané stížnosti či přípustnost stížnosti.¹²² Smluvní strana má samozřejmě i právo v této lhůtě vůbec nereagovat, v takovém případě Výbor pokračuje v projednávání stížnosti.

Výbor při projednávání stížnosti nejprve určí, zda má všechny potřebné informace k projednání stížnosti. Poté projedná stížnost na veřejném jednání, připraví návrh svých závěrů a tyto závěry finalizuje. Potřebné doplňující informace může Výbor požadovat v jakékoliv fázi řízení a získává je následujícími způsoby: žádostí o jejich doplnění, zjišťováním informací na místě (se souhlasem smluvní strany), „znaleckými“ posudky nebo slyšením.¹²³

Výbor poté začne projednávat stížnost v určené lhůtě.¹²⁴ O konání veřejného projednání jsou informovány všechny strany sporu. Součástí této informace může být i určení okruhu otázek, které budou předmětem jednání. Veřejné jednání je zpravidla složené z několika částí. Po úvodu zpravodaje je stížnost představena stěžovatelem a smluvní strana má možnost se ke stížnosti také vyjádřit. Na tyto úvodní prezentace navazují otázky členů Výboru. Pokud se jednání účastní i veřejnost, může se k věci vyjádřit po výzvě předsedy Výboru. Jednání končí závěrečnou řečí stěžovatele a smluvní strany. Veřejné jednání může proběhnout na jednom jednání Výboru nebo v případě potřeby i na více.

Na uzavřeném jednání potom Výbor na základě získaných informací připraví návrh svých závěrů, opatření a doporučení.¹²⁵ Výbor nejdříve rozhodne o dodržování nebo nedodržování Aarhouské úmluvy. V případě nedodržování pak Výbor navrhne zasedání smluvních stran i opatření a doporučení (ve smyslu čl. 36 a 37 Rozhodnutí). Návrh závěrů je zveřejněn a zaslán stěžovateli i smluvní straně k případným komentářům.

¹²² Viz čl. 23 Rozhodnutí.

¹²³ Viz čl. 25 Rozhodnutí.

¹²⁴ Viz čl. 24 Rozhodnutí.

¹²⁵ Viz čl. 33 Rozhodnutí.

Výbor zapracuje přijaté komentáře a vytvoří finální verzi závěrů, která je přeložena do všech oficiálních jazyků, rozeslána všem stranám sporu a zveřejněna.

Zasedání smluvních stran rozhodne o přijetí závěrů a především opatření a doporučení vůči smluvní straně. Opatření a doporučení musí být nekonfrontační, nikoliv soudní, konzultativní a v souladu s mezinárodním právem. Součástí opatření může být i oprávnění Výboru monitorovat přijetí těchto opatření nebo návštěva členů Výboru ve smluvní straně za účelem rady a asistence (se souhlasem této smluvní strany).

3.3.6 Kompetence kontrolního orgánu

Výbor může navrhnout jedno nebo více níže uvedených opatření v závislosti na skutkových okolnostech případu, závažnosti a délce porušení Aarhuské úmluvy, atd. Opatřeními může být:

- Rada a asistence smluvní straně s implementací Aarhuské úmluvy
- Doporučení smluvní straně
- Žádost o předložení strategie k dosažení souladu s Aarhuskou úmluvou (včetně časového rámce) a pravidelné informování o plnění této strategie
- Deklaratorní prohlášení o nedodržování Aarhuské úmluvy
- Prohlášení o výstraze
- Pozastavení práv a povinností smluvní strany vyplývajících z Aarhuské úmluvy
- Jakékoliv jiné vhodné opatření

3.3.7 Následná realizace výstupu kontrolního mechanismu ve vnitrostátním prostředí

Závěry, opatření a doporučení Výboru vždy schvaluje zasedání smluvních stran. Do roku 2016 proběhla 4 zasedání smluvních stran, na kterých byly schvalovány závěry Výboru. Na 2. zasedání smluvních stran se jednalo o 3 závěry konstatující nedodržení Aarhuské úmluvy (ve věci Kazachstánu, Ukrajiny a Turkmenistánu). Všechna tato nedodržení trvala ještě v době posledního hodnoceného zasedání smluvních stran. Na 3. zasedání smluvních stran bylo navíc konstatováno nedodržení ze strany Albánie, Arménie a Litvy. Celkem se tedy jednalo o 6 smluvních stran. Nedodržení ze strany

Arménie opět trvalo i v době posledního hodnoceného zasedání smluvních stran. Na 4. zasedání smluvních stran bylo konstatováno již 9 porušení. Vedle porušení trvajících (Arménie, Kazachstán, Turkmenistán, Ukrajina) se jednalo o nová porušení Aarhuské úmluvy ze strany Běloruska, Moldávie, Slovenska, Španělska a Velké Británie. Na posledním hodnoceném (5.) zasedání smluvních stran se jednalo již dokonce o 14 porušení, z nichž nově bylo konstatováno nedodržování Aarhuské úmluvy ze strany Rakouska, Bulharska, Chorvatska, České republiky, Evropské unie, Německa a Rumunska.

Celkově byly tedy vydány závěry o nedodržování Aarhuské úmluvy v případech 18 smluvních stran. Pravidelnou součástí opatření je povinnost smluvní strany přeložit zprávy, a to vedle pravidelných (před zasedáními smluvních stran) i zprávy o plnění závěrů Výboru buď jednou, nebo dvakrát ročně. S výjimkou závěru Výboru ve věci dodržování Aarhuské úmluvy ze strany Evropské unie (ACCC/C/2008/32) bylo vždy konstatováno nedodržování Aarhuské úmluvy. Pravidelnou součástí závěrů jsou obecně formulována doporučení a nabídky rady. Varování o možném pozastavení členských práv bylo vydáno proti 4 smluvním stranám (jednou bylo prodlouženo a jednou byla konstatována jeho neúčinnost). Pozastavena členská práva nebyla ještě žádné smluvní straně.

Jak smluvní strany tyto nezávazné závěry Výboru implementovaly do svých právních rádek? Tuto otázku bohužel není možné zodpovědět v sedmi případech, kdy bylo konstatováno porušení na posledním hodnoceném zasedání smluvních stran a není zatím zřejmé, jak na něj smluvní strany budou reagovat nebo Výbor nedodržování již dále neřešil. Zcela bez problémů bylo vyřešeno nedodržování Aarhuské úmluvy ve 4 případech. Čtyři smluvní strany, které dlouhodobě (tj. po více období mezi zasedáními smluvních stran) nedodržují Aarhuskou úmluvu, se vždy snažily o přijetí opatření k dodržování Aarhuské úmluvy. Naopak 3 smluvní strany se po alespoň jedno období aktivně nesnažily o přijetí opatření k dodržování Aarhuské úmluvy, byť v ostatních obdobích snahu vyvíjely.

3.4 Závěry

Cílem této kapitoly bylo zhodnocení účinnosti kontrolního mechanismu v mezinárodním právu na příkladu Aarhuské úmluvy. Pro ohodnocení tohoto mechanismu jako účinného svědčí mimo jiné i skutečnost, že již původní text Aarhuské úmluvy předpokládal přijetí kontrolního mechanismu, který bude iniciován i na základě individuální stížnosti. Naprosto klíčový význam individuální stížnosti se zcela zřejmě ukazuje v porovnání s počtem zahájení řízení jinými způsoby (téměř 150 individuálních stížností oproti 3 mezistátním). Je proto velmi pravděpodobné, že bez oprávnění veřejnosti zahájit kontrolní řízení by naprostá většina případů nedodržování Aarhuské úmluvy nebyla předmětem kontroly.

Kontrolní výbor byl navíc ustaven bezprostředně po vstupu Aarhuské úmluvy v účinnost a je obsazen odborníky z nejrůznějších právních profesí (akademici, advokáti, NNO, atd.). Řízení před Výborem je až neobvykle neformální, flexibilní a otevřené veřejnosti, jeho smyslem je spíše než dodržování složitých procesních pravidel rychlé získání všech relevantních informací a rozhodnutí na jejich základě.

Ze závěrů Výboru schválených zasedáními smluvních stran vyplývá, že se smluvní strany většinou snaží odstranit nedostatky konstatované Výborem, i přes jejich nezávaznost a vysokou náročnost požadavků obsažených v Aarhuské úmluvě. Účinnost kontrolního mechanismus posiluje i synergie s jinými typy kontroly. Příkladem může být případ České republiky, kdy závěry Výboru (ACCC/C/2010/50) byly téměř bez dalšího převzaty i do tzv. řízení o *infringementu* proti České republice z důvodu nedostatečné transpozice směrnice EU o posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. O účinnosti kontrolního mechanismu asi nejlépe svědčí i narůstající počet stížností podávaných Výboru, kdy veřejnost nevyužívá prostředků obrany, které nevnímá jako účinné.

Kritiku neúčinnosti kontrolního mechanismu je možné založit především na dvou faktorech. Zaprvé, některé smluvní strany nejsou schopny zajistit dodržování svých závazků ani po více než deseti letech. Zadruhé, může být zpochybňováno, zda ukončení kontrolního řízení skutečně znamená vyřešení problémů a dodržování Aarhuské úmluvy. Je ovšem zřejmé, že bez kontrolního mechanismu by nedošlo ani k dílčím zlepšením, ke kterým jinak díky němu dochází.

II. UPLATNĚNÍ KONTROLNÍCH MECHANISMŮ V APLIKAČNÍ PRAXI

1 VRCHNÍ STÁTNÍ DOZOR V OBLASTI ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

1.1 Základní charakteristika

Institut vrchního státního dozoru v oblasti životního prostředí zaujímá významné postavení v systému kontrolních mechanismů v rámci veřejné správy v oblasti životního prostředí. Jakkoli se může jevit, že smysluplnost a význam jeho role pro zajištění efektivnosti veřejné správy v oblasti životního prostředí bude doprovázena jednoznačnou a transparentní právní úpravou, je třeba říci, že opak je pravdou.

Svého prvního zakotvení se dostalo institutu vrchního státního dozoru společně se vznikem Ministerstva životního prostředí a zakotvením jeho kompetencí v § 19 KompZ. Pozici MŽP jako orgánu vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí zakotvuje jmenovitě ustanovení § 17 odst. 1 KompZ.

Následný vývoj právní úpravy na úseku životního prostředí – spojený mj. se změnami v kompetencích MŽP (ať již ve směru k rozšiřování jeho kompetencí v konkrétních oblastech, tak naopak s jejich redukcí a přechodem na jiná ministerstva) byl doprovázen v konkrétních zákonech z oblasti životního prostředí vždy snahou zákonodárce vypořádat se určitým způsobem i s vyjádřením toho, zda ano a pokud ano, tak v jakém rozsahu a jakým způsobem v té které oblasti životního prostředí plní MŽP i roli orgánu vrchního státního dozoru. Je dle mého názoru s podivem, že nebyla zvolena jednotná metoda právní úpravy a jednotlivé zákony se tak mezi sebou co do uchopení role MŽP jako orgánu vrchního státního dozoru odlišují. Tato skutečnost je zdrojem otázky, zda je tak v jednotlivých oblastech životního prostředí obsah výkonu vrchního státního dozoru vykonávaného Ministerstvem životního prostředí odlišný či nikoli. Druhou otázkou, která je nastolována, je to, zda by k naplnění obsahu § 19 odst. 1 KompZ neměl být vydán speciální zákon, který by výkon vrchního státního dozoru MŽP uceleně upravil. K jejich zodpovězení je vhodné charakterizovat současnou právní úpravu a poukázat na dosavadní názory odborné veřejnosti na výkon vrchního státního dozoru Ministerstvem životního prostředí.

Za prvé je vhodné se zamyslet nad tím, zda úmyslem „historického zákonodárce“ bylo prostřednictvím konstrukce zakotvené v § 19 odst. 1 KompZ roli vrchního státního dozoru svěřit Ministerstvu životního prostředí ve všech věcech životního prostředí či toliko v těch, v nichž Ministerstvo životního prostředí působí jako ústřední orgán státní správy (ať již jeho kompetence vyplývá přímo z kompetenčního zákona nebo z jiného právního předpisu, který reguluje příslušnou materii z oblasti životního prostředí). Ve vztahu k těm kompetencím, které jsou MŽP svěřeny jako ústřednímu správnímu orgánu buď přímo kompetenčním zákonem v § 19 odst. 2 či dalšími zákony, není dle mého mínění sporu o tom, že v nich vykonává i funkci vrchního státního dozoru, byť konkrétní právní předpisy institut vrchního státního dozoru „uchopují“ rozdílným způsobem.

Naopak ve vztahu k oblastem, které nespádají do věcné působnosti MŽP jako ústředního orgánu, je více než problematické zaujmout závěr, že i v nich – bez dalšího zákonného zakotvení – MŽP působí jako orgán vrchního státního dozoru. Být se osobně kloním k tomu (a tato vize je dána neoddiskutovatelným významem ochrany životního prostředí a průřezovými dopady environmentálních prvků napříč všemi oblastmi činnosti veřejné správy), že výhledově by bylo možné a vhodné i užitečné – a to např. novelizací kompetenčního zákona – výslovně vyjádřit, že MŽP vykonává vrchní státní dozor „napříč“ veřejnou správou a může uplatňovat dozorové činnosti i ve vztahu k jiným orgánům veřejné správy, považuji za nutné uvést, že je dle mne třeba poukázat nejen na argumenty „pro“ takové řešení, ale i na ty, které takové řešení činí přinejmenším problematickým. Za základní argument pro co nejširší pojetí vrchního státního dozoru MŽP napříč veřejnou správou je ústavně v čl. 7 Ústavy vyjádřená povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Tuto svoji povinnost stát realizuje prostřednictvím širokého spektra subjektů vybavených veřejnou resp. státní mocí. Nebude sporu o tom, že exkluzivní postavení v oblasti veřejné správy přísluší právě Ministerstvu životního prostředí. Určitým úskalím při hledání optimálního řešení vrchního státního dozoru „ve věcech životního prostředí“ je nesporně vymezení obsahu pojmu „životní prostředí“ a na základě toho upřesnění pro účely legislativního toho, co jsou „věci životního prostředí“. Legální definice

pojmu „životní prostředí“¹²⁶ obsažená v § 2 ZŽP je zcela správně koncipována velmi široce, což klade nároky mimo jiné na koncipování institucionálního zabezpečení ochrany životního prostředí vcelku i v jeho jednotlivostech. Tato skutečnost se projevuje v realitě v tom, že kompetence týkající se jednotlivých složek životního prostředí nejsou svěřeny pouze a toliko MŽP, ale i dalším ústředním orgánům státní správy. Jakkoli by bylo možno diskutovat o optimálnosti dělby těchto „jednotlivých dílčích“ kompetencí mezi existující ústřední orgány státní správy (a to jak *de lege lata*, tak *de lege ferenda*), lze považovat za významnější z hlediska zajištění komplexní ochrany životního prostředí právě význam a koncipování vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí v právním řádu České republiky tak, aby - bez ohledu na to, který jednotlivý ústřední orgán státní správy bude mít svěřenu kompetenci „ve věci životního prostředí“ - to bylo MŽP, které bude disponovat nástrojem, kterým bude moct napříč veřejnou správou dozírat z pozice orgánu vrchního státního dozoru na dodržování právních povinností ve věcech životního prostředí.

Jakkoli nezpochybňuji např. význam těch ustanovení kompetenčního zákona, která se týkají vzájemné spolupráce mezi jednotlivými ministerstvy a ostatními ústředními orgány státní správy, nejsou podle mne dostatečným základem pro závěr, že z nich vyplývá *de lege lata* role Ministerstva životního prostředí v podobě „generální“ pravomoci z hlediska vrchního státního dozoru dozírat na všechny orgány veřejné správy z hlediska ochrany životního prostředí. Obdobný názor, tedy, že je třeba pro kompetence, které nespádají do působnosti MŽP, spíše výslovného zákonného zmocnění zastává i J. Kněžínek.¹²⁷ Naopak J. Šembera¹²⁸ se klání spíše k tomu, že již samotné ustanovení § 19 odst. 1 KompZ umožňuje Ministerstvu životního prostředí výkon vrchního státního dozoru ve velmi širokém rozsahu, a to i v oblastech, které nespádají do věcné působnosti MŽP. Je třeba zdůraznit a ocenit, že J. Šembera se výkonu vrchního státního dozoru MŽP

¹²⁶ Pouze pro úplnost připomeňme, že dle cit. ustanovení § 2 ZŽP je „Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“

¹²⁷ KNĚŽÍNEK, J. *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 260.

¹²⁸ ŠEMBERA, J. *Vrchní státní dozor ve věcech životního prostředí*. In: DAMOHORSKÝ, M. *Pocta doc. JUDr. Jaroslavi Drobničkovi, C.Sc. k jeho 70. narozeninám*. Praha: Univerzita Karlovy, 2007, s. 205 a násl.

ve věcech životního prostředí – a to vůči ostatním ústředním orgánům státní správy bez nutnosti výslovné změny v právní úpravě – věnoval koncepčně a mimo jiné formuloval administrativní formy, kterými je oprávněno MŽP na základě § 19 odst. 1 KompZ ve spoj. s § 22 KompZ a 27 KompZ vrchní státní dozor realizovat. Za základní znak výkonu vrchního státního dozoru a jeho konkrétní organizace (v rámci MŽP a ve vztahu k ostatním ústředním orgánům státní správy a vláde) přitom označil jeho stálost a systematickosti.¹²⁹ V souvislosti s „koncepčními“ úvahami o výkonu vrchního státního dozoru MŽP resp. jeho obsahu a rozsahu se rovněž jeví vhodné poukázat na to, jak se postavil k jeho koncipování věcný záměr zákona o životním prostředí.¹³⁰ Pro inspirativnost pro ev. úvahy *de lege ferenda* se jeví navýsost vhodné uvést výslovně návrh základního vymezení obsahu vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí, podle kterého se vrchním státním dozorem ve věcech životního prostředí rozumí oprávnění MŽP:

- a) dohlížet na výkon veřejné správy v oblasti životního prostředí zajišťované podřízenými i nepodřízenými správními orgány, včetně ústředních orgánů státní správy, nebo orgány krajů při výkonu státní správy,
- b) namátkově dozírat, zda právnické či fyzické osoby, které mohou významně ohrozit nebo poškodit životní prostředí, dodržují právní předpisy na ochranu životního prostředí a rozhodnutí vydaná na jejich základě,
- c) dohlížet, zda výkonem státní správy v jiných oblastech nejsou poškozovány zájmy životního prostředí,
- d) podat ve smyslu ustanovení § 66 odst. 1 soudního řádu správního žalobu k ochraně veřejného zájmu, pokud veřejný zájem spočívá v zájmu na ochraně životního prostředí.

Je tedy zjevné, že tato koncepce cílila k tomu, aby vrchní státní dozor ve věcech životního prostředí vykonávalo MŽP i vůči orgánům vykonávající státní správu v jiných oblastech. Mám za to, že výše uvedené názory a podněty by neměly být opomenuty při ev. úvahách, jak právně zakotvit v právním řádu institut vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí *de lege ferenda*.

¹²⁹ ŠEMBERA, cit. dílo, s. 210–211.

¹³⁰ Blíže KRUŽÍKOVÁ, E., PETRŽÍLEK, P. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílky*. Praha: MŽP 2005, s. 65–66.

1.2 Metoda legislativního vyjádření

Pro pochopení významu vrchního státního dozoru, jeho výkonu MŽP a ev. úvahám o tom, zda je či není třeba současnou právní úpravu měnit či ne, je podle mého mínění užitečné připomenout a srovnat metodu legislativního vyjádření jeho podstaty v jednotlivých zákonech z oblasti práva životního prostředí.

S ohledem na výše uvedené je možné diferencovat a rozdělit je do následujících subkategorí. A to na případy zakotvení institutu vrchního státního dozoru ve věcech, v nichž je MŽP zcela nebo alespoň zčásti ústředním orgánem, a dále na případy spadající do působnosti jiného ústředního orgánu.

1.2.1 Vrchní státní dozor MŽP ve věcech spadajících do působnosti MŽP

1.2.1.1 *S výslovným zakotvením kompetence se specifikací jeho rozsahu*

Zákon o ochraně přírody a krajiny

Do této subkategorie náleží § 79 odst. písm. f) ZOPK, který výslovně stanoví, že MŽP vykonává vrchní státní dozor v ochraně přírody a krajiny.

Na tento rámcový zákonný základ pro výkon vrchního státního dozoru MŽP v oblasti ochrany přírody a krajiny navazuje § 85 odst. 2 ZOPK, podle něhož MŽP v rámci vrchního dozoru v ochraně přírody kontroluje, jak orgány ochrany přírody, stráž přírody, fyzické i právnické osoby provádějí ustanovení tohoto zákona a prováděcích předpisů. MŽP kontroluje, jak jsou dodržována rozhodnutí a závazná stanoviska orgánů ochrany přírody, plněny povinnosti vyplývající ze zákona o ochraně přírody a krajiny, zpracovávány a zajišťovány plány péče o zvláště chráněná území a záchranné programy rostlin a živočichů, dodržovány podmínky ochrany národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací a národních přírodních památek. Zjistí-li MŽP závady, uloží potřebná opatření k jejich odstranění.

Je třeba zdůraznit – a tento názor je odbornou veřejností respektován,¹³¹ že působnost MŽP při výkonu vrchního státního dozoru zakotvený v ustano-

¹³¹ Srov. např. STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Wolters Kluwer (ČR). Praha. 2016, s. X.

vení § 79 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 85 odst. 2 ZOPK není možno vyložit tak, že by automaticky zakládal oprávnění Ministerstvu životnímu prostředí kontrolovat orgány veřejné správy působící v dalších složkách životního prostředí, byť jsou neodmyslitelnou součástí přírody v „širším smyslu“ – jmenovitě je třeba zmínit orgány lesního hospodářství, orgány ochrany zemědělského půdního fondu, vodoprávní úřady, orgány na úseku myslivosti, orgány na úseku rybářství. Stejný závěr platí o nemožnosti přímého vrchního dozoru bez dalšího „zákonného zmocnění“ např. ve vztahu ke stavebním úřadům, báňským úřadům¹³², byť by šlo o situace souvisejícími s vlivy na objekty přírody.

Tato konstrukce a její vnímání aplikační praxí je dokladem toho, že původní úmysl zákonodárce zakotvený v § 17 odst. 1 KompZ nenašel v dikci zákona o ochraně přírody naplnění a naopak zvolil v § 79 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 85 odst. 2 ZOPK konstrukci zakotvení vrchního státního dozoru Ministerstva životního prostředí právě a toliko pouze vůči orgánům ochrany přírody a krajiny.

Vodní zákon

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách náleží k právním předpisům, které ve vztahu k vrchnímu dozoru „přirazuje“ výslovně výraz „vodoprávní“, kterým signalizuje oblast, v které se uplatňuje. Jmenovitě § 111 VZ nese název Vrchní vodoprávní dozor. Jeho specifikem je to, že jím pověřuje jak Ministerstvo zemědělství, tak MŽP. Důvod této konstrukce je dán „dělbou kompetencí“ v oblasti vod mezi tato ministerstva (připomeňme, že v oblasti vod působí i další resorty – Ministerstvo dopravy, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo obrany). Ministerstvu zemědělství a MŽP přísluší v rámci vrchního vodoprávního dozoru kontrolovat, jak vodoprávní úřady a ČIŽP provádějí ustanovení vodního zákona a předpisů podle něho vydaných. Vodní zákon patří mezi ty, které rovněž výslovně zakotvují, že Ministerstvo zemědělství a MŽP jsou v rozsahu své působnosti podle vodního zákona v rámci vrchního vodoprávního dozoru oprávněna též kontrolovat, jak jsou

¹³² Srov. MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 320.

dodržována ustanovení vodního zákona a předpisů podle něho vydaných, jak jsou dodržována rozhodnutí vodoprávních úřadů, jak jsou plněny povinnosti vlastníků vodních děl, správců vodních toků a správců povodí.

Zároveň – stejně jako zákon o ochraně přírody a krajiny – výslovně stanoví, že v případě zjištění závad – mohou uložit potřebná opatření k jejich odstranění.

Za transparentní a vhodné je konečně třeba považovat ustanovení § 111 odst. 3 VZ, podle něhož Ministerstvo zemědělství v součinnosti s MŽP předkládá každoročně vládě zprávu o zhodnocení kontrolní činnosti provedené v uplynulém roce v rámci vrchního vodoprávního dozoru.

1.2.1.2 S výslovným zakotvením kompetence bez další specifikace jeho obsahu

Tato konstrukce je obsažena jmenovitě v:

- v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, dle jehož ustanovení § 21 písm. b) Ministerstvo životního prostředí vykonává vrchní státní dozor v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí,
- v zákoně č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, dle jehož ustanovení § 29 písm. a) MŽP vykonává vrchní státní dozor v oblasti životního prostředí,
- v zákoně 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, dle jehož ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) MŽP vykonává vrchní státní dozor na úseku státní správy vykonávané podle zákona o prevenci závažných havárií,
- v zákoně č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, dle jehož ustanovení § 28 odst. 1 písm. b) MŽP vykonává vrchní státní dozor v oblasti nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty z hlediska ochrany životního prostředí a biologické rozmanitosti.

Osobně se kloním k tomu, že vhodnější než tato metoda je ta, která je použita v zákoně o ochraně přírody a krajiny a ve vodním zákoně, tj. ta, která výslovně specifikuje rozsah výkonu vrchního státního dozoru a vymezuje okruh kontrolovaných osob.

1.2.1.3 Hybridní – částečné/ neúplné vymezení kompetence

Za hybridní konstrukci lze považovat např. řešení obsažené:

- v zákoně o odpadech, jehož ustanovení § 79 odst. 2 ve v rámci ustanovení u působnosti MŽP vymezen obsah vrchního státního dozoru v oblasti odpadového hospodářství tak, že je jím dozor nad tím, jak správní úřady, které vykonávají státní správu v oblasti odpadového hospodářství, dodržují právní předpisy v této oblasti, a dále dozor nad dodržováním ustanovení právních předpisů a rozhodnutí příslušných správních úřadů v oblasti nakládání s odpady;
- v zákoně č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, dle jehož ustanovení § 16 odst. 2 písm. b) je MŽP vykonává vrchní státní dozor nad tím, jak další příslušné orgány vykonávají působnost stanovenou tímto zákonem;
- v zákoně č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, dle jehož ustanovení § 17 písm. e) MŽP „dozírá“, jak orgány ochrany zemědělského půdního fondu nižšího stupně na tomto úseku plní své úkoly. Je dle mne nepochybné, že míněn je výkon vrchního státního dozoru nad činnostmi ostatních orgánů ochrany zemědělského půdního fondu.

1.2.1.4 Absence výslovného ustanovení

Příkladem této konstrukce je zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v němž absentuje výslovné vyjádření toho, že MŽP je orgánem vrchního státního dozoru v oblasti životního prostředí (byť v předchozím zákoně č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší toto ustanovení zakotveno bylo). Zřejmě nikdo nebude pochybovat, že přijetím „nového“ zákona o ochraně ovzduší „ztratilo“ MŽP roli orgánu vrchního státního dozoru v oblasti ochrany ovzduší. Tato právní situace je dle mne dokladem správnosti výše uvedeného názoru, že ve všech oblastech, kde přísluší MŽP kompetence jako

ústřednímu orgánu bez ohledu na to, zda konkrétní „složkový“ či jiný „průřezový“ zákon z oblasti životního prostředí zakotvuje výslovně roli MŽP jako orgánu vrchního státního dozoru, mu tato přísluší.

1.2.2 Vrchní státní dozor MŽP ve věcech spadajících do působnosti jiného ústředního orgánu

Není sporu o tom, že s ohledem na legální definici pojmu životního prostředí zakotvenou v § 2 ZŽP (viz též již výše), tvoří životní prostředí oblasti, které nejsou vždy svěřeny do působnosti Ministerstva životního prostředí. A zdůrazněme, že je lehce představitelné, že by do působnosti MŽP svěřeny být mohly. Učebnicovým příkladem budiž oblast „ochrany lesa“. Aniž bychom zabíhali do podrobností, je vhodné zdůraznit, že tuto kompetenci (až na vybrané aspekty) ztratilo MŽP přijetím zákona č. 289/1995 Sb. o lesích.

Zákonodárce si byl však zjevně vědom specifčnosti lesa coby složky životního prostředí a zvolil konstrukci výslovného zakotvení kompetence MŽP jako orgánu vrchního státního dozoru se specifikací jeho rozsahu a kontrolovaných osob. A to jmenovitě v § 50 LesZ, dle něhož je MŽP orgánem vrchního státního dozoru, ovšem bez další specifikace jeho obsahu.

1.3 Závěr

Z výše uvedeného přehledu zakotvení institutu vrchního státního dozoru vykonávaného MŽP v oblasti životního prostředí se nabízí *de lege ferenda* zvážit následující.

Je účelné a vhodné i do budoucna zachovat institut vrchního státního dozoru MŽP či na něho rezignovat? Na tuto otázku je dle mého názoru nutno odpovědět jednoznačně tak, že institut vrchního státního dozoru MŽP je třeba zachovat.

Jakou legislativní metodu zvolit pro jeho zakotvení *de lege ferenda*? Minimálně je třeba zachovat stávající podobu ustanovení § 19 odst. 1 KompZ a doporučit MŽP v maximální míře ve vztahu k jiným orgánům využívat prostor vyplývající z § 22 a § 27 KompZ. Zároveň je třeba doporučit zvážit

sjednocení legislativní metody vyjadřování obsahu výkonu vrchního státního dozoru MŽP. Reálně se jeví jednotnou právní úpravu promítnout vždy každého jednotlivého zákona z oblasti životního prostředí.

Možné by dle mne bylo též zakotvení bližších ustanovení týkajících se vrchního státního dozoru MŽP ve věcech životního prostředí v zákoně o životním prostředí. Jakkoli se jedná o zákon „rámcový“, je dle mého soudu jeho význam v systému pramenů práva životního prostředí podceňován a svojí povahou je přímo předurčen k regulaci vybraných obecných institutů z oblasti životního prostředí a institut vrchního státního dozoru k nim určitě náleží. I pro taková řešení je však třeba politické shody. V případě „politické“ shody o potřebnosti takového řešení se lze doporučit inspirací věcným záměrem zákona o životním prostředí z roku 2005 (viz výše).

Možné by bylo doplnění obsahu a rozsahu vrchního státního dozoru vyjádřit eventuálně přímo v kompetenčním zákoně. V rámci této úpravy (na níž však zřejmě nebude politické shody) zvážit i výslovné vyjádření toho, že MŽP je orgánem vrchního státního dozoru i v oblastech, v nichž není ústředním orgánem. I v případě tohoto řešení lze doporučit inspiraci věcným zákonem o životním prostředí z roku 2005 ve smyslu, o kterém bylo výše pojednáno.

Pro úplnost pohledu považuji za nutné uvést, že jako nereálné spatřuji vizi zpracování samostatného zákona o výkonu vrchního státního dozoru MŽP v oblasti životního prostředí.

2 STRÁŽE JAKO SUBJEKTY KONTROLY PŘI PROSAZOVÁNÍ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Na úseku ochrany životního prostředí v podmínkách Slovenské republiky a České republiky působí vedle orgánů veřejné moci také tzv. stráže. Stráže mají specifické postavení v rámci veřejné správy. Přiznává se jim mimořádný význam. Z hlediska jejich působnosti v oblasti ochrany životního prostředí zejména tam, kde je kontrolní činnost natolik obtížná, že ji nelze zabezpečit prostřednictvím jiných subjektů veřejné správy. Potřeba vzniku stráží vzešla z potřeby zabezpečit ochranu přírodního bohatství, chráněných území a přírodních památek, environmentální vzdělávání a výchovu, stejně jako dodržování příslušných právních předpisů.

*„Stráže nejsou veřejnými ozbrojenými bezpečnostními sbory, nemají jednotné velení ani celistvou organizační strukturu.“*¹³³ Stráže tedy nepředstavují organizačně jednotný celek. Jsou koncipované na členském principu. Podle současné právní úpravy se strážemi rozumějí fyzické osoby, kterým zákon svěřuje výkon veřejné správy na určitém úseku v zákonem stanoveném rozsahu. Výkon státní správy vykonávají především prostřednictvím správního dozoru. Strážcové v praxi dbají na dodržování právních předpisů a podílejí se na ochraně životního prostředí, a to specializovaně: podle jednotlivého druhu zaměření příslušné stráže.

2.1 Stráže v podmínkách Slovenska

Ve Slovenské republice neexistuje „univerzální stráž,“ proto ani právní úprava týkající se stráží není jednotná. V současnosti v právním pořádku Slovenské republiky existuje vícero zákonů upravujících postavení jednotlivých druhů stráží. Musíme tak diferencovat mezi vícerymi druhy stráží upravenými zvláštními právními předpisy. Doposud se vyznačovalo šest druhů stráží s působností pro jednotlivé oblasti v rámci ochrany životního prostředí. Podle zaměření lze stráže rozlišit na stráž přírody, vodní stráž, rybářskou stráž, lesní stráž, mysliveckou stráž a polní stráž. Účelem této

¹³³ VRABKO, M. a kol. *Správní právo hmotné: osobitná část*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2014, s. 153.

kapitoly je především otevřená kritika právní úpravy, místo pouhého shrnutí současného stavu. Proto budou v následujícím textu přiblíženy jednotlivé nedostatky slovenské právní úpravy na úseku stráží, které považujeme za nejzásadnější. Dále se věnujeme též nedostatkům české právní úpravy.

Za první nedostatek lze označit roztržitost právní úpravy. Poněvadž právní úprava pro jednotlivé stráže je uvedena v jiném právním předpise, domníváme se, že orientace v právní úpravě stráží je poměrně složitá. Zajímavostí je, že ze zmíněných šesti stráží, jen polní stráž je upravená v samostatném zákoně.¹³⁴ Právní úprava ostatních pěti stráží se nachází v rámci komplexnějších zákonů¹³⁵ upravujících ochranu jednotlivých složek životního prostředí. Samotný fakt, že každá stráž je upravená v jiném zákoně nepovažujeme s ohledům na historický kontext, ve kterém stráže vznikaly, za až tak velký problém. Za problematické považujeme, že při tvorbě jednotlivých právních předpisů upravujících stráže se nepřihlédlo ke dřívější právní úpravě (anebo nedostatečně), protože tímto způsobem vznikly rozdíly mezi právními úpravami. Některé z nich lze považovat za oprávněné a vyplývající ze zvláštností jednotlivých stráží. Naopak některé rozdíly vznikly, podle našeho názoru, jen nepřesností, resp. nedůsledností zákonodárce.

Zajímavostí slovenské právní úpravy je postavení strážců jako takových. Existují vlastně tři modely jejich postavení. Prvním a jedinečným je postavení příslušníků polní stráže, kde příslušníci této stráže jsou k vlastníkovi, nájemci zemědělských pozemků nebo společenstvu vlastníků zemědělských pozemků v pracovněprávním vztahu.¹³⁶ Druhým modelem postavení členů stráží je postavení dobrovolných strážců, kterými se může stát jakákoliv osoba, samozřejmě po splnění všech zákonných podmínek. Třetí model představují profesionální strážci, kteří působí vedle dobrovolných strážců. Profesionální strážci jsou především zaměstnanci jednotlivých orgánů státní správy určených příslušným orgánem. Profesionální členové stráží mohou působit v případě třech stráží a to: stráže přírody, lesní stráže

¹³⁴ Zákon č. 255/1994 Z. z. o poľnej stráží.

¹³⁵ Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny; zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch; zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch; zákon č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov; zákon č. 139/2002 Z. z. o rybárstve.

¹³⁶ § 5 odst. 4 zákona č. 255/1994 Z. z. o poľnej stráží.

a vodní strážce. Slovenský zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody krajiny upravuje možnosť ustanoviť profesionálni strážce prírody následovne: „*Oprávnenia a povinnosti člena strážce prírody majú aj ministerstvom určení zamestnanci organizácií ochrany prírody; táto skutočnosť sa označí do ich služobného preukazu.*“¹³⁷ Profesionálni členy lesní strážce zakotvuje zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch následovne: „*Oprávnenie člena lesnej strážce majú aj určení zamestnanci orgánov štátnej správy lesného hospodárstva.*“¹³⁸ A právní úpravu profesionálních členů vodní strážce nalezneme v zákoně č. 364/2004 Z. z. vodný zákon, která zní: „*Oprávnenie člena vodnej strážce majú aj určení zamestnanci orgánov štátnej vodnej správy vykonávajúci štátny vodochranný dozor a hlavný štátny vodochranný dozor nad vodami.*“¹³⁹ Profesionální strážci jsou tedy i v zaměstnaneckém poměru k danému orgánu státní správy.

S postavením strážců samozřejmě souvisí i jejich postavení jako veřejných činitelů. Toto postavení členů stráží přináší samozřejmě jejich vyšší ochranu v případě, kdy se podílejí na plnění úloh společnosti a státu a používají přitom pravomoc, která jim byla v rámci zodpovědnosti za plnění těchto úloh svěřena. V těchto případech jsou chráněni prostřednictvím trestného činu útoku na veřejného činitele.¹⁴⁰ Také osoba, která by neuposlechla výzvu člena strážce, se může dopustit přestupku proti veřejnému pořádku, kterým je například neuposlechnutí výzvy veřejného činitele při výkonu jeho pravomoci.¹⁴¹ Na druhé straně strážci mají vyšší odpovědnost, neboť se při výkonu svých povinností a pravomocí mohou stát pachatelem trestných činů veřejných činitelů.¹⁴² Členům polní strážce je postavení veřejného činitele přiznává zákonem č. 255/1994 Z. z. o poľnej strážii.¹⁴³ Tato úprava není nejvhodnější, neboť ostatním strážím je toto postavení přiznáno zákonem č. 300/2005 Z.z., trestný zákon.¹⁴⁴ Avšak ani právní úprava v tomto právním předpisu není bezchybná, a dovolíme si tvrdit, až nedostatečná. Na základě

¹³⁷ § 79 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny.

¹³⁸ § 52 odst. 1 třetí věta, zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch.

¹³⁹ § 69 odst. 1, druhá věta zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.

¹⁴⁰ § 323 až § 325 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon.

¹⁴¹ § 47 ods.1 písm. a) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.

¹⁴² Blíže srov. druhý díl 8. hlavy zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon.

¹⁴³ § 5 odst. 4 zákona č. 255/1994 Z. z. o poľnej strážii: „*Člen poľnej strážce má pri plnení úloh podľa tohto zákona postavenie verejného činiteľa.*“

¹⁴⁴ Zákon č. 300/2005 Z. z. trestný zákon.

citovaného zákona se veřejným činitelem rozumí (mimo jiného): „*člen lesnej stráže, vodnej stráže, rybárskej stráže, poľovníckej stráže, stráže prírody alebo osoba, ktorá má oprávnenie člena stráže prírody, ak sa podieľa na plnení úloh spoločnosti a štátu a používa pritom právomoc, ktorá mu bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená.*“¹⁴⁵ V tomto ustanovení zjevně chybí osoba, která má oprávnění člena lesní stráže a osoba, která má postavení člena vodní stráže.

Jedním z nedostatků právní úpravy dále je, že zákonem stanovené požadavky na způsobilost být členem stráže nejsou jednotné. Každý ze zákonů, jako předpoklad výkonu funkce člena stráže stanoví minimální věk. Věkové požadavky však nejsou jednotné. Člen stráže přírody a člen lesní stráže mají zákonem stanovený požadavek 18 let. U ostatních stráží je ovšem nezbytné dovršit 21 let.

Dalším nedostatkem právní úpravy v oblasti požadavků na způsobilost stát se členem stráže je předpoklad slovenského státního občanství. To znamená, že členem stráže může být jen fyzická osoba, která je občanem Slovenské republiky. Takový požadavek je však kladen jen na členy rybářské stráže a stráže přírody.¹⁴⁶ U ostatních právě tento požadavek zcela chybí. Není přitom vůbec zřejmé z jakého důvodu.

Zákonná úprava taktéž vyžaduje splnění podmínky bezúhonnosti v případě všech stráží s výjimkou stráže myslivecké. Ačkoliv zákon č. 274/2009 Z. z. zákon o poľovníctve tento požadavek výslovně neuvádí, tak je možné jej vyvodit z požadavku zbrojního průkazu skupiny „D“¹⁴⁷ ve smyslu ustanovení § 15 odst. 2 písm. d) zákona č. 190/2003 Z. z. o strelných zbraniach a strelive a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Právě vydání zbrojního průkazu skupiny „D“ je také podmíněno, mimo jiného, bezúhonností fyzické osoby.¹⁴⁸ Mírný rozdíl je i v úpravě rybářské stráže. V tomto případě se zákonodárce rozhodl nepoužít výslovně výraz „bezúhonnost“, ale zákon č. 139/2002 Z. z. o rybárstve ukládá jako podmínku to, že: „*za člena rybárskej stráže môže byť ustanovená fyzická osoba, ktorá nebola právoplatne odsúdená*

¹⁴⁵ § 128 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon.

¹⁴⁶ § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších právnych predpisov; § 21 odst. 3 písm. b) zákona č. 139/2002 Z. z. o rybárstve.

¹⁴⁷ § 27 odst. 4 písm. b) zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁴⁸ § 16 písm. d) zákona č. 190/2003 Z. z. strelných zbraniach a strelive a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

*za úmyselný trestný čin alebo trestný čin obrozienia životného prostredia spáchaný z nedbanlivosti alebo v posledných troch rokoch nebola postihnutá za priestupok na úseku rybnárstva.*¹⁴⁹ V konečném důsledku možno usoudit, že podmínka bezúhonnosti je stanovena pro všechny strážce, ačkoliv obsah tohoto pojmu je pro jednotlivé strážce různý.

Podle platné a účinné právní úpravy členové myslivecké, lesní strážce a strážce přírody mají zakotvenu i podmínku spočívající ve zdravotní způsobilosti. U myslivecké strážce se zdravotní způsobilost prokazuje doložením lékařského potvrzení.¹⁵⁰ V případě lesní strážce se: „*zdravotná spôsobilosť uchádzača za člena lesnej stráže preukazuje lekárskeym posudkom podľa osobitného predpisu.*“¹⁵¹ U členů strážce přírody zákon stanoví požadavek fyzické a zdravotní způsobilosti na výkon dané funkce, přičemž zákon dále neuvádí, jakým způsobem se tato způsobilost prokazuje.¹⁵² U zemědělské, vodní a rybářské strážce se zdravotní způsobilost nevyžaduje.

Stejně tak práva a povinnosti členů jednotlivých strážcí se někdy až nepřiměřeně liší. Za výrazný nedostatek aktuální právní úpravy vnímáme ustanovení příslušných zákonů zakládajících oprávnění příslušníků strážcí používat donucovací prostředky. V této oblasti je úprava skutečně různorodá, jednak co se týká druhů donucovacích prostředků a jednak intenzity jejich použití. Ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 255/1994 Z. z. o poľnej strážci „*člen poľnej stráže pri výkone oprávnení môže primerane použiť hmaty, chvaty, údery a kopy sebaobrany, slzotvorné prostriedky a služobného psa.*“ Podobně je upraveno oprávnění členů rybářské strážce¹⁵³ a strážce přírody,¹⁵⁴ které je ale rozšířeno o možnost použít navíc obušek a pouta. Členové lesní strážce jsou oprávněni mimo uvedených donucovacích prostředků použít i varovný výstřel.¹⁵⁵ U členů myslivecké strážce je koncipováno oprávnění použít donucovací prostředky o něco širěji, co se týče možnosti použití i jiných paralyzujících prostředků jako například slzotvorných, avšak zákon neumožňuje členům

¹⁴⁹ § 21 odst. 3 zákona č. 139/2002 Z. z. o rybárstve.

¹⁵⁰ § 27 odst. 4 písm. c) zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁵¹ § 52 odst. 4 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch.

¹⁵² § 72 odst. 1 písm. e) zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny.

¹⁵³ § 24 odst. 1 zákona č. 139/2002 Z. z. o rybárstve.

¹⁵⁴ § 76 odst. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny.

¹⁵⁵ § 53 odst. 3 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch.

této strážce použít služebního psa.¹⁵⁶ Z jakého důvodu právě členové myslivecké strážce, u kterých je nejvyšší pravděpodobnost, že budou mít psa, nemohou psa použít, zůstává nejasné. U vodní strážce se zákon o donucovacích prostředcích dokonce vůbec nezmiňuje. Příslušníci vodní strážce tedy nemají právo použít žádné donucovací prostředky. Na základě uvedeného lze konstatovat, že nejmenší oprávnění při použití donucovacích prostředků mají členové polní strážce a nejšířší oprávnění naopak členové myslivecké strážce (s výjimkou možnosti použít služebního psa jako donucovací prostředek při výkonu svojí funkce).

Při používání donucovacích prostředků a při intenzitě jejich použití musí být zohledněna zásada přiměřenosti. Dikce zákona stanoví určitá omezení v používání donucovacích prostředků, a to stanovením donucovacích prostředků, které nelze vůči některým osobám použít. Úprava je v tomto ohledu však opět nejednotná. Stráž přírody a lesní stráž mohou vůči osobě vysokého věku, osobě mladší 15 let a vůči osobě se zjevným tělesným postižením z donucovacích prostředků použít pouze hmaty a chvaty a proti zjevně těhotné ženě nejsou členové těchto strážcí oprávnění použít žádný z donucovacích prostředků.¹⁵⁷ Zákon přitom blíže nespécifikuje pojem „zjevně těhotná žena“. Naproti tomu členové zemědělské a rybářské strážce jsou oprávnění použít hmaty a chvaty i při zákroku proti těhotné ženě. Při zákroku proti osobě se zjevným tělesným postižením, osobě vysokého věku, osobě mladší 15 let jsou oprávnění použít hmaty a chvaty.¹⁵⁸ Jiné prostředky než hmaty a chvaty v tomto případě není možné použít, s výjimkou případu, že by „útok týchto osôb bezprostredne ohrozoval životy a zdravie iných osôb alebo vlastnej osoby, alebo ak brozí závažná škoda na majetku užívateľovi a nebezpečenstvo nemožno odvrátiť inak.“¹⁵⁹ U myslivecké strážce je úprava koncipovaná tak, že ustanovení zákona o poľovníctve¹⁶⁰ omezuje členy myslivecké strážce tak, že mohou využít opět pouze hmaty a chvaty, a to jednak při zákroku proti osobě vyso-

¹⁵⁶ § 29 odst. 3 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁵⁷ § 76 odst. 8 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších právnych predpisov.

¹⁵⁸ § 28 odst. 4 zákona č. 139/2002 Z. z. o rybárstve v znení neskorších právnych predpisov; ustanovenie § 8 ods. 4 zákona č. 255/1994 Z. z. o poľnej strážci.

¹⁵⁹ § 28 zákona č. 139/2002 Z. z. o rybárstve.

¹⁶⁰ § 29 odst. 10 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

kého věku anebo proti zjevně těhotné žene. Zákon opět blíže nespecifikuje, co přesně se rozumí zjevně těhotnou ženou. Dále proti osobě se zjevným tělesným postižením, přičemž i v tomto případě se jedná o právně neurčitý pojem, který se nachází i v ustanoveních zákona o rybářství a zákona o poľnej stráž, ale jeho legální definice neexistuje. A navíc se omezení vztahuje též na zákrok proti osobě mladší 14 let. Tedy nikoliv vůči osobě mladší 15 let jako je to tomu v úpravě poľní a rybářské stráže, ale omezení se bude vztahovat až u osob mladších 14 let.¹⁶¹ Právě tato ustanovení by měla být sjednocena, aby nebyly používány různé pojmy, různá věková omezení a různý rozsah pravomoci.

2.2 Stráže v podmínkách České republiky

Právní pořádek České republiky rozeznává o něco méně druhů stráží než slovenský. Konkrétně se jedná o čtyři druhy: stráž přírody,¹⁶² lesní stráž,¹⁶³ mysliveckou stráž¹⁶⁴ a rybářskou stráž.¹⁶⁵ Právní úprava ani jedné ze stráží se tedy nenachází v samostatném zákoně. Za zmínku určitě stojí vzpomenout, že do roku 2001 působila v České republice i vodní stráž, která byla upravená v zákoně č. 130/1974 Sb., který však byl nahrazen vodním zákonem č. 254/2001 Sb., který tento institut už neobsahoval, a to z důvodu, že v téže době se připravoval nový zákon o veřejné stráž, který mal sjednotit všechny stráže, a proto se nepočítalo se samostatnou vodní stráž.

Postavení strážců přírody je v ČR legislativně lépe zakotvené než v případě Slovenska, minimálně co se týká jejich statusu úřední osoby.¹⁶⁶ Toto postavení jim vyplývá přímo z § 127 odst. 1 písm. i) TZ. V řadách stráže přírody působí i profesionální strážci přírody, a dobrovolní strážci přírody. Profesionální strážce v tomto případě jsou zaměstnanci orgánů ochrany přírody, které za strážců přírody ustanoví krajský úřad nebo AOPK a správy národních parků.¹⁶⁷ V rámci lesní stráže působí dobrovolní strážci.¹⁶⁸ Zajímavostí je, že členem

¹⁶¹ § 29 odst. 10 zákona č. 247/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁶² Právní úprava se nachází v zákoně č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny.

¹⁶³ Právní úprava se nachází v zákoně č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně některých zákonů.

¹⁶⁴ Právní úprava se nachází v zákoně č. 449/2001 Sb. o myslivosti.

¹⁶⁵ Právní úprava se nachází v zákoně č. 99/2004 Sb. o rybářství.

¹⁶⁶ Obdobné postavení jako postavení veřejného činitele v podmínkách Slovenské republiky.

¹⁶⁷ § 81 odst. 1 ZOPK.

¹⁶⁸ § 38 odst. 1 LesZ.

strážce přírody je *ex lege* též každý inspektor ČIŽP.¹⁶⁹ Tyto lze bez jakýchkoliv námitek označit za profesionální členy lesní stráže. V řadách myslivecké stráže působí dobrovolní členové, které však navrhuje uživatel honitby.¹⁷⁰ Podobně i rybářská stráž je složená z dobrovolných členů, avšak Český rybářský svaz často za členy rybářské stráže navrhuje osoby, které následně uzavřou určitou formu pracovněprávně dohody, a svoji činnost tedy vykonávají sice dobrovolně, ale reálně za odměnu. V tomto případě můžeme hovořit o částečné profesionalizaci rybářské stráže.

Co se týká nedostatků právní úpravy lze s určitostí tvrdit, že stejná roztržitost právní úpravy, která ztěžuje orientaci v dané právní oblasti, převládá též v podmínkách ČR. V rámci požadavku na způsobilost stát se členem stráže převládá i nepřiměřená nejednotnost. Například požadavek na státní občanství uchazeče je u stráže přírody a lesní stráže,¹⁷¹ u myslivecké stráže je tento požadavek zmírněn a je požadováno pouze bydliště na území ČR.¹⁷² Naopak u rybářské stráže zase taková podmínka úplně absentuje.

Za jeden z nejzávažnějších rozdílů mezi strážemi v podmínkách Slovenska a ČR je možné považovat to, že členové stráží na Slovensku disponují širokým spektrem donucovacích prostředků, zatímco členové stráží v ČR nedisponují žádnými. Úvaha o tom, který z uvedených stavů pokládáme za lepší je rozvedena dále. Strážce v ČR při výkonu svých povinností tedy nemohou používat žádné donucovací prostředky a mohou pouze vyzývat osoby ke splnění jejich povinností, ale při jejich nesplnění nemají právo bezprostředně zakročit proti těmto osobám. V případě potřeby mohou pouze požádat o pomoc anebo součinnost Policii ČR anebo obecní policii.¹⁷³

2.3 Závěr

Strážcové, ať už ve Slovenské republice, anebo v České republice se snaží působit zejména preventivně, upozorňovat na nedostatky v činnosti lidí,

¹⁶⁹ § 7 odst. 2 zákona č. 289/1991 Sb. o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

¹⁷⁰ § 12 odst. 1 MyslZ.

¹⁷¹ § 81 odst. 3 písm. a) ZOPK; § 38 odst. 3 LesZ.

¹⁷² § 12 odst. 3 písm. b) MyslZ.

¹⁷³ § 81 odst. 7 písm. e) ZOPK; § 39 odst. 2 písm. d) LesZ; § 14 odst. 1 písm. h) MyslZ; § 16 písm. b) bod 3. RybZ.

kteří mají negativní dopad na jednotlivé složky životního prostředí. K porušení zákonů ze strany veřejnosti však dochází stále častěji a opakovaně. Mnohokrát jsou proto nuceni přistoupit i k ukládání sankcí za přestupky. Na základě výše uvedeného máme za to, že aktuální stav právní úpravy týkající se stráží, jako subjektů na úseku ochrany životního prostředí, v podmínkách Slovenské republiky i v podmínkách České republiky není vyhovující. Právní úprava je poměrně roztržštěná a orientaci v ní je značně náročná. Proto bychom za nejvhodnější řešení považovali vytvoření jednoho uceleného právního předpisu, který by řešil problematiku stráží komplexně. Stráže by nadále mohly být rozděleny podle svého zaměření, ale jejich základní právní rámec upravující zejména postavení, podmínky členství, povinnosti, oprávnění atd. by byly obsaženy v jednom právním předpisu. Svědky této snahy jsme byli v obou státech. V rámci Slovenské republiky však byla tato snaha výrazně slabší a jednalo se jen o prohlášení generálního ředitele sekce ochrany přírody ministerstva životního prostředí SR Stanislava Klauča pro tiskovou agenturu SITA ze dne 19. 6. 2007.¹⁷⁴ Reakce Asociácie strážcov chránených území Slovenska však byla negativní: nepovažovala takovou myšlenku za dobrý nápad.¹⁷⁵ Od tohoto momentu se tato problematika dále neposunula, což pokládáme za negativum. Oproti tomu v ČR se touto problematikou zabírali mnohem intenzivněji. Usnesením Vlády České republiky č. 1170/2001 ze dne 14. 11. 2001 byl schválen návrh zákona o veřejné stráží. Tento návrh zákona však nakonec nebyl schválen Parlamentem České republiky. Návrh zákona počítal s myšlenkou vytvoření jednotné a ozbrojené veřejné strážě.

Pokud by v budoucnosti nebyla politická vůle k přijetí jednotného zákona, bylo by vhodné alespoň sjednotit odlišnosti týkající se jednotlivých druhů stráží, na které jsme v textu poukázali. To znamená, sjednotit především požadavky způsobilosti na členství ve strážích. Hlavně se jedná o věkové požadavky, požadavky státního občanství atd. Také problematika rozsahu a omezení týkající se donucovacích prostředků by měla být sjednocená.

¹⁷⁴ <http://www.oldweb.rozhlas.sk/inetportal/web/index.php?lang=1 & stationID=3 & page=showNews & id=39171>

¹⁷⁵ Tamtéž.

Jak jsme již naznačili, největší rozdíly mezi slovenskými a českými strážemi je možné pozorovat v oprávnění používat donucovací prostředky. V tomto ohledu by bylo podle našeho názoru vhodné, aby se i ve Slovenské republice zavedlo oprávnění používat donucovací prostředky též pro vodní stráž, a v ČR, aby se zavedlo toto oprávnění celoplošně pro všechny druhy stráží. Za nejvhodnější rámec donucovacích prostředků považujeme ten, kterým v podmínkách Slovenské republiky disponuje polní stráž, tj. hmaty, chvaty, údery a kopy sebeobranu, slzotvorné prostředky a použití služebního psa. Taktéž omezení při používání donucovacích prostředků by se měla vztahovat na stejné případy a týkat se stejného okruhu zákonem vymezených osob. Tu vyvstává potřeba buď legálně definovat některé pojmy anebo je nahradit jinými, exaktně stanovenými tak, aby se odstranil nesoulad v současné právní úpravě týkající se intenzity použití donucovacích prostředků u jednotlivých stráží. Právě podrobné stanovení podmínek jejich použití může vést k jejich nezneužívání členy stráží, a naopak může pomoci při jejich činnosti při prosazování zákonem stanovených práv a povinností.

3 ÚLOHA POLSKÉ INSPEKCE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ PŘI PROSAZOVÁNÍ PRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI

3.1 Zřízení, organizace a působnost

Státní inspekce ochrany životního prostředí byla jako speciální kontrolně-dozorčí orgán v oblasti ochrany životního prostředí zřízena v roce 1980 zákonem o ochraně a tvorbě životního prostředí.¹⁷⁶ Článek 95 tohoto zákona v původním znění k úlohám Inspekce řadil mj.:

- kontrolu dodržování a uplatňování zákona,
- provádění nebo podávání podnětů k provádění výzkumu za účelem posouzení stavu životního prostředí a v něm probíhajících změn,
- výkon činností vytvářejících podmínky k předcházení ohrožení životního prostředí a k jeho obnově,
- popularizaci zásad ochrany životního prostředí.

Kompetence Inspekce nebyly zprvu příliš velké: Inspekce zejména nemohla zastavit činnost ohrožující životní prostředí a nemohla ukládat pokuty za porušení předpisů k ochraně životního prostředí.

Během jednání u „kulatého stolu“ na jaře 1989 (politická transformace režimu v Polsku) se objevila myšlenka podstatného posílení pozice Inspekce a rozšíření jejich kompetencí. Tento záměr byl uskutečněn v roce 1991 zvláštním zákonem o Státní inspekci ochrany životního prostředí,¹⁷⁷ který osamostatnil Inspekci jako kontrolně-dozorčí instituci se širokým záběrem, zvětšil její kompetence a poskytl ji významné pravomoci: zastavovat činnosti ohrožující životní prostředí a ukládat pokuty za porušení předpisů k ochraně životního prostředí.¹⁷⁸ Tento zákon byl několikrát novelizován, změnil

¹⁷⁶ Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska (DzU č. 3, poz. 6).

¹⁷⁷ Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (DzU č. 77, poz. 335).

¹⁷⁸ O historii Inspekce viz RADECKI, W. *Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska z komentarzem*. Wrocław 2000, s. 9–13.

se jeho název (zrušilo se přídavné jméno „státní“) a hlavně postupně spolu s rozvojem legislativy byly Inspekci přidělovány nové úkoly a kompetence. Nadále však tento zákon zůstává v platnosti.¹⁷⁹

Podle čl. 1 zákona o Inspekci je polská Inspekce ustanovena pro kontrolu dodržování předpisů k ochraně životního prostředí a pro výzkum a posuzování jeho stavu. Působnost Inspekce je vymezena rozsáhlým článkem 2 téhož zákona, přičemž nejvýznamnější je kontrola dodržování povinností v následujících oblastech:

- předpisech k ochraně životního prostředí,
- rozhodnutích vymezujících podmínky využívání životního prostředí,
- měření různých emisí a jejich vlivu na stav životního prostředí,
- provozu zařízení chránících životní prostředí před znečišťováním,
- nakládání s různými druhy odpadů, geneticky modifikovanými organismy, látkami poškozujícími ozónovou vrstvu a některými fluorovanými skleníkovými plyny.

Lze konstatovat, že Inspekce se zabývá spíše tzv. technickou ochranou životního prostředí. Dále je významné, že ani zákon o ochraně přírody, ani lesní zákon, myslivecký nebo rybářský zákon nepřiznávají Inspekci žádné kompetence.

Orgány Inspekce jsou:

1. hlavní inspektor ochrany životního prostředí jako ústřední orgán státní správy řídicí činnosti Inspekce na území státu – svou činnost vykonává prostřednictvím Hlavního inspektorátu ochrany životního prostředí,
2. vojvodský inspektor ochrany životního prostředí jako orgán státní správy na území vojvodství řídicí činnosti Inspekce na tomto území – svou činnost vykonává prostřednictvím Vojvodského inspektorátu ochrany životního prostředí.

Hlavním úkolem Inspekce je provádět kontrolu nad dodržováním předpisů k ochraně životního prostředí. Kontrolu provádějí hlavní inspektor, vojvodští inspektoři a jimi pověřeni zaměstnanci Inspekce (inspektoři).

¹⁷⁹ Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska (DzU 2016, poz. 1688).

Podle čl. 12 zákona o Inspekci, může vojvodský inspektor na základě výsledků kontroly:

- vydat tzv. nařízení po kontrole adresované zástupci kontrolované právnické osobě nebo kontrolované osobě fyzické,
- vydat správní rozhodnutí na základě zvláštních předpisů,
- zahájit výkon rozhodnutí, jestliže nesplněná povinnost vyplývá z nařízení nebo správního rozhodnutí.

Nejvýznamnějším právním prostředkem je nařízení po kontrole, kterým vojvodský inspektor nestanoví nové povinnosti, ale vyjmenovává ty, které nebyly splněny (byly porušeny). Vyžaduje odstranění nedostatků a může také žádat zahájení služebního nebo jiného řízení proti pachatelům – zároveň určuje lhůtu ke splnění nařízení po kontrole. Adresát nařízení po kontrole je povinen ve stanovené lhůtě informovat vojvodského inspektora o jím učiněných opatřeních k odstranění zjištěných nedostatků, případně jej informovat o zahájení řízení a jeho výsledcích.

Inspekce ochrany životního prostředí je sice především kontrolním orgánem, ale její působnost se neomezuje pouze na kontrolu. Podle názorů vyjádřených v právnické literatuře je možné všechny činnosti inspekce zařadit do kategorie administrativní policie. K působnosti těchto policí patří také výkon správní jurisdikce a dokonce zjednodušené trestní stíhání. Je proto třeba na činnost Inspekce nahlížet nejen z hlediska kontroly veřejné správy, ale širěji: v kontextu celého správního aparátu.¹⁸⁰

Předestřené úvahy směřují k problematice právní odpovědnosti a role Inspekce na tomto úseku. Inspekci jsou totiž různými zákony svěřeny důležité kompetence při prosazování právní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí.

3.2 Pojem a druhy právní odpovědnosti v ochraně životního prostředí

Právní odpovědností se rozumí povinnost nést právně vymezené nepříznivé následky za jednání nebo výsledky podléhající negativní normativní

¹⁸⁰ DOBKOWSKI, J. *Poszyja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa, 2007, s. 131, 186, 216.

kvalifikaci a právně přičitatelné konkrétnímu subjektu.¹⁸¹ Základní druhy právní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí jsou v Polsku vymezeny v zákoně o ochraně životního prostředí.¹⁸²

Tento zákon obsahuje část „VI – Odpovědnost v ochraně životního prostředí“, která se skládá ze tří hlav:

- Hlava 1 – Občanskoprávní odpovědnost (čl. 322–328).
- Hlava 2 – Trestní odpovědnost (čl. 329–361).
- Hlava 3 – Správněprávní odpovědnost (čl. 362–375).

V případě **občanskoprávní odpovědnosti** zákon odkazuje na občanský zákoník¹⁸³ a zavádí jen určité odlišnosti. Občanskoprávní odpovědnost je soukromoprávního charakter. Proto nemá Inspekce na tomto úseku žádné kompetence.

Komplikovanější je problematika **trestní odpovědnosti**. Na rozdíl od českého a slovenského právního pořádku, se v Polsku trestní odpovědnost člení na odpovědnost za trestné činy a odpovědnost za přestupky.¹⁸⁴

Hmotněprávní úprava odpovědnosti za trestné činy je obsažena v polském trestním zákoníku,¹⁸⁵ procesněprávní úprava pak v trestním řádu.¹⁸⁶ Hmotněprávní úprava odpovědnosti za přestupky je obsažena v přestupkovém zákoníku,¹⁸⁷ procesněprávní úprava pak v přestupkovém řádu.¹⁸⁸

Skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí jsou především obsahem hlavy XXII trestního zákoníku – „Trestné činy proti životnímu prostředí“ (čl. 181–188). Konkrétně lze zmínit např. zvlášť nebezpečné znečištění vody, ovzduší nebo půdy (čl. 182), zvlášť nebezpečné nakládání s odpady (čl. 183) a radioaktivními látkami (čl. 184), nedostatek péče o ochranná zařízení (čl. 186). V Polsku však neplatí zásada, že trestné činy mohou být stanoveny jenom trestním zákoníkem. Z hlediska Inspekce

¹⁸¹ LANG, W. *Struktura odpowiedzialności prawnej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 1968, č. 31, s. 12.

¹⁸² Ustawa - Prawo ochrony środowiska (DzU 2016 poz. 672).

¹⁸³ Ustawa - Kodeks cywilny (DzU 2016 poz. 380).

¹⁸⁴ MAREK, A. *System prawa karnego. Zagadnienia ogólne*. Warszawa, 2010, s. 46.

¹⁸⁵ Ustawa - Kodeks karny (DzU 2016 poz. 1137).

¹⁸⁶ Ustawa - Kodeks postępowania karnego (DzU 2016 poz. 1749).

¹⁸⁷ Ustawa z 20. 5. 1971 – Kodeks wykroczeń (DzU 2015 poz. 1094).

¹⁸⁸ Ustawa z 24. 8. 2001 – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (DzU 2016 poz. 1713).

významné skutkové podstaty trestných činů jsou také ve zvláštních zákonech, například v chemickém zákoně¹⁸⁹ nebo v zákoně o látkách poškozujících ozonovou vrstvu a některých fluorovaných skleníkových plynech.¹⁹⁰

Pokud jde o přestupky, tak přestupkový zákoník definuje přestupek jako společensky škodlivý čin, který je zakázán zákonem pod hrozbou trestu vazby (od 5 až do 30 dnů), omezení svobody (vždy 1 měsíc), pokuty od 20 zlotých (cca 4,5 €) až do 5000 zlotých (cca 1114 €) nebo napomenutí. Přestupkový zákoník pochází z roku 1971 a neobsahuje zvláštní hlavy o přestupcích proti životnímu prostředí. Skutkové podstaty takových přestupků se tudíž nachází téměř ve všech zákonech z oblasti ochrany životního prostředí. Nejdůležitější jsou pro Inspekci přestupky obsažené v čl. 329 až 361 zákona o ochraně životního prostředí, zákoně o odpadech,¹⁹¹ vodním zákoně¹⁹² a také v četných zákonech o nakládání s jednotlivými druhy odpadů. Některé zákony z oblasti životního prostředí obsahují velmi přísné pokuty až do 100 000 zlotých (asi 22 727 €). Podle uvedených zákonů z oblasti životního prostředí může za většinu přestupků soud uložit též trest vazby.

Správněprávní odpovědnost je předmětem úpravy hlavy III titulu VI zákona o ochraně životního prostředí. Jestliže se podíváme na titul VI zákona o ochraně životního prostředí, zpozorujeme, že v něm chybí to, co je nejpodstatnější aktivitou vojvodského inspektora: ukládání pokut za porušení požadavků na ochranu životního prostředí. Příčinou je, že polský zákonodárce v titule V tohoto zákona zabývajícím se „Finančněprávními prostředky“ upravil spolu s poplatky za užívání životního prostředí též zvýšené poplatky v případech absence povinného povolení a pokuty za porušení požadavků obsažených ve správním rozhodnutí. To je podstatná teoretická a koncepční chyba zákonodárce, protože finančněprávním prostředkem je pouze obvyklý poplatek za právem aprobevané užívání životního prostředí (přírodních zdrojů), zatímco zvýšený poplatek je sankcí (druhem právní odpovědnosti za činnosti bez povolení) a pokuta

¹⁸⁹ Ustawa z 25. 2. 2001 o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (DzU 2015 poz. 1203).

¹⁹⁰ Ustawa z 15. 5. 2015 o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (DzU 2015 poz. 881).

¹⁹¹ Ustawa z 14. 12. 2012 o odpadach (původní text DzU 2013 poz. 21, úplný text DzU 2016 poz. 1987).

¹⁹² Ustawa z 18. 7. 2001 – Prawo wodne (DzU 2015 poz. 469).

je sankcí za porušení rozhodnutí.¹⁹³ Zvýšené poplatky lze ponechat stranou, neboť mechanismus platby je u nich odlišný, a soustředit se na pokuty, jejichž ukládání je podstatným úkolem vojvodských inspektorů.

V polské právní vědě se objevil názor o tříčlenné trestní odpovědnosti v oblasti životního prostředí:

- *snesu stricto* – za trestné činy,
- *sensu largo* – za trestné činy a za přestupky,
- *sensu largissimo* – za trestné činy, za přestupky a za správní delikty.¹⁹⁴

Je třeba však přiznat, že je to názor ojedinělý. Podle převažujících názorů je odpovědnost za správní delikty odpovědností správněprávní, nikoli trestní. Je třeba však poukázat na skutečnost, že judikatura postupně přibližuje odpovědnost za správní delikty odpovědnosti za přestupky, ale občas i za trestné činy, což je označována jako přeměna (konverze – viz část II.3.5.5).

3.3 Inspekce ochrany životního prostředí a prosazování správní odpovědnosti

Mezi nástroje správněprávní odpovědnosti patří sankce, které právní věda označuje jako rozhodnutí o zastavení činnosti.¹⁹⁵ Nejvýznamnější nástroj je obsažen v čl. 364 zákona o ochraně životního prostředí, který stanoví: „*Jestliže činnost prováděná subjektem užívajícím životní prostředí způsobí zhoršení stavu životního prostředí ve značném rozsahu nebo obrožuje život nebo zdraví lidí, vojvodský inspektor ochrany životního prostředí vydá rozhodnutí o zastavení této činnosti v rozsahu, v jakém je to nutné pro zabránění zhoršení stavu životního prostředí.*” Je třeba zdůraznit, že v případě zjištění stavu předpokládaného v čl. 364 vojvodský inspektor povinně vydá rozhodnutí o zastavení činnosti, přičemž to není nutně úplné zastavení činnosti, ale pouze v rozsahu nutném k zabránění dalšího zhoršení stavu životního prostředí. Rozhodnutí vydané na základě čl. 364 je okamžitě vykonatelné a vojvodský inspektor může dat souhlas k opětovnému pokračování činnosti, jen pokud byly odstraněny důvody

¹⁹³ RADECKI, W. *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*. Warszawa, 2002, s. 78–79.

¹⁹⁴ RADECKI, W. *Polskie prawo karne środowiska – próba spójzenia syntetycznego*. *Ins Novum*, 2009, č. 1, s. 70.

¹⁹⁵ GÓRSKI, M. *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*. Warszawa, 2008, s. 83.

pro jeho zastavení (čl. 372). Další případy, kde je vojvodský inspektor oprávněn rozhodnout o zastavení provozu zařízení nebo stavby jsou upraveny v čl. 365 a 367 zákona o ochraně životního prostředí.

Je třeba dodat, že na základě čl. 12 odst. 4 zákona o Inspekci vojvodský inspektor může zplnomocnit inspektora, aby během kontroly vydal rozhodnutí o zastavení:

- a) činnosti způsobující porušení požadavků ochrany životního prostředí, jestliže dochází k bezprostřednímu ohrožení života nebo zdraví lidí nebo bezprostřednímu ohrožení životního prostředí ve značném rozsahu,
- b) provozu stavby, objektů nebo zařízení, které nesplňují požadavky na ochranu životního prostředí.

V zákoně o odpadech zákonodárce zavedl dále tři případy, kde lze zastavit činnost spojenou s nakládáním s odpady:

- držitel odpadu při nakládání s nimi porušuje různé předpisy týkající se třídění odpadů, nakládání s nebezpečnými odpady, provozu objektů nebo zařízení sloužících ke zpracování odpadů, nakládá s odpady mimo objekty a zařízení k tomu určenými,
- provoz skládky odpadů v případě zjištění, že pokud nejsou splněny povinnosti uvedené v čl. 138 tohoto zákona, nebo v rozhodnutí vydaného na základě čl. 139 tohoto zákona,
- provoz zařízení na termické zpracování odpadů v případech porušení povinností uvedených v čl. 155–160 tohoto zákona.

3.4 Inspekce ochrany životního prostředí a soudní trestání

Hlavním úkolem Inspekce je zjišťování porušování povinností vyplývajících z právních předpisů nebo správních rozhodnutí v oblasti ochrany životního prostředí. Takové porušení mohou naplňovat skutkové podstaty trestných činů, přestupků nebo správních deliktů.

3.4.1 Inspekce ochrany životního prostředí a odpovědnost za trestné činy

Podle čl. 15 zákona o Inspekci je orgán Inspekce povinen v případě zjištění, že jednání nebo opomenutí ředitele organizační jednotky, jejího zaměstnance

nebo jiné fyzické osoby naplňuje znaky trestného činu proti životnímu prostředí, předložit orgánu přípravného trestního řízení (prokurátorovi nebo Policii) oznámení o spáchání trestného činu. Tato povinnost sice vyplývá už z trestního řádu, ale zákon o Inspekci ukládá navíc dodatečnou povinnost doplnit oznámení o důkazy prokazující podezření ze spáchání činu. Materiály Inspekce jsou procesním způsobem verifikovány v přípravném trestním řízení. Podle čl. 306 trestního řádu je orgán Inspekce, který předložil oznámení o trestném činu, oprávněn podat opravný prostředek proti rozhodnutí o odložení věci nebo rozhodnutí o zamítnutí přípravného řízení (v případném soudním řízení už ale Inspekce nemá pozici účastníka trestního řízení).

Je třeba připomenout, že během práce Komise, která v letech 1990-1991 připravovala návrh zákona o Inspekci, byl podán návrh, který by orgánům Inspekce přiznal oprávnění poškozeného ve všech řízeních (přípravných i soudních) týkající se trestných činů proti životnímu prostředí. Je to důležité, protože podle čl. 53 trestního řádu v případě trestných činů stíhaných na základě veřejné žaloby (sem patří všechny trestné činy proti životnímu prostředí) může poškozený v řízení vystupovat jako pomocný žalobce vedle veřejného žalobce nebo dokonce místo něj. Také některá jiná ustanovení trestního řádu přiznávají poškozenému omezené procesní oprávnění pouze proto, že je poškozeným. Návrh však bohužel nebyl přijat a podle platného stavu existují oprávnění Inspekce pouze v přípravném řízení a končí podáním žaloby. V soudním řízení může být zaměstnanec Inspekce sice například svědkem, ale Inspekce jako taková nemá v soudním řízení žádná procesní oprávnění.

3.4.2 Inspekce ochrany životního prostředí a odpovědnost za přestupky

Odpovědnost za přestupky patří v Polsku k trestní (nikoliv správněprávní) odpovědnosti, což znamená, že přestupek může projednat výhradně obecný soud (nikoliv správní). Jedinou výjimkou je blokové řízení, v němž některé orgány mohou ukládat pokuty za přestupky. Orgány Inspekce patří k těmto orgánům na základě nařízení Předsedy Rady ministrů ze 13. září 2002 o oprávněních inspektorů Inspekce ochrany životního prostředí ukládat

pokuty v blokovém řízení,¹⁹⁶ které bylo mnohokrát novelizováno. Novelizace spočívaly v tom, že souběžně s přijetím nových zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků, Předseda Rady ministrů poskytoval Inspekci oprávnění k trestání těchto přestupků v blokovém řízení. Jestliže se přestupek nachází v seznamu uvedeném v nařízení (jsou na něm téměř všechny přestupky podle nejvýznamnějších zákonů z oblasti ochrany životního prostředí), inspektor Inspekce může uložit pokutu až do výše 500 zlotých (asi 113 €), výjimečně v případech více přestupků do 1000 zlotých (asi 226 €), pokud jsou splněny podmínky blokového řízení a pachatel souhlasí se zaplacením pokuty. Jestliže tomu tak není, orgán Inspekce může podat u obecného soudu návrh na potrestání pachatele.

Přestupkové řízení je upraveno obdobně jako trestní řízení, což znamená, že procesními stranami jsou:

- veřejný žalobce, případně také poškozený,
- obviněný, který může mít obhájce.

Veřejný žalobce vznáší obvinění, jinak řečeno podává návrh na potrestání za přestupek. O vině nebo nevině rozhoduje soud. Žalobcem může být:

- především policejní orgán (u všech přestupků),
- prokurátor (jeho oprávnění ve věcech přestupku sice jsou stanoveny zákonem, ale v praxi jsou spíše teoretické),
- orgán státní správy nebo územní samosprávy, orgán státní nebo samosprávné kontroly, orgán obecní stráže, jestliže v rámci své působnosti zjistil spáchání přestupku a podal návrh na potrestání,
- jiný orgán podle zvláštního zákona.

Orgán Inspekce jako orgán státní správy, jestliže zjistí spáchání přestupku a podá návrh na potrestání, je před soudem v pozici veřejného žalobce. Může se proto účastnit soudního jednání a také podat opravný prostředek proti rozhodnutí soudu první instance. Kasační stížnost ve věcech přestupků však může podat jen Generální prokurátor nebo Veřejný ochránce práv.

Důležité řešení je obsahem čl. 14 zákona o Inspekci. Podle tohoto článku ve věcech přestupků proti životnímu prostředí orgánům Inspekce

¹⁹⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 13. 9. 2002 w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (DzU č. 151, poz. 1253).

přísluší oprávnění veřejného obžalobce také tehdy, kdy návrh o potrestání podal jiný oprávněný obžalobce (například orgán územní samosprávy). Soud je povinen uvědomit orgán Inspekce, že návrh o potrestání za přestupek proti životnímu prostředí došel k soudu. Orgán Inspekce může (nemusí) přihlásit se k řízení. Jestliže se přihlásí, jeho účast vylučuje účast jiného veřejného žalobce (v přestupkovém řízení se může účastnit jenom jeden veřejný žalobce), jestliže se nepřihlásí – v soudním řízení se účastní žalobce, jenž podal návrh o potrestání, ale orgánu Inspekce vždy přísluší oprávnění podat opravný prostředek právě proto, že v každé věci o přestupek proti životnímu prostředí má oprávnění veřejného žalobce.

V praxi Inspekce má největší význam v oblasti stíhání přestupků proti životnímu prostředí blokové řízení. Soudní projednávání přestupků proti životnímu prostředí jsou spíše ojedinělé. V roce 2008 byl zpracován Hlavním inspektorem rozsáhlý sazebník – pro blokové řízení – pokut za jednotlivé typy přestupků v oblasti ochrany životního prostředí. V závěrečné části sazebníku Hlavní inspektor uvedl, že v případech opakovaného spáchaní přestupku je třeba uložit pokutu v maximální výši nebo podat návrh o potrestání u soudu.

3.5 Inspekce ochrany životního prostředí a odpovědnost za správní delikty

3.5.1 Povinnost uložení pokuty

Mnoho zákonů zařazených do působností Inspekce uvádí, že vojvodský inspektor uloží (nikoliv „může uložit“, což znamená, že uložení pokuty je vždy obligatorní) pokutu za porušení správněprávních předpisů nebo správních rozhodnutí (správní delikty). Na rozdíl od trestných činů a přestupků správní pokuty ukládá nejen fyzickým osobám, ale také právníckým osobám a organizačním jednotkám bez právní subjektivity.

Typickým příkladem mechanismu ukládání pokut je čl. 298 zákona o Právu ochrany životního prostředí, který stanoví, že vojvodský inspektor uloží pokutu za:

- znečištění ovzduší,
- znečištění vod,

- nadměrný odběr vod,
- protiprávní skladování nebo shromažďování odpadů,
- působení hluku.

Při zjištění překročení limitů nebo porušení jiných požadavků vojvodský inspektor vydává správní rozhodnutí určující výměra „pokračující“ pokuty (což znamená, že výše pokuty se počítá podle času, po který jsou limity překročeny nebo je povinnost porušena), která může být:

- pokutou denní (za znečištění vod, odpady a hluk),
- pokutou hodinovou (za znečištění ovzduší).¹⁹⁷

Po ukončení protiprávního jednání vojvodský inspektor uloží úhrnnou pokutu, která je výsledkem násobení sazby pokuty a dnů (v případě vod, odpadů a hluku) nebo hodin (v případě ovzduší) trvání překročení nebo narušení. Teprve tato úhrnná pokuta je placena.

3.5.2 Modely ukládání pokut

Vezmeme-li v úvahu všechny předpisy, na jejichž základě vojvodský inspektor ukládá pokuty, je možné dojít k obecnému závěru, že jejich výše není vymezovaná podle jednotných pravidel. Polský zákonodárce určil dva způsoby určování výše pokut:

- pokuty absolutně určité – předpisy přesně určují výši pokuty za konkrétní porušení,
- pokuty relativně určité – předpisy vymezují dolní a horní výši nebo pouze horní.

Většinou se setkáváme s pokutami relativně určitými. Pokuty absolutně určité mohou mít podobu jednorázových pokut nebo „pokračujících“ pokut, které jsou ukládány se zřetelem na délku porušení. Výše těchto pokut závisí na době trvání protiprávního stavu.

Podle stávajícího právního stavu je možné dále rozlišit tři modely pokut:

- model tarifní (sazebníkový),
- model výše pokuty od minimální do maximální,
- model smíšený.

¹⁹⁷ Pouze pokuta za nadměrný odběr vod je jednorázová.

Absolutně určité pokuty odpovídají „tarifovému” modelu, se kterým se setkáváme v zákoně o Právu ochrany životního prostředí. Vojvodský inspektor je nejprve povinen určit stupeň porušení požadavků ochrany životního prostředí (rozsah překročení limitů znečištění vod nebo ovzduší, hluku) a poté na základě příslušných tabulek určí výši pokuty pomocí několika jednoduchých aritmetických úkonů. Takto určená pokuta v pojetí trestního práva odpovídá kategorii absolutně určité, ale jde stále o výsledek použití tarifů (sazeb).

Relativně určité pokuty odpovídají modelu vymezujícím minimum a maximum nebo pouze maximum pokuty. Zákonodárce v takovém případě stanoví okolnosti, které je vojvodský inspektor povinen brát v úvahu při ukládání pokuty.

Lze uvést dva příklady: podle čl. 53 zákon o recyklaci autovraků¹⁹⁸ vojvodský inspektor je při ukládání pokuty od 10 000 do 300 000 zlotých za protiprávní rozebírání autovraku mimo vrakoviště povinen zohlednit stupeň škodlivosti činu, zejména rozsah porušení, množství odpadů, druh ohrožení a okolnosti případného předchozího porušení předpisů o odpadech. Zákon o odpadech¹⁹⁹ v čl. 194 obsahuje devět typů správních deliktů, za které se ukládá pokuta od 1000 do 1 000 000 zlotých; při určení konkrétní výše je vojvodský inspektor povinen zohlednit druh porušení a jeho vliv na život a zdraví lidí a životní prostředí, dobu trvání porušení a rozsah protiprávního jednání, přičemž je také povinen vzít v úvahu důsledky těchto porušení a rozsah ohrožení.

Třetí „smíšený” model spočívá v tom, že za některé správní delikty se ukládá pokuta v absolutní (pevně) výši a za některé je určena jiným způsobem. Příkladem je zákon o udržení čistoty a pořádku v obcích,²⁰⁰ který obsahuje hned čtyři způsoby určení výše pokuty:

1. pevnou částkou,
2. vymezením minima a maxima,
3. součinem částky a doby trvání protiprávního jednání,
4. velmi komplikovanou metodou odvozenou od míry nesplnění povinné míry recyklace, resp. jiného způsobu využití komunálního odpadu.

¹⁹⁸ Ustawa z 20. 1. 2005 o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (DzU 2016 poz. 803).

¹⁹⁹ Ustawa z 14. 12. 2012 o odpadach (DzU 2016, poz. 1987).

²⁰⁰ Ustawa z 13. 9. 1996 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (DzU 2016, poz. 250).

V doktríně správního práva se pokuty považují za správní sankce (negativní důsledky), které je povinen nést subjekt porušující ustanovení správního práva. Zákonodárcem upravené pokuty mají zajistit vymahatelnost předpisů správního práva a správních rozhodnutí. Porušení zákazu nebo příkazu v právním předpisu nebo správním rozhodnutí stačí samo o sobě k uložení pokuty. Není třeba brát v úvahu zavinění pachatele, což znamená, že jde o odpovědnost objektivní.²⁰¹

Je třeba podotknout, že v polském právním řádu neexistuje zákon, který by obecně vymezoval zásady ukládání pokut za správní delikty. Každý zákon sám stanoví výši pokut a okolnosti, které je vojvodský inspektor povinen zohlednit. Použitá řešení se mohou lišit a fakticky se také liší, jak z pohledu předpokladů odpovědnosti, výše pokut, okolností, které se berou v úvahu, tak také z hlediska promlčecí doby pro uložení pokuty.

3.5.3 Pokuty v judikatuře

Správními pokutami se mnohokrát zabýval také polský Ústavní soud. Při rozboru jeho nálezů je možné upozorovat tendence k odklonu od tradičního chápání správněprávní odpovědnosti jako odpovědnosti objektivní. V roce 2014 Ústavní soud přímo konstatoval, že aplikace správních trestů (pokut) nemůže být založena na koncepci čistě objektivní odpovědnosti, úplně odtržené od okolností konkrétního případu (včetně zavinění pachatele). Vyjádřil také názor, že orgán rozhodující o uložení pokuty a soud přezkoumávající toto rozhodnutí jsou povinny přihlížet a zhodnotit všechny okolnosti daného případu. Podle Ústavního soudu je zákonodárce povinen formulovat předpoklady ukládání pokut a jejich výše způsobem, který odpovídá principu adekvátnosti zásahu státu do ústavně chráněné sféry jednotlivce (viz čl. 2 polské Ústavy). Zdůraznil také, že přísnost pokut musí být proporcionální ve vztahu k závažnosti jednání a musí zohlednit též ekonomické poměry subjektu, kterému se pokuta ukládá.²⁰²

Pozornosti zaslouží i nález Ústavního soudu vydaný již o dvacet let dříve. V něm byl vyjádřen názor, že pro uložení správní pokuty musí existovat subjektivní

²⁰¹ STAHL, M. Wprowadzenie. Sankcje administracyjne – problemy węzłowe. In: STAHL, M., LEWICKA, R., LEWICKI, M. (ed.) *Sankcje administracyjne*. Warszawa, 2011, s. 17 a naśl.

²⁰² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1. 7. 2014 – SK 6/12.

prvek zavinění. Subjekt, který nesplní správní povinnost, musí mít možnost obhajoby a prokázání, že nesplnění povinnosti je důsledkem okolností, za které nenese odpovědnosti.²⁰³ Teto dva nálezy ukazují nutnost odklonu od čistě objektivního charakteru správněprávní odpovědnosti. Ústavní soud v nich též podotknul, že zákonodárce nemá úplnou svobodu při formulování výše správních pokut a způsobu jejich ukládání. Hranice této svobody totiž vymezují ústavní zásady demokratického právního státu a ochrany práv a svobod jednotlivce, a také zásady proporcionality, rovnosti a spravedlnosti.

V nálezu z 1. března 1994 polský Ústavní soud zastával názor, že je to subjekt, kdo by měl prokázat, že nesplnění povinnosti je důsledkem okolností, za které nenese odpovědnosti. Oproti tomu nálezu polského Ústavního soudu z 1. července 2014 předpokládá, že orgán rozhodující o uložení pokuty a správní soud, který přezkoumává toto rozhodnutí, jsou povinny zohlednit všechny okolnosti daného případu, ale také ekonomické poměry pachatele, protože pokuta by mohla vést k finanční likvidaci pachatele, má-li jen nízké příjmy. Podle nálezu z 1. března 1994 bylo vyloučení odpovědnosti důsledkem hodnocení důkazů předložených pokutovaným subjektem, oproti tomu v nálezu z 1. července 2014 byl zastáván názor, že tuto skutečnost hodnotí z úřední povinnosti správní orgán rozhodující o uložení pokuty a správní soud přezkoumávající rozhodnutí.

Důležitý z hlediska právní povahy pokut je nálezu polského Ústavního soudu z 3. listopadu 2004, ve kterém tento soud judikoval, že pro projednání věci má podstatný význam nikoliv jen „název“ řízení vedeného za základě zákona, ale zjištění, zda podle charakteru jeho právních norem je třeba v rámci tohoto řízení aplikovat ústavní záruky tykající se trestní odpovědnosti.²⁰⁴ Obdobně se vyjádřil Ústavní soud také v nálezu z 18. července 2013, kdy konstatoval, že pro určení povahy konkrétního právního institutu má zásadní význam nikoli jeho název, ale obsah.²⁰⁵

Polský Ústavní soud se v nálezu z 15. října 2013 zabýval přímo povahou pokut. Připomenul sice represivní charakter správní pokuty, ale zároveň judikoval, že přílišný nebo až drasticky represivní charakter pokuty může

²⁰³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1. 3. 1994 9 U 7/93.

²⁰⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3. 11. 2004 – K 18/03.

²⁰⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18. 7. 2013 – SK 18/09.

znamenat, že získá v zásadě podobu trestní sankce *sensu stricto*. Dále soud uvedl, že správní pokuty jsou zařazeny k široce koncipované ústavní trestní odpovědnosti. Správní pokuty ukládané v určené výši v případě objektivního porušení zákonné povinnosti mohou být současně prostředkem represe a odplaty na nesplnění jednotlivých povinností (nejčastěji správně-právně povahy). Jsou tedy nástrojem široce koncipované politiky trestání a právní institut pokuty se stává interdisciplinární otázkou, která je společná trestnímu i správnímu právu. Interdisciplinarita mechanismu trestání poté značí, že represivní správní sankce patří do kategorie represivního práva, která odpovídá autonomnímu ústavnímu pojetí „trestního řízení“ ve smyslu čl. 42 polské Ústavy.²⁰⁶

Vyvstává otázka, co rozhoduje o represivní povaze správních pokut. Ústavní soud v posledním citovaném nálezu konstatoval, že o tom svědčí mj. srovnání jejich výše s výší jiných peněžních sankcí stanovených v jiných právních předpisech. Protiústavnost pokuty poté vyplývá z jiných předpokladů: z přílišné kumulace represivních znaků a důsledků této správní sankce a jejímu automatickému (mechanickému) ukládání.

Vhodné je také zmínit rozsudek jednoho z vojvodských správních soudů, který zpozoroval, že normy správního práva povinně obsahují úpravu zajišťující účinnou realizaci ochrany společenského zajmu a oprávněného individuálního zajmu. Vytvoření právní odpovědnosti založené na principu objektivní odpovědnosti bezesporu ulehčuje veřejné správě realizaci úkolů. Je proto možné tvrdit, že proces zjišťování objektivní pravdy je v takovém případě snadnější, protože mimo dokazování jsou okolnosti spojené s motivací subjektu, který se dopustil správního deliktu. U správněprávní odpovědnosti je však nutné zohlednit základ, že při splnění právem stanovených okolností je možné se zprostit odpovědnosti, i když jednání subjektu splnilo skutkovou podstatu správního deliktu. Je možné totiž tvrdit, že pokud zákonodárce zavádí odpovědnost za určitý správní delikt, je povinen také dodržovat v mezích nejen citelnost stanovené sankce, ale také okolnosti dovolující se zprostit odpovědnosti.²⁰⁷

²⁰⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15. 10. 2013 – P 26/11.

²⁰⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z Białymstoku z 25. 7. 2007 – II SA/Bk 276/07.

Závěrem je třeba zdůraznit, že jak v judikatuře správních soudů, tak v judikatuře Ústavního soudu nebyl vytvořen jednotný názor na kritéria, která umožňují přesně rozlišit správní a trestní prvky odpovědnosti za správní delikty v podobě pokut. Hranice mezi soudními a správními delikty nejsou zřetelné.

3.5.4 Pokuty podle názorů právní vědy

V polské právní vědě se začalo poukazovat na subjektivní prvek správního deliktu. Objevily se názory, že v případě správních deliktů není racionální, aby zákonodárce vždy zavedl objektivní odpovědnost. Je totiž třeba určit hranice přípustnosti použití objektivní odpovědnosti. Tyto hranice by měly záviset na závažnosti porušení práva, citelnosti sankce a funkci správních sankcí. Pouze v některých oblastech a u některých činností je totiž z důvodu ochrany občanů a právního řádu objektivní odpovědnost na místě.²⁰⁸

Objevila se také kompromisní koncepce správněprávní odpovědnosti. Ta je založena na tom, že prvek zavinění v trestněprávním smyslu není podmínkou správněprávní odpovědnosti, ale subjekt, který porušil předpisy správního práva, se může zprostit odpovědnosti, jestliže prokáže, že učinil všechno, co bylo možné od něho racionálně požadovat, aby předešel porušení.²⁰⁹ Takový koncept je blízký anglosaské koncepci *strict liability* – odpovědnosti objektivní, ale nikoliv absolutní. Je to také obdobné české koncepci liberačního důvodu. Zatímco však český zákonodárce v několika zákonech z oblasti životního prostředí přímo zavedl tento liberační důvod, v Polsku je to zatím především teoretická myšlenka, která, jak už bylo uvedeno, našla odraz v judikatuře Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu.

Je však třeba poukázat na skutečnost, že subjektivní stránka některých správních deliktů byla zavedena zákonem, což vyžaduje zvláštní úvahy.

Významným příkladem zavedení subjektivní stránky správních deliktů je zákon o mezinárodní přepravě odpadů,²¹⁰ který obsahuje mj. sankce za porušení nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1013/2006 ES o přeshraniční přepravě odpadů.

²⁰⁸ WINCENCIAK, M. *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa, 2008, s. 229–230.

²⁰⁹ RADECKI, W. *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*. Warszawa, 2002, s. 81.

²¹⁰ Ustawa z 29. 6. 2007 o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (původní text – DzU 2007, č. 124, poz. 859, úplný text – DzU 2015 poz. 1048).

Polský zákon obsahuje hlavu 9. „Peněžité pokuty“. Podle ustanovení této hlavy vojvodský inspektor uloží:

- pokutu ve výši od 50 000 do 300 000 zlotých za protiprávní dovoz odpadů (čl. 32 odst. 1),
- pokutu ve výši od 50 000 do 300 000 zlotých za protiprávní vývoz odpadů (čl. 32 odst. 2),
- pokutu ve výši od 50 000 do 300 000 zlotých za 3 případy jinak protiprávního vývozu odpadů, i když tak subjekt učinil neúmyslně (čl. 32 odst. 3),
- pokutu ve výši od 25 000 zlotých do 150 000 zlotých za jinak protiprávní dovoz odpadů (čl. 32 odst. 4),
- pokutu ve výši od 30 000 do 150 000 zlotých za 6 případů dovozu odpadů při porušení, byť neúmyslném, jiných předpisů (čl. 33 odst. 1),
- pokutu ve výši od 30 000 do 150 000 zlotých za 4 případy vývozu odpadů při porušení, byť neúmyslném, jiných předpisů (čl. 33 odst. 2),
- pokutu ve výši od 20 000 do 60 000 zlotých za 7 případů transportu odpadů při porušení, byť neúmyslném, předpisů (čl. 33 odst. 3).

Je zřejmé, že z 23 skutkových podstat správních deliktů je odpovědnost za 20 vzniká i neúmyslným jednáním, a pouze odpovědnost za 3 nikoliv. Co to znamená? Podle polské literatury odpovědnost za delikty z čl. 32 odst. 3 a čl. 33 odst. 1, 2 a 3 vyžaduje důkaz úmyslného nebo neúmyslného zavinění (bez takového důkazu není možné uložit pokutu), ale odpovědnost za delikty z čl. 32 odst. 1, 2 a 4 vyžaduje důkaz úmyslného zavinění (bez takového důkazu není možné uložit pokutu) právě proto.²¹¹ To je však typické „trestněprávní“ myšlení, zatímco správněprávní myšlení by mělo vest k opačnému závěru, tj. že odpovědnost podle čl. 32 odst. 1, 2 a 4 je čistě objektivní.

3.5.5 Přeměna trestní odpovědnosti v odpovědnost správněprávní

Polský zákonodárce stále častěji volí přeměnu trestní odpovědnosti, především za přestupky, ale někdy i za trestné činy v odpovědnost správněprávní. Přeměna spočívá v tom, že čin dosud považovaný za přestupek nebo trestný čin je nově považován za správní delikt projednávaný ve správním řízení.

²¹¹ JERZMAŃSKI, J., RADECKI, W. *Ustawa o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów. Komentarz*, Warszawa, 2014, s. 236–238.

Tuto změnu provádí zákonodárce tímto způsobem: zruší ustanovení zákona, v němž byla skutková podstata přestupku nebo trestného činu, a posléze tutéž skutkovou podstatu označí v ustanovení tohoto nebo jiného zákona už jako správní delikt (nikoli přestupek či trestný čin).

Nejvýraznějším příkladem takové přeměny je změna jednoho ustanovení zákona o recyklaci autovraků.²¹² Obsahem hlavy 8. „Trestní ustanovení“ (čl. 44-53) byla (a je) úprava odpovědnosti pouze za přestupky. Čl. 50 tohoto zákona v původním znění obsahoval odpovědnost za přestupek se sankcí v podobě pokuty od 20 do 5000 zlotých. Přestupek projednával soud, který měl uložit pokutu tomu, kdo mimo vrakoviště:

- odstraňoval z autovraků složky nebo látky (včetně tekutin) nebezpečné pro životní prostředí,
- vymontovával z autovraků předměty vybavení nebo části k opětovnému využití,
- vymontovával z autovraků složky vhodné k recyklaci.

Novelou tohoto zákona²¹³ však zákonodárce zrušil čl. 50 zákona o recyklaci autovraků a místo něj zavedl novou hlavu 8a. označenou jako „Peněžité pokuty“. Ta obsahuje čl. 53a, který je identický se zrušeným čl. 50. Činy popsané ve výše vedených třech bodech už ovšem nejsou přestupky, ale správní delikty, za které vojvodský inspektor uloží pokutu od 10 000 zlotých (500násobné zvýšení v porovnání se zrušeným čl. 50) až do 300 000 zlotých (60násobné zvýšení). Z hmotněprávního hlediska jde o identické činy, ale podle nového právního stavu:

- odpovědnost nese nejen fyzická osoba, ale také právnická osoba nebo jiná organizační jednotka,
- pokutu neukládá soud, ale správní organ (vojvodský inspektor) správním rozhodnutím,
- odvolání proti rozhodnutí projednává Hlavní inspektor,
- žalobu lze podat u správního (nikoli obecného) soudu, případně poté kasační žalobu u polského Nejvyššího správního soudu.

²¹² Ustawa z 20. 1. 2005 o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (původní text – DzU 2005, č. 25, poz. 202, úplný text – DzU 2016 poz. 803).

²¹³ Ustawa z 22. 1. 2010 o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (DzU č. 28, poz. 145).

3.6 Závěr

Výše popsané jevy svědčí o tom, že odpovědnost za správní delikty podle polského práva se výrazně přibližuje k trestní odpovědnosti. Tento stav má důležité důsledky. Na jedné straně klade zvýšené nároky na vojvodské inspektory, kteří musí disponovat nejen technickými znalostmi, ale také znalostmi právními, protože hodnotí nejen objektivní, ale často i subjektivní prvky protiprávního činu. Na druhé straně vyvstává otázka, zda skutečnost, že správní soudy v rámci soudního přezkumu přezkoumávají pouze legalitu rozhodnutí, odpovídá ústavně zaručenému právu na soudní ochranu. Lze se domnívat, že by bylo lepším řešením přezkoumávat rozhodnutí o uložení správní pokuty obecným soudem, který má jurisdikci také ve věcných otázkách. To už je ale problém budoucí právní úpravy.

4 DOZOR NAD ČINNOSTÍ OBCE V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Obec je významným subjektem veřejné správy, vyznačující se zásadní rolí na úseku ochrany životního prostředí. V rámci veřejné správy (ať státní správy, či samosprávy), sleduje cíle a úkoly jí svěřené prostřednictvím různých forem právní realizace. Jedná se o normativní správní akty, individuální správní akty či smíšené správní akty, zároveň další opatření či právně relevantní povahy.²¹⁴ Při těchto formách realizace veřejné správy mohou nastat pochybení, projevující se vadami vydaných správních aktů. V zásadě se jedná o vady samostatně nezakládající neplatnost nebo neúčinnost jich samých, avšak z důvodu plnění zákonných cílů a úkolů vyžadující nápravu. Dozor představuje jeden z typů realizace právních záruk ve veřejné správě, nezbytných s ohledem na její postavení. Dozor má přispívat k budování právní jistoty k činnosti veřejné správy.

V rámci realizace právních záruk veřejné správy se lze setkat s pojmem dozor a kontrola. Tyto bývají zaměňovány a synonymně užívány. Oba pojmy vykazují zjišťovací a nápravné zaměření, v jednotlivostech se dle typu jejich právní úpravy liší. Odborná veřejnost rozlišuje oba pojmy rámcově dle účelu, který dozor a kontrola sleduje. Kontrola zpravidla bezprostředně nezahrnuje vlastní nápravu závadného stavu, zatímco dozor ano.²¹⁵ Oba pojmy zahrnují zjišťování reálného stavu a jeho porovnání s tím, co býti má – projevují se v nich některé funkce veřejné správy (zjišťovací, porovnávací či hodnotící, a nápravná). Vady správních aktů způsobují, že tyto je poté potřeba změnit, nebo zcela zrušit. Předstupněm změny či zrušení může být tzv. sistace, to je pozastavení jejich výkonu/ účinnosti. Teprve nebude-li v dané lhůtě sjednána samotným subjektem, v jehož činnosti je spatřována vada, náprava, dojde ke zrušení jím vydaného správního aktu. Sistace vychází z obecně uznávaného předpokladu, že i vadný správní akt zakládá

²¹⁴ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2012, s. 374.

²¹⁵ PRŮCHA, op. cit., s. 326.

právní účinky a je třeba se jím řídit (presumpce správnosti a platnosti správních aktů²¹⁶).²¹⁷

Zkoumání činnosti obce z pohledu dozorové regulace v tomto příspěvku se zaměřuje pouze na hlavu VI. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Ta upravuje dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti, dále dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti. Jak bude uvedeno v následujících kapitolách, na úseku ochrany životního prostředí se v zásadě uplatňuje pouze dozor nad vydáváním a obsahem normativních správních aktů, konkrétně obecně závazných vyhlášek (z komparativního důvodu příspěvek rámcově popisuje i ostatní uvedené). Dozor dle hlavy VI. obecního zřízení se neuplatní u všech forem realizace veřejné správy obce, neboť dozor může být zvláště upraven v jiných právních předpisech (více níže). Dozor dle hlavy VI. obecního zřízení je tak analyzován prostřednictvím platné a účinné právní úpravy, judikatury a názorů odborné veřejnosti.

Dozor je bezesporu reakcí na decentralizaci, to je přenos výkonu veřejné moci na subjekty odlišné od státu, stejně tak dekoncentraci, přenos výkonu státní správy do několika úrovní, projevující se vztahem nadřízenosti a podřízenosti. Diferenční kritérium představuje dozor nad vnější, či vnitřní činností veřejné správy. V případě dozoru dle hlavy VI. obecního zřízení se jedná o následnou realizaci právních záruk veřejné správy (tedy nikoli preventivní, či průběžnou).

4.1 Dozor dle hlavy VI. obecního zřízení

Východiska pravomoci obce na úseku ochrany životního prostředí svěřené, vychází z několika právních předpisů (na ústavní i zákonné úrovni; z mezinárodněprávních i unijních dokumentů). Pravomoci obci svěřené jsou

²¹⁶ PRŮCHA, op. cit., s. 375.

²¹⁷ Vedle správních aktů, které sic vadně zakládají právní účinky, lze rozlišovat akty nicotné (nulitní), nerelevantní výstupy správního orgánu. Tato povaha musí být konstatována. Jedná se tedy o akty s vadami nicotnosti. Dále existují tzv. paakty, správní akty vydané neoprávněným – pravomocí nenadáným – subjektem. Tyto nemají žádné právní účinky. Teorie v zásadě rozlišuje právě správní akty napadnutelné a nicotné. PRŮCHA, op. cit., s. 375–376.

diferencovány dle působnosti obce, v rámci které je na tom kterém úseku ochrany životního prostředí vykonává. Cílem dozoru dle hlavy VI. je dohlížet a dovést k nápravě tam, kde obec postupovala vadně, při výkonu samostatné nebo přenesené působnosti.

Hlava VI. obecního zřízení upravuje dozor nad činností obce, § 123, 124 se vztahuje k samostatné působnosti obce, § 125, 126 k přenesené působnosti obce, § 128 reguluje společné aspekty obou.²¹⁸ Tato ustanovení upravují postupy správních orgánů,²¹⁹ kterými se zaměřují na nápravu vad vzniklých při vydávání a v obsahu obecně závazných vyhlášek obcí, také usnesení, rozhodnutí či jiných opatření vydaných v samostatné působnosti obce, dále nápravu vad nařízení, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření vydaných orgány obce v přenesené působnosti. Předmětem dozoru jsou již existující – výčtově vyjmenované – formy realizace veřejné správy. Dozor zkoumá souladnost se zákony, lidskými právy a svobodami, jinými právními předpisy, usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů, či opatření krajského úřadu, která byla přijata při kontrole přenesené působnosti.

Dozor dle hlavy VI. obecního zřízení se nevztahuje na správní akty vydané dle správního řádu nebo dle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (srov. § 128 odst. 7 OZř, neboť tyto obsahují vlastní právní úpravu – v porovnání k dozoru vlastní řádné a mimořádné opravné prostředky, vázané na vlastní objektivní lhůty atd.²²⁰). Tímto negativním vymezením dopadu dozoru dle hlavy VI. obecního zřízení dochází k značnému zúžení jeho obsahového naplnění (to je reálného uplatnění).

Ust. § 124 odst. 1–5 OZř „dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obce v samostatné působnosti“ se nevztahuje na právní jednání soukromoprávního charakteru (zákon výslovně vymezuje občanskoprávního, obchodněprávního nebo pracovněprávního charakteru,

²¹⁸ § 127, 127a OZř obsahuje režim dozoru nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst, a to s jistými odchylkami od dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti, dozoru nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti. Dlužno podotknout existenci speciální právní úpravy, přestože uvedené není předmětem tohoto příspěvku.

²¹⁹ Dle vymezení správního orgánu dle § 1 SR.

²²⁰ VEDRAL J. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha 2008, s. 725.

srov. § 124 odst. 6 OZř). Pokud je dozor výkonu samostatné působnosti obce upraven zvláštními zákony – jedná se zejména o zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, kontrolní řád, ale též zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách nebo právní předpisy upravující poskytování veřejné podpory) – taktéž se neuplatní úprava dozoru dle hlavy VI. obecního zřízení.

Uvedené nárokuje kvalifikaci každé formy realizace veřejné správy za účelem zjištění, dle jakého právního režimu je nad ní vykonáván dozor (tedy i na úseku ochrany životního prostředí).

Stanovení právní úpravy dozoru²²¹ je zcela zásadní, neboť dozor dle § 123–126 OZř je výkonem státní moci, kterou lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon - čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

Následující kapitoly se zabývají dozorem nad samostatnou působností obce, následně pak přenesenou působností obce dle hlavy VI. obecního zřízení. Dozorem se lze zabývat z hlediska procesního (tedy jakým postupem se realizuje), či z hlediska materiálního – konkrétní obsahové zaměření dozoru, při přezkumu té které právní formy realizace veřejné správy.²²² Tento příspěvek pohlíží na dozor dle prvního kritéria, v případech hojně užívaných na úseku ochrany životního prostředí s rámcovým poukazem na kritérium druhé.

4.2 Dozor nad samostatnou působností obce

Dozor nad samostatnou působností obce je dozorem nad subjektivním právem obce na samosprávu, subjektivním právem obce na výkon samostatné působnosti. Právní úprava je limitována ústavním zaručením práva na samosprávu.²²³ Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, jen způsobem stanoveným

²²¹ S ohledem na tendenci vývoje práva v České republice, resp. v celém kontinentálním systému práva nejen stanovení právní úpravy, ale i její výklad (obsahové naplnění).

²²² Jedná se o zkoumání naplnění podmínek bezvadnosti té které formy realizace veřejné správy - obecně závazných vyhlášek obcí, usnesení, rozhodnutí či jiných opatření vydaných v samostatné působnosti obce, nařízení, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření vydaných orgány obce v přenesené působnosti.

²²³ Čl. 8 Ústavy, hlava sedmá Ústavy.

zákonem.²²⁴ Vztah státu a obce je vymezen zásadou minimalizace zásahů státu do samostatné působnosti obce. Dozor se omezuje na nezbytně nutné odstranění zjištěných nezákonností (zároveň uplatněním represivních dozorových opatření až poté, než jedná-li obec sama nápravu, srov. níže § 123, 124 OZř).²²⁵

Dozor vykonává Ministerstvo vnitra, jakožto správní orgán (§ 1 SŘ). To je povinno posuzovat formy realizace veřejné správy v samostatné působnosti z hlediska obsahu dle právního stavu ke dni posuzování, při posuzování splnění zákonných podmínek pro přijetí, platnost, účinnost aktů dle právního stavu ke dni rozhodnému pro uvedené skutečnosti²²⁶. Na dozor nad samostatnou působností obce se použije správní řád (§ 1 SŘ, § 128 odst. 6 OZř), jedná se o úpravu vnějších vztahů ve veřejné správě, mezi navzájem nepodřízenými orgány.

4.2.1 Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obce

Dozorovým orgánem je Ministerstvo vnitra. Vydávání obecně závazných vyhlášek je realizací práva na samosprávu, v oblasti ochrany životního prostředí mohou obce prostřednictvím své normotvorné činnosti regulovat řadu environmentálních komunálních otázek.²²⁷ Tvorba obecně závazných vyhlášek je originární tvorbou práva (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 8. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/99). Dle nálezů Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06 do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů. Za takové záležitosti označuje zabezpečování místních záležitostí veřejného

²²⁴ Čl. 101 odst. 4 Ústavy. Dle čl. 8 Evropské charty místní samosprávy (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.) jakýkoli správní dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon.

²²⁵ Došlo-li by k porušení práva na samosprávu, může obec podat ústavní stížnost (§ 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

²²⁶ Ministerstvo vnitra České republiky. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávních celků (metodické doporučení + komentář). Publikováno 16. 6. 2014. [online]. Cit. 3. 1. 2017, s. 31.

²²⁷ Více viz ŠVARCOVÁ, K. Environmentální obecně závazné vyhlášky obcí. In: DAMOHORSKÝ, SNOPOKOVÁ, op. cit., s. 29–51.

pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochranu životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, územní rozvoj obce apod.

Dle § 123 OZř je u obecně závazných vyhlášek zkoumán jejich soulad se zákonem, s lidskými právy a základními svobodami. Toto vymezení představuje nejen soulad se zákonnou úpravou na národní úrovni, ale také veškerou právní úpravou vyšší – ať už se jedná o úpravu mezinárodněprávní či unijní.

Ministerstvo vnitra obdrží každou obecně závaznou vyhlášku obce poté, co je vyhlášena (srov. § 12 odst. 6 OZř), následně z úřední moci zkoumá, zda je vydána a obsahově v souladu se zákonem, s lidskými právy a základními svobodami. Ministerstvo vnitra přijímá také podněty, ke zkoumání zákonnosti a ústavnosti obecně závazných vyhlášek. Zabývá-li se obecně závaznou vyhláškou z důvodu vnějšího podnětu podatele, mělo by po posouzení dané vyhlášky písemně sdělit podateli výsledek této dozorové aktivity (neshledání nutnosti dozorového zákroku, shledání vad dané obecně závazné vyhlášky).²²⁸

Obec musí k výzvě Ministerstva vnitra zaslat veškeré podklady, nutné pro posouzení bezvadnosti obecně závazné vyhlášky. Může se jednat o kopii usnesení zastupitelstva obce, kterým byla obecně závazná vyhláška schválena, kopii ze zápisu zasedání zastupitelstva obce, na kterém byla obecně závazná vyhláška schválena, sdělení údaje o skutečném počtu členů zastupitelstva v době rozhodování o přijetí dané obecně závazné vyhlášky, dále sdělení údaje o počtu členů zastupitelstva přítomných na zasedání zastupitelstva, na němž byla dozorovaná obecně závazná vyhláška schválena, sdělení údaje o počtu členů zastupitelstva hlasujících pro přijetí obecně závazné vyhlášky, nejsou-li tyto údaje uvedeny v zápise ze zasedání zastupitelstva, kopii informace o místě, době a navrženém programu zasedání zastupitelstva, kde se rozhoduje o přijetí obecně závazné vyhlášky, včetně data její publikace na úřední desce, kopii dokladu o vyhlášení obecně závazné vyhlášky, z něhož je patrné, kdy byla obecně závazná vyhláška obce vyvěšena na úřední desce obecního úřadu a z ní sejmuta, vyjádření k vnějšímu podnětu, který obci současně zašle v kopii (pokud o to podatel požádá, bude podnět zaslán v anonymizované podobě).²²⁹

²²⁸ Ust. § 42 SŘ.

²²⁹ Ministerstvo vnitra České republiky, op. cit. 5. 1. 2017, s. 32.

Obecně závazná vyhláška je zkoumána jako celek, jestliže se však důvod nezákonnosti vztahuje pouze k některým ustanovením obecně závazné vyhlášky a tyto lze od ostatních ustanovení oddělit, níže uvedený postup se vztahuje pouze k těmto vymezeným částem.

Dospěje-li Ministerstvo vnitra k závěru, že je obecně závazná vyhláška obce nebo její část v rozporu se zákonem, vyzve obec ke zjednání nápravy. Obsah výzvy zákon neupravuje, s povahy věci však ve výzvě ke zjednání nápravy musí Ministerstvo vnitra označit obecně závaznou vyhlášku, u které shledalo rozpor se zákonem; odůvodnit, v čem shledalo porušení zákona, včetně uvedení konkrétního ustanovení příslušného zákona, s nimiž je obecně závazná vyhláška v rozporu, a současně odkáže na relevantní soudní judikaturu k věci se vztahující; dále uvést, u kterých ustanovení obecně závazné vyhlášky shledalo rozpor se zákonem a označení konkrétních ustanovení příslušného zákona, s nimiž jsou ustanovení obecně závazné vyhlášky v rozporu; doporučit způsob zjednání nápravy; poučit o právních důsledcích nezjednání nápravy; požádat obec, aby výzvu projednala ve svých orgánech na jejich nejbližším zasedání a aby k tomu příslušné orgány obce, rozhodly o zjednání nápravy, popř. výslovně rozhodly o tom, že se s výzvou neztotožňují, a tuto svou vůli vyjádřily ve svém rozhodnutí²³⁰. Výzva je jiným úkonem dle správního řádu (§ 154 SR).

Postupem dle § 123 OZř mohou být napraveny v daném čase platné obecně závazné vyhlášky, dozorování již zrušených obecně závazných vyhlášek by bylo v rozporu se smyslem dané úpravy. Náprava obcí zrušených obecně závazných vyhlášek, sic by po dobu platnosti nebyly v souladu se zákonem, není možná (§ 66, § 67 zákona č. 182/1993 Sb.).

Po výzvě Ministerstva vnitra, obsahující popis toho – v čem je spatřován rozpor se zákonem – by měla obec zjednat nápravu. Ať změnou obecně závazné vyhlášky či její části, či jejím zrušením (resp. dotčené části). Tento postup musí napravit dřívější procedurální nebo obsahové vady²³¹. Pokud tak obec neučiní do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. Rozhodnutí

²³⁰ Ministerstvo vnitra, op. cit. 5. 1. 2017, s. 36.

²³¹ KOPECKÝ M., PRŮCHA P., HAVLAN P., JANEČEK J. *Zákon o obcích (č. 128/2000 Sb.) – Komentář*. Praha: Nakladatelství Wolters Kluwer, 2015. K § 123.

o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky se děje v rámci správního řízení zahájeného z moci úřední (srov. § 9, § 46 SŘ); účastníkem řízení je v souladu s § 27 odst. 1 písm. b) SŘ obec, pozn. proti tomuto rozhodnutí může obec podat rozklad dle § 152 SŘ. Účinnost obecně závazné vyhlášky obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Odůvodnění rozhodnutí o pozastavení účinnosti musí obsahovat rozbor zjištěných nezákonností, včetně upozornění na možnost dobrovolného zjednání nápravy ze strany územního samosprávného celku až do okamžiku rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení tohoto právního předpisu.²³² Rozhodnutím o pozastavení obecně závazné vyhlášky se tato pouze neaplikuje, je však stále platná. Dle § 128 OZř je obec povinna rozhodnutí o sistaci zveřejnit na své úřední desce, a to neprodleně.

Ust. § 123 odst. 2 OZř upravuje možnost Ministerstva vnitra okamžitě – bez předchozí výzvy – pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky. A to tehdy, jeli ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami (zakotvenými na národní, unijní, či mezinárodní úrovni). *„Kategorie zřejmého rozporu vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami je neurčitá a v praxi obtížně interpretovatelná. Lze pod ní podřadit např. negativní dopad vyhlášky na rozsáhlý okruh adresátů, kterým způsobí újmu, přičemž o hodnocení jejich rozporů se zákonem není pochybností, příkladem může být rovněž postup obce, jejíž zastupitelstvo opakovaně přijímá vyhlášku obsahově totožnou s vyhláškou, která je již předmětem dozoru. Přesnější vymezení případů spadajících pod tuto kategorii však poskytnete až rozhodovací praxe Ministerstva vnitra.“*²³³

Zjedná-li zastupitelstvo obce nápravu ve lhůtě stanovené rozhodnutím o sistaci, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší, a to neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava (jedná se o nové rozhodnutí dle § 101, § 102 správního řádu). I toto rozhodnutí je obec povinna neprodleně vyvěsit na úřední desce po dobu 15 dnů.

²³² Ministerstvo vnitra, op. cit. 5. 1. 2017, s. 36.

²³³ ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, s. 29.

V opačném případě, nezjedná-li obec nápravu a podá rozklad, pak musí Ministerstvo vnitřně vyčkat rozhodnutí o rozkladu. Obec může podat rozklad do 15 dnů od doručení rozhodnutí o sistaci. Je-li tento zamítnut, Ministerstvo je povinno podat návrh na zrušení uvedené obecně závazné vyhlášky k Ústavnímu soudu²³⁴. Ministerstvo podá návrh ve lhůtě 30 dnů od právní moci zamítavého rozhodnutí o rozkladu. Pokud obec nesjedná nápravu a nepodá rozklad – je uvedená třicetidenní lhůta počítána ode dne uplynutí lhůty pro podání rozkladu (z uvedeného vyplývá, že přiměřená lhůta k nápravě činí maximálně 45 dnů). Jak je uvedeno v nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04, jedná se v případě třicetidenní lhůty o lhůtu pořádkovou. Její zmeškání nemá za následek nemožnost věcně projednat návrh na zrušení dané obecně závazné vyhlášky, ale marným uplynutím této lhůty pozbývá rozhodnutí o sistaci účinků (není-li ve lhůtě podán návrh na zrušení dané obecně závazné vyhlášky). Pozn. teoreticky lze uvažovat situaci, kdy je rozklad částečně zamítnut a v části je rozhodnutí o sistaci zrušeno.

Může nastat situace, že obec podá proti pravomocnému rozhodnutí o rozkladu (který je zamítnut) žalobu²³⁵. Přes podání žaloby je Ministerstvo vnitřně povinno podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky k Ústavnímu soudu, poté budou tato dvě soudní řízení (avšak každé u jiného soudu) probíhat paralelně. Zajisté by mělo dojít v případě řízení u krajského soudu k přerušení řízení, a to z důvodu probíhání jiného řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu ve věci samé.

Je-li podán návrh na zrušení dané obecně závazné vyhlášky, může obec stále zjednat nápravu (to je před rozhodnutím Ústavního soudu ve věci). Zjednání nápravy obec neprodleně oznámí Ministerstvu vnitřně, stejně tak Ústavnímu soud. Ministerstvo vnitřně své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší, a to do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava. Ministerstvo vnitřně by pak mělo vzít takový návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky zpět. Pokud tak obec neučiní – to je nezjedná nápravu – a Ústavní soud rozhoduje, může dojít ke zrušení

²³⁴ Právní úprava obsažena v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

²³⁵ Dle § 65 s.ř.s.

obecně závazné vyhlášky²³⁶. Pokud je však návrh zamítnut, odmítnut nebo je řízení zastaveno, pozbývá dnem právní moci platnosti rozhodnutí o sistaci. Dle § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 128/1993 Sb. nelze, aby Ministerstvo podalo návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky, aniž by absolvovalo shora uvedený postup – ten je nezbytnou podmínkou projednání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. S ohledem na uvedené je zřejmé, že ta může být zrušena pouze samotnou obcí, nebo Ústavním soudem.

4.2.1.1 Úsek ochrany životního prostředí - judikatura

Výsledkem dozoru dle § 123 obecního zřízení je řada rozhodnutí Ústavního soudu právě v oblasti ochrany životního prostředí. Obec vydává obecně závazné vyhlášky pro úsek ochrany životního prostředí dle § 10 písm. c) obecního zřízení, v reakci na § 10 písm. d) obecního zřízení je oprávnění vydat obecně závaznou vyhlášku stanoveno řadou environmentálních předpisů, například zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, který umožňuje regulovat systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání, odstraňování komunálních odpadů včetně systému nakládání se stavebním odpadem, poplatky za komunální odpad, systém komunitního kompostování a způsob využití zeleného kompostu k údržbě a obnově veřejné zeleně na území obce. Dále zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, jenž umožňuje regulovat stanovení zóny s omezením provozu motorových silničních vozidel (nízkoemisní zóny) a emisní kategorie vozidel, které mají povolen vjezd do této zóny, nebo podmínky pro spalování suchých rostlinných materiálů v otevřeném ohništi. Potenciál pro regulaci lze nalézt také v zákoně č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, umožňujícím regulaci stanovení trvalého označování psů a evidenci jejich chovatelů, stanovení pravidel pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezení prostoru pro volné pobíhání psů, nebo v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, upravujícím možnost regulace problematiky speciální ochranné dezinfekce a deratizace k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění, či zákoně č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu, regulujícím náhradní zásobování vodou a náhradní

²³⁶ K řízení před Ústavním soudem lze rámcově dodat, že jeho účastníkem je Ministerstvo vnitra (navrhovatel) a dotčená obec, která napadenou obecně závaznou vyhlášku vydala.

odvádění odpadních vod. V neposlední řadě se jedná o zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, který reguluje problematiku místních poplatků.²³⁷ Obec nemá povinnost upravit dotčené záležitosti obecně závaznými vyhláškami, jedná se o oprávnění k této úpravě.

S ohledem na postup dozoru dle § 123 obecního zřízení je zásadním náleží Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, ve kterém Ústavní soud rozhodoval o návrhu Ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Prostějova č. 8/2003 o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města Prostějova pro její rozpor se zákonem. Tato vyhláška nabyla účinnosti dne 1. 1. 2004. Opatřením ze dne 12. 10. 2004 č. j. MS-1655/2-2004 zahájilo Ministerstvo vnitra správní řízení o pozastavení účinnosti tohoto právního předpisu. Rozhodnutí o pozastavení účinnosti ze dne 12. 10. 2004 č. j. MS-1655/2-2004 bylo doručeno městu Prostějovu dne 1. 11. 2004. Protože město Prostějov nezjednálo nápravu, podal Ministr vnitra Ústavnímu soudu návrh podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb. na zrušení této vyhlášky. Zásadnost tohoto nálezu spočívá ve vydefinování testu čtyř kroků pro přezkoumání obecně závazné vyhlášky obce, spočívající za prvé v přezkoumání pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky, za druhé v přezkoumání otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (jednání *ultra vires*), za třetí ve vyřešení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost, za čtvrté v přezkumu obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“ (*unreasonableness*). První dvě kritéria jsou formální, třetí a čtvrté naopak materiální. Ústavní soud mimo uvedený test zkoumá, zda obecně závazná vyhláška splňuje obecné požadavky, kladené na právní předpisy. Jedná se především o určitost, vzájemnou nerozpornost. Předmětem napažené obecně závazné vyhlášky bylo stanovení náhrady za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně a za kácení dřevin rostoucích mimo les, které jsou ve vlastnictví města Prostějova, a to v zájmu ochrany a rozvoje veřejné zeleně v majetku města Prostějova. Ústavní soud shledal rozpor s třetím bodem testu, když zneužití působnosti představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti

²³⁷ Jedná se o demonstrativní výčet, oblastí na úseku ochrany životního prostředí regulačních obecně závaznými vyhláškami je celá řada.

cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo přihlížením k nerelevantním úvahám. Došlo k rozporu s kogentními zákonnými normami, s čl. 11 odst. 5 Listiny. Obecně závazná vyhláška byla zrušena.

K podrobné analýze algoritmu přezkumu (to je testu čtyř kroků) obecně závazných vyhlášek vydaných na úseku ochrany životního prostředí lze odkázat na kapitulu autorky tohoto příspěvku Environmentální obecně závazné vyhlášky obcí, která byla publikována v monografii Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva.²³⁸

Rámcově – a to pro předestření aplikovatelnosti § 123 OZř – lze poukázat na náleze Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2009, Pl. ÚS 42/06 ve věci obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně č. 7/2001, kterou se stanovují podmínky a povinnosti při ochraně, údržbě a tvorbě veřejné zeleně; náleze Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, vztahující se k městu Jirkov²³⁹. Významným je náleze Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, ve věci obecně závazné vyhlášky města Ostrova o místním poplatku ze psů, náleze Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/08, ve kterém Ústavní soud rozhodoval o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Budyně nad Ohří č. 2/2005 o stanovení podmínek pro spalování tuhých paliv v obci. Dále lze jmenovat náleze Ústavního soudu ze dne 10. 8. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/09 vztahující se k obecně závazné vyhlášce statutárního města Hradec Králové č. 8/2003, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (obec může upravit pouze hmotněprávní podmínky pro výběr místních poplatků, není však oprávněna zasahovat do otázek procesních), náleze Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/10, ve věci obecně závazné vyhlášky města Chrastavy č. 1/2009, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, náleze Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 25/11 ve věci

²³⁸ ŠVARCOVÁ, op. cit.

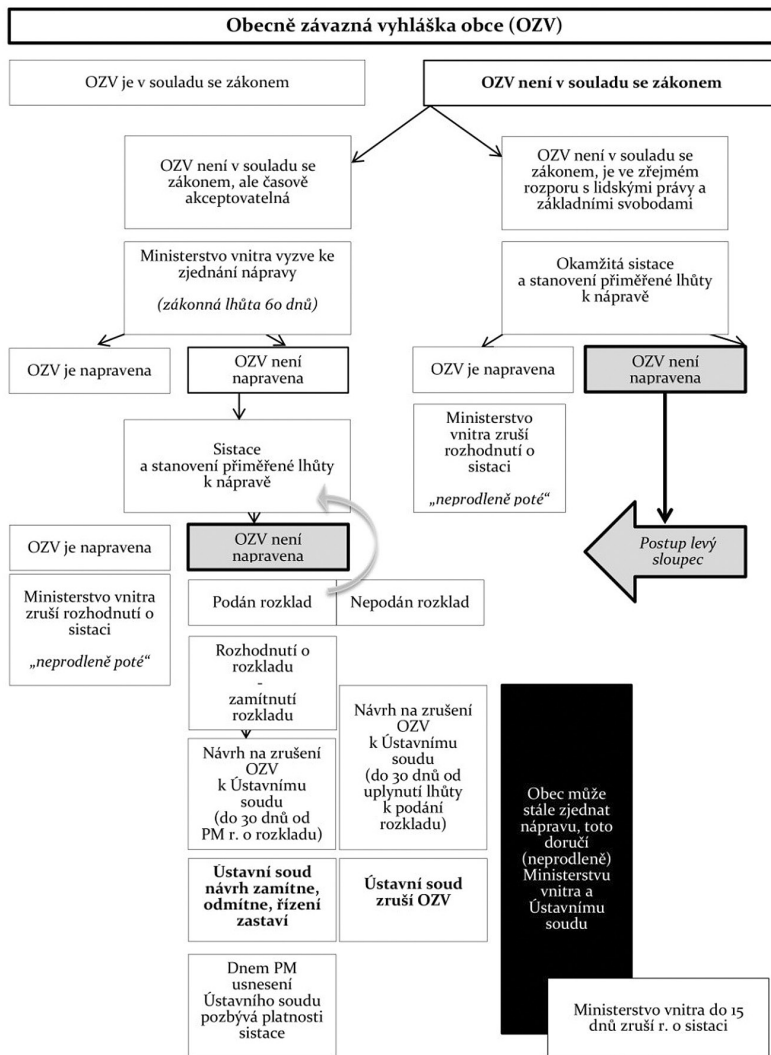
²³⁹ Obecně závazná vyhláška města Jirkova č. 4/2005 se vztahovala k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích. Napadená část ukládala vlastníkům či uživatelům veřejné zeleně v katastru města Jirkova povinnost udržovat zeleň formou pravidelných sečí, a to minimálně 2x ročně, včetně povinnosti hrabat trávu ve stanovených termínech.

obecně závazné vyhlášky města Holýšov č. 1/2010 o čistotě a ochraně životního prostředí a omezení volného pohybu psů a jiných zvířat na veřejných prostranstvích, či nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 28/12 vztahující se k obecně závazné vyhlášce města Vimperk č. 1/2010 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, čistoty a bezpečnosti na veřejných prostranstvích.

Ochrana životního prostředí je veřejným zájmem. Závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13, ve kterém se Ústavní soud zabýval jedním z ustanovení obecně závazné vyhlášky města Cheb č. 6/2012, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích (konkrétně stanovení pravidel pro provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojí, kdy pro akce prováděné samotným městem byla stanovena výjimka), jsou aplikovatelné na mnohé environmentální vyhlášky. Ústavní soud rozhodl, že nelze připustit argumentaci města Cheb, že cokoliv činí město, činí ve veřejném zájmu. Ust. § 2 odst. 2 OZř není generální aprobační veškerého konání obcí v České republice, naopak tímto ustanovením je stanovena pro obce povinnost jednat v souladu s veřejným zájmem. Tedy také s cílem ochrany ovzduší, veřejné zeleně, či vod jako složek životního prostředí, jejichž ochrana je veřejným zájmem. Obecní regulací došlo k nepřipustné zákonné úpravě nahrazující individuální rozhodování příslušných orgánů veřejné moci, neslučitelné s principy právního státu. Lze uvažovat, že by některé obce mohly obdobným způsobem regulovat problematiku spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi, otázku náhradního zásobování vodou apod. S ohledem na tento nález je zřejmé, že by taková úprava byla nezákonná a protiústavní.

Z aktuálních rozhodnutí se jedná o nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/16, ve kterém rozhodoval o obecně závazné vyhlášce obce Všeň č. 2 ze dne 30. 6. 2015 o místní úpravě provozu na veřejně přístupných účelových komunikacích v územním obvodu obce Všeň, s nepřímým dopadem na otázku ochrany životního prostředí dané obce. Nebo nález Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16, ve kterém rozhodoval o obecně závazné vyhlášce města Chrástava (konkrétně výjimce z doby nočního klidu pro akce pořádané městem Chrástava), s nepřímým dopadem na otázku ochrany životního prostředí v dané obce.

S ohledem na uvedené je zřejmý nápad agendy návrhů na zrušení obecně závazných vyhlášek obcí na Ústavní soud (jakožto výstup z dozorové činnosti Ministerstva vnitra), resp. funkčnost zákonem zakotveného dozorového mechanismu. Následující obrázek graficky znázorňuje postup dle § 123 OZV (pozn. zkratka obecně závazná vyhláška obce – OZV, právní moc - PM).



4.2.2 Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí

Dozorovým orgánem je Ministerstvo vnitra. Dle § 124 OZř je u usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí vydaných orgánem obce (dále také akty obce v samostatné působnosti) zkoumán jejich soulad se zákonem a jinými právními předpisy, s akcentem na rozlišování zřejmého a závažného rozporu se zákonem. Jedná se o poměrně široké vymezení aktů obce vydané v samostatné působnosti, avšak jak bylo uvedeno již shora, nevztahuje se na rozhodnutí a úkony dle správního nebo daňového řádu. Stejně tak se nevztahuje na porušení soukromoprávních předpisů. Uvedeným se značně zužuje obsahové naplnění předmětu dozoru. Dle komentáře²⁴⁰ se pod pojmem usnesení zákonodárce myslí usnesení kolektivních orgánů. Z povahy věci se nevztahuje na usnesení přijatá výbory zastupitelstva obce a komisemi rady obce, neboť se jedná pouze o poradní či iniciativní orgány. Rozhodnutí může být rozhodnutí, které přijímá starosta v obci, ve které vykonává některé kompetence rady obce, pokud není zvolena. Jiná opatření jsou negativně vymezena tak, že se jedná o opatření, která svým charakterem nejsou rozhodnutím ani usnesením. Jedná se například o vnitřní směrnice obecního zřízení.

Ministerstvo vnitra podrobuje tyto akty vlastním zjištěním (k tomu povinnost obce zaslat neprodleně usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánů obce v samostatné působnosti dle § 128 odst. 3 OZř), přijímá také vnější podněty. I zde by mělo Ministerstvo vnitra informovat podatele o závěru jeho zjištění (neshledání nutnosti dozorového zákroku, shledání vad daného aktu).

Obec musí k výzvě Ministerstva vnitra zaslat veškeré podklady, nutné pro posouzení bezvadnosti daného aktu. Může se jednat zejména o zaslání daného aktu, všech souvisejících a navazujících správních aktů, kopii zápisu z jednání příslušného orgánu obce, na kterém bylo dozorované usnesení schváleno, a všech zápisů z jednání příslušného orgánu, sdělení údaje o skutečném počtu členů orgánu obce v době rozhodování o přijetí dozorovaného aktu, není-li tento údaj uveden v zápise z jednání tohoto orgánu; dále sdělení údaje o počtu členů orgánu obce přítomných na zasedání tohoto orgánu, na kterém byl dozorovaný akt schválen, údaje o počtu členů orgánu obce hlasujících pro přijetí dozorovaného aktu, nejsou-li tyto údaje uvedeny v zápise ze zasedání příslušného orgánu územního samosprávného celku,

²⁴⁰ VEDRAL, 2008, op. cit., s. 666–667.

kopii informace o místě, době a navrženém programu zasedání zastupitelstva, kde se rozhoduje o přijetí aktu, včetně data její publikace na úřední desce (pouze v případě, že je usnesení přijato zastupitelstvem), vyjádření k vnějšímu podnětu, který obci současně zašle v kopii (pokud o to podatel požádá, bude podnět zaslán v anonymizované podobě).²⁴¹

Dospěje-li Ministerstvo vnitra k závěru, že je usnesení, rozhodnutí či jiné opatření orgánů obce (nebo jeho část) v rozporu se zákonem či jiným právním předpisem, vyzve obec ke zjednání nápravy (změna, zrušení – at' již totožným či jiným orgánem obce, v souladu s obecním zřízením). Ministerstvo vnitra ve výzvě uvede daný správní akt vydaný v samostatné působnosti, u kterého shledalo rozpor se zákonem či jiným právním předpisem, odůvodní, v čem shledalo porušení zákona nebo jiného právního předpisu, včetně uvedení konkrétního ustanovení příslušného zákona či jiného právního předpisu, s nimiž je dozorovaný akt v rozporu, a současně odkáže na relevantní soudní judikaturu k věci se vztahující, doporučí způsob zjednání nápravy, poučí o právních důsledcích nezjednání nápravy, požádá obec, aby výzvu projednaly ve svých orgánech na jejich nejbližším zasedání a aby k tomu příslušné orgány obce rozhodly o zjednání nápravy, popř. výslovně rozhodly o tom, že se s výzvou neztotožňují, a tuto svou vůli vyjádřily ve svém rozhodnutí.²⁴²

Není-li náprava v zákonné lhůtě 60 dnů sjednána, vydá Ministerstvo vnitra rozhodnutí o pozastavení výkonu dozorovaného aktu (lze proti němu podat rozklad), s přiměřenou lhůtou k nápravě. Odůvodnění rozhodnutí o pozastavení výkonu musí obsahovat podrobný rozbor zjištěných nezákonností, včetně upozornění na možnost dobrovolného zjednání nápravy ze strany obce až do okamžiku rozhodnutí příslušného soudu o návrhu na jeho zrušení.²⁴³ Výkon dozorovaného aktu je pozastaven dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené přiměřené lhůtě, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti zruší, a to neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

²⁴¹ Ministerstvo vnitra, op. cit., s. 37.

²⁴² Ministerstvo vnitra, op. cit., s. 39.

²⁴³ Ministerstvo vnitra, op. cit., s. 40.

Nezjedná-li příslušný orgán obce ve stanovené lhůtě nápravu a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o sistaci podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu příslušnému soudu návrh na zrušení dozorovaného aktu. Je-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o sistaci podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra takový návrh příslušnému soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Obdobně jako u obecně závazných vyhlášek se považuje tato lhůta za pořádkovou²⁴⁴. Věcně příslušné jsou pro rozhodování o takovém návrhu krajské soudy²⁴⁵. Místně příslušným je soud, v jehož obvodu se nachází obec, jejíž orgán předmětný akt vydal²⁴⁶. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 As 147/2012 – 23 žaloba ve věcech samosprávy podle § 67 písm. a) s.ř.s. a § 124 OZř nemusí splňovat podmínky podle § 65 odst. 1 s.ř.s. Žalobce jakožto ten, komu zákon přiznává zvláštní žalobní legitimaci k ochraně určitého veřejného zájmu, nemusí tvrdit zkrácení na svých právech úkonem žalovaného, který žalobou napadá.

Soud dozorovaný akt zruší. Zamítne-li, odmítne-li návrh na zrušení nebo řízení zastaví, pozbývá právní mocí takového rozhodnutí soudu platnost rozhodnutí ministerstva vnitra o sistaci (bez ohledu na to, zda je podána kasační stížnost). I v tomto případě může orgán obce zjednat nápravu během soudního řízení, tuto skutečnost musí neprodleně sdělit soudu a Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava.

V § 124 odst. 2 OZř je zakotvena možnost Ministerstva vnitra okamžitě – bez předchozí výzvy s upozorněním na možnost sistace – pozastavit výkon daného usnesení, rozhodnutí či opatření. A to tehdy, jeli ve zřejmém závažném rozporu se zákonem. Další postup je shodný se shora uvedeným. Pokud již bylo dané usnesení, rozhodnutí a opatření vykonáno, podává Ministerstvo

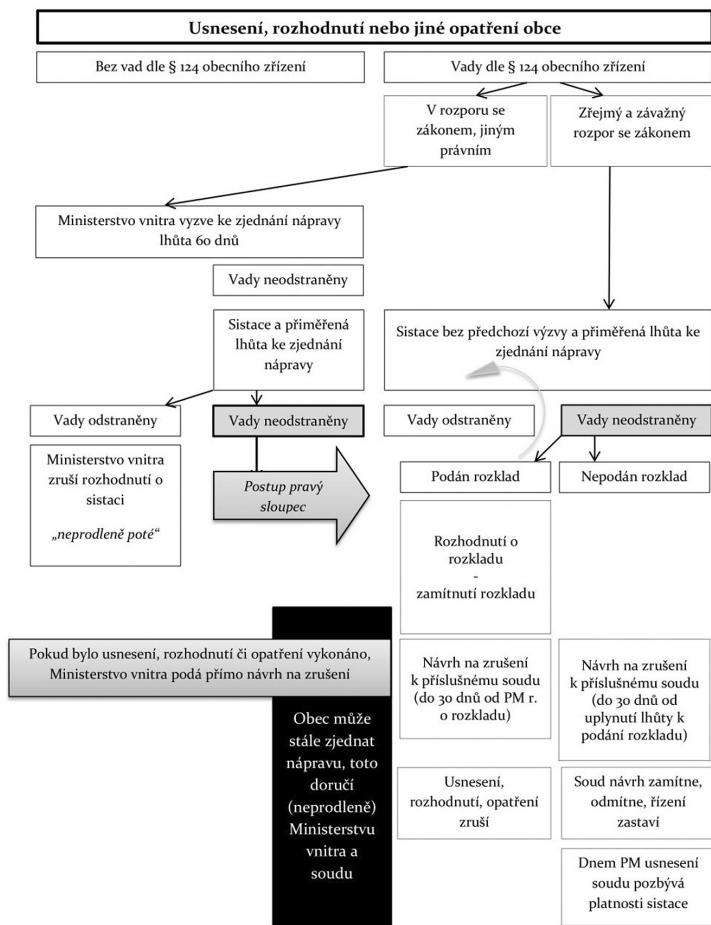
²⁴⁴ KOPECKÝ a kol., op. cit., k § 124.

²⁴⁵ Srov. § 7 s.ř.s.

²⁴⁶ V tomto případě se jedná o žalobu dle § 67 písm. a) s.ř.s. Nejde o ochranu veřejných subjektivních práv, ale o ochranu práva objektivního (ochrana dodržování zákonnosti), proto se ustanovení řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu použijí přiměřeně.

vnitřně bezprostředně návrh na jeho zrušení, postup systace by byl neúčelný (když již bylo rozhodnutí vykonáno). Dle názorů odborné veřejnosti by však i zde měla předcházet podání návrhu výzva obce ke zjednání nápravy, nejde-li o případ zřejmého a závažného rozporu se zákonem (§ 124 odst. 2 OZř).²⁴⁷ Následující obrázek znázorňuje graficky postup dle § 124 OZř.

Co do úseku ochrany životního prostředí je otázkou, nakolik lze uvažovat aplikaci dozoru dle § 124 OZř (zřejmě se uplatní, avšak v mnohem menší, spíše marginální míře).



²⁴⁷ KOPECKÝ a kol., op. cit., k § 124.

U obou případů dozoru dle § 123, § 124 OZř lze uvažovat tzv. předformální fázi (která neodpovídá výzvě k nápravě, od níž počíná běžet zákonná lhůta 60 dnů). Ministerstvo vnitra by mělo přistupovat k dozorové činnosti metodicky, napomáhat obcím vytvářet kvalitní a zákonné správní akty. Pokud Ministerstvo vnitra zjistí pochybení, může vyzvat obec k nápravě a kooperovat na nápravě vad (bez omezení lhůt). Jedná se o předformální postup, ke kterému může Ministerstvo vnitra v rámci výkonu dobré správy přistoupit, lze-li očekávat spolupráci obce odstranit vady těchto správních aktů.

4.3 Dozor nad přenesenou působností obce

Dozor nad přenesenou působností obce vyjadřuje dohled nad státní správou, jejíž výkon byl nekoncentrován na jiné od státu odlišné subjekty. Je dozorem nad nepřímým výkonem státní správy. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 05. 02. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, „*Ústava výslovně počítá (čl. 105) s podílem územních samosprávných celků na výkonu státní moci na základě zákonného pověření. Takovéto zprostředkování výkonu veřejné moci samozřejmě s sebou nese podřízení samosprávných celků státní kontrole, jejímž smyslem je zabezpečení kvalitního výkonu státní moci. Toto podřízení pochopitelně rovněž musí předvídat zákon.*“ Kompletní úpravu obsahuje § 125, 126, resp. § 128 OZř. Na dozor nad přenesenou působností se dle § 128 odst. 6 OZř nepoužije správní řád, což je vyjádřením dozoru nad působností obce, vykazující vztahy nadřízenosti a podřízenosti – vnitřní vztahy ve veřejné správě.²⁴⁸ O čemž svědčí také to, že dozor vykonává krajský úřad. Dle § 128 odst. 6 OZř se na tento postup nepoužije správní řád, vyjma základních zásad činnosti správních orgánů.

4.3.1 Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení

Nařízení obce je právní předpis, který vydávají orgány obce v přenesené působnosti.²⁴⁹ Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06 „*Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích*

²⁴⁸ VEDRAL, 2008, op. cit., s. 723.

²⁴⁹ Dle čl. 79 odst. 3 Ústavy orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Tímto zákonem je zejména obecní zřízení, následně také mnohé další složkové předpisy na úseku veřejného práva stanovící věcnou příslušnost orgánů obce k výkonu toho kterého úseku státní správy.

nařízení obce, ovšem při vydávání nařízení musí respektovat meze zákonného zmocnění. Tyto zákonné meze nutno v daném případě dovodit ze stavebního zákona a dalších zvláštních právních předpisů relevantních pro předmětnou problematiku. “Nařízení musí být obecné a musí upravovat právní poměry neurčité množiny adresátů, nemůže zasahovat do věcí vymezených zákonem a jiným právním předpisem a musí obsahově vystihnout pro právní úpravu ten otevřený prostor, jenž odpovídá rámci vymezenému zmocňujícím zákonem a jeho intencí.”²⁵⁰

Krajský úřad vykonává dozor v rámci své přenesené působnosti. Přitom je zkoumán soulad nařízení se zákonem, jiným právním předpisem, lidskými právy a základními svobodami. Krajský úřad zkoumá bezvadnost nařízení z úřední povinnosti, zároveň přijímá vnější podněty.

Předpokladem výkonu dozoru krajského úřadu nad nařízením obce je, že se krajský úřad o vydaném nařízení dozví. Toto je zajištěno § 12 odst. 6 OZř, podle kterého zašle obec nařízení obce neprodleně po dni jeho vyhlášení (tj. po vyvěšení na úřední desce), krajskému úřadu.

Dospěje-li krajský úřad k závěru, že předmětné nařízení či jeho část trpí vadou, vyzve obec ke zjednání nápravy. Výzva musí obsahovat, v čem je spatřována nezákonnost, či rozpor s jiným právním předpisem. Obec je povinna zjednat nápravu formou zcela nového nebo změnového nařízení, kterým napraví obsahové i procedurální vady – toto vydává rada obce, nebo zastupitelstvo obce. Pokud obec do 60 dnů nápravu nezjedná, vydá krajský úřad rozhodnutí pozastavení účinnosti nařízení - sistaci. „*Toto rozhodnutí není vydáváno ve správním řízení (§ 128 odst. 6 OZř), a nejsou proti němu tedy ani přípustné opravné prostředky, jedná se o úkon vyššího orgánu vykonávajícího státní správu - dozor - nad činností nižšího orgánu vykonávajícího státní správu (přenesenou působnost).*“²⁵¹ „*Zasahuje-li krajský úřad nebo jiný k tomu příslušný orgán kraje do výkonu přenesené působnosti obce, nejde o zasahování do práva obce, které by vyžadovalo stanovení pevných procesních pravidel, ale převládají tu naopak vztahy nadřízenosti a podřízenosti obvyklé při výkonu státní správy jako takové, jde o vnitřní hierarchický vztah v rámci státní správy.*“²⁵² Lze pozastavit celé nařízení obce, ale i jen některou jeho část nebo jen některé jeho ustanovení (což by v případě jinak ve zbytku správného

²⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 11. srpna 2015, sp. zn. Pl. ÚS 6/15.

²⁵¹ KOPECKÝ a kol., op. cit., k § 125.

²⁵² VEDRAL, 2008, op. cit., s. 693.

a zákonného nařízení mělo být i pravidlem). Účinnost nařízení obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí krajského úřadu obci. Krajský úřad v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, krajský úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava.

Nezjedná-li příslušný orgán obce ve stanovené lhůtě nápravu, podá ředitel krajského úřadu do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce. Ústavní soud nařízení pro jeho vady zruší. Pokud návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí krajského úřadu o pozastavení účinnosti nařízení obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. I v tomto případě může příslušný orgán obce zjednat nápravu během probíhajícího soudního řízení. Zjedná-li orgán obce před rozhodnutím Ústavního soudu nápravu, sdělí toto neprodleně Ústavnímu soudu a krajskému úřadu. Krajský úřad rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava. Zároveň by měl vzít podaný návrh na zrušení nařízení obce.

Dle § 125 odst. 2 OZř v případě zřejmého rozporu nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami může krajský úřad pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Další postup je shodný již se shora uvedeným.

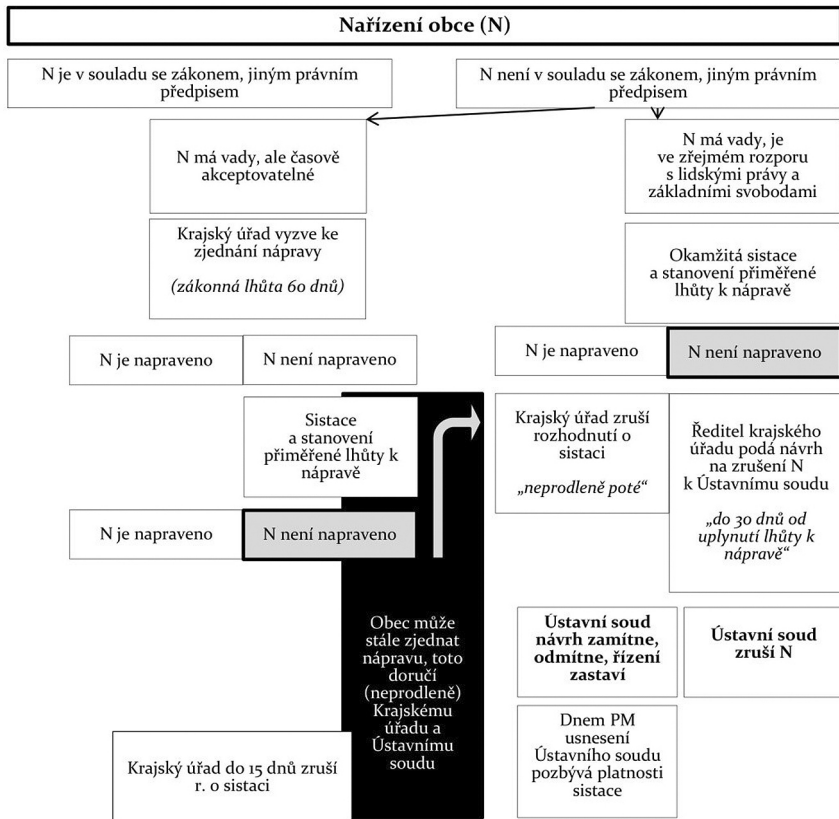
Krajský úřad tak může účinnost nařízení obce nebo jeho části sistovat, nemůže je však sám zrušit. K tomu je příslušná pouze obec a Ústavní soud.

4.3.1.1 Úsek ochrany životního prostředí - judikatura

Na úseku ochrany životního prostředí se jedná například o regulační řád pro případ vzniku smogové situace, který obsahuje opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel (§ 10 odst. 4 OvzZ, jimiž se stanovují omezení provozu silničních motorových vozidel); dle § 19 odst. 3 LesZ může být z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů rozhodnuto o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa, nejvýše však na dobu tří měsíců, právě nařízením obce s rozšířenou působností

(bude-li odhlédnuto od diskuze, zda se materiálně v tomto případě nejedná o opatření obecné povahy).

Rozhodnutí, ve kterém by Ústavní soud posuzoval návrh na zrušení nařízení na úseku ochrany životního prostředí, lze zřídka v judikatuře najít. Uvedené odpovídá tomu, že oproti obecně závazným vyhláškám obcí, zákon svěřuje obci v menším množství případů, vydat environmentální nařízení. Nicméně o fungování dozoru dle § 124 OZŘ, vykonávaného krajským úřadem svědčí judikatura v dalších oblastech, jedná se například o nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ve věci nařízení obce Lipník o vyhlášení stavební uzávěry, z novějších o nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 57/13 ústavnost zákazu pochůzkového a podomního prodeje ve Františkových Lázních, nález Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2016, Pl. ÚS 29/15 o zrušení části nařízení obce Štěpánovice, kterou se obec vyjmula z působnosti tržního řádu, a řada dalších. V nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 6/15 se Ústavní soud zabýval návrhem ředitelky Krajského úřadu Jihomoravského kraje na zrušení nařízení Obce Vojkovice č. 1/2014, kterým se vydávají pravidla pro prodej zboží a poskytování služeb na území Obce Vojkovice. Při přezkumu nařízení obce je opakovaně judikováno, že Ústavní soud následuje tříkrokový test, v jehož rámci zkoumá: „a) *zda orgán, který napadený podzákonný právní předpis přijal, k tomu měl pravomoc, a zda tak učinil ústavně konformním způsobem; b) zda podzákonný právní předpis byl vydán v mezích zákonného zmocnění, a nikoliv mimo zákonem stanovenou působnost (ultra vires), tedy zda upravuje právní vztahy, pro které mu otevírá prostor zmocňovací zákon, a zda zároveň nezasahuje do věcí, které jsou vyhrazeny zákonu nebo jinému právnímu předpisu; a c) zda není dán obsahový nesoulad podzákonného právního předpisu s ústavním pořádkem nebo se zákonem.*“ (cit. z nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 6/15). Předmětem posouzení je také, zda přijetí podzákonného právního předpisu nesledovalo zákonem neaprobované, nelegitimní cíle nebo zda nebylo vedeno nerelevantními úvahami, zda nedošlo ke zneužití pravomoci, zda tento právní předpis není zjevně nerozumný, zda neodporuje zákazu svévole a zda splňuje obecná kritéria tvorby právních předpisů, spočívající zejména v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti. Následující obrázek graficky znázorňuje postup dle § 125 obecního zřízení.

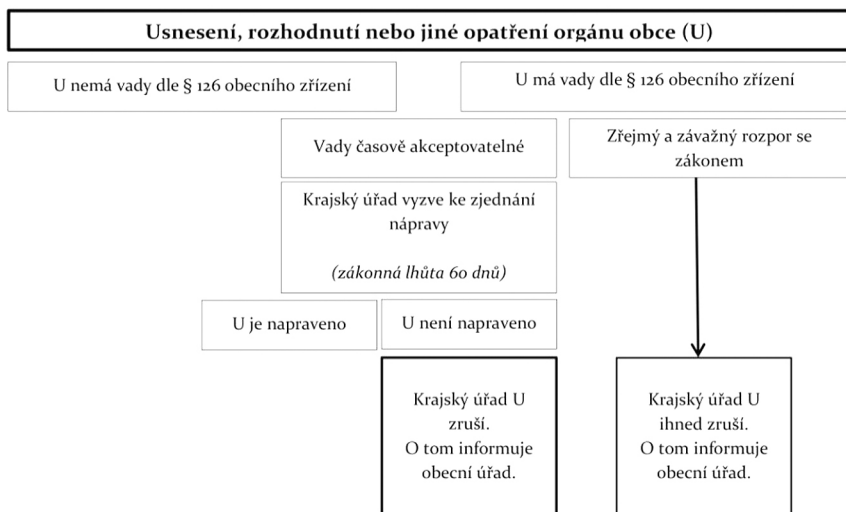


4.3.2 Dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření

Dozorovým orgánem je krajský úřad. Krajský úřad zkoumá bezvadnost usnesení, rozhodnutí a jiných opatření v přenesené působnosti z úřední povinnosti, zároveň přijímá vnější podněty. Jak bylo konstatováno shora, výkonu dozoru nepodléhají rozhodnutí či jiné úkony orgánů obcí přijatá v přenesené působnosti podle správního řádu nebo podle daňového řádu (§ 128 odst. 7 OZř). S ohledem na tuto skutečnost – zejména pro široký dopad dnes platného a účinného správního řádu – je obsahové naplnění tohoto ustanovení – navíc se zaměřením na úsek ochrany životního prostředí – obsolentní.

Obci je stanovena povinnost zaslat na požádání neprodleně krajskému úřadu usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánů obce v přenesené působnosti – a to neprodleně § 128 odst. 3 OZř). Povinnost dle § 128 odst. 3 se liší od § 12 odst. 6 OZř v zásadě v tom, že akty dle § 126 (stejně tak § 124) obec nezasílá z vlastní iniciativy, ale až na vyžádání dozorového orgánu.

Dle § 126 OZř odporuje-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v přenesené působnosti zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnici ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Nejednají-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, krajský úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce zruší a o rozhodnutí o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v přenesené působnosti informuje obecní úřad. V případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v přenesené působnosti se zákonem může krajský úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce zrušit bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Jestliže se důvod pro uplatnění dozorových opatření vztahuje pouze k některým částem dozorovaného aktu, bude rozhodnuto o zrušení pouze těchto částí. Následující obrázek graficky znázorňuje postup dle § 126 OZř.



4.4 Společná úprava dozoru

Dle § 128 OZř, „*Obec vyvěsí neprodleně na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů...*“. Přestože bylo již v průběhu kapitol místy řečeno, kdy je obec povinna zveřejnit na úřední desce zásadní rozhodnutí přijatá při dozoru dle § 123 – 126 OZř, stejně jako to – že na řízení dle § 123, 124 se vztahuje správní řád a v tomto případě se jedná o probíhající správní řízení (rozhodnutí o sistaci je správním rozhodnutím, s možností využít opravné prostředky dle správního řádu, resp. soudního řádu správního), a naopak při dozoru dle § 125 a § 126 se nejedná o správní řízení, jeho použití je vyloučeno v § 128 odst. 6 OZř, vyjma základních zásad činnosti správních orgánů; považuje autorka za vhodné dodat následující.

Povinnost uveřejnit rozhodnutí dle § 128 odst. 1 OZř (rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu obce; nález Ústavního soudu, kterým se zrušuje právní předpis obce nebo jeho jednotlivá ustanovení; rozhodnutí soudu, kterým se zrušuje usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti; rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti právního předpisu obce; rozhodnutí Ústavního soudu, na jehož základě pozbývá rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu obce platnosti) je zásadní, neboť přestože rozhodnutím o sistaci nedochází k zneplatnění obecně závazné vyhlášky, je tato dočasně neaplikovatelná. Tato povinnost má v zásadě informační význam. To má vliv nejen na obec, ale zejména na adresáty obecně závazné vyhlášky. Obdobné platí pro nařízení obce. Zveřejnění dle § 128 odst. 1 OZř nemá věcný dopad na nastání účinků sistace. Přestože obec tuto povinnost nesplní, je daný právní předpis obce od okamžiku doručení rozhodnutí o sistaci neaplikovatelný. Stejně tak je zásadní zveřejnění nového rozhodnutí ve věci, kterým se ruší původní sistační rozhodnutí. Dochází jím totiž k obnovení, či zaktivizování účinnosti právního předpisu obce a adresáti jsou povinni se jím řídit. Stejně důsledky přináší rozhodnutí Ústavního soudu (zastavení, odmítnutí, zamítnutí), kterým se obnovuje účinnost právního předpisu obce. K povinnosti zveřejnit nález Ústavního soudu, zrušující právní předpis obce, nutno pro komplexnost uvést, že tyto jsou veřejně vyhlášovány, a to ve Sbírce zákonů České republiky. V zásadě se tedy zveřejňují pouze ta rozhodnutí, vztahující se k právním předpisům obce (obecně závazným vyhláškám, nařízením).

Dle § 128 odst. 1 písm. c) OZř se však zveřejňuje také rozhodnutí soudu, zrušující usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření v samostatné působnosti. Předmětem těchto aktů je obvykle jedna konkrétní věc, týkající se několika subjektů (nikoli neurčitého počtu adresátů). Význam tohoto zveřejnění nese dání na vědomí, že obec vydala vadný akt – který byl postupem dle § 124 OZř zrušen. Právě s ohledem na význam uvedených se povinnost zveřejnění nevztahuje na dozor dle § 126 OZř.

S ohledem na zásadu dobré správy, by obec měla – přestože to není uloženo zákonem – zveřejnit také údaje o tom, k jakému datu došlo k daným účinkům, doзору, a dle vyhodnocení obce také veškeré další informace, předat srozumitelným způsobem svým občanům.

4.5 Závěrem

Realizaci právních záruk ve veřejné správě, tedy i na úseku ochrany životního prostředí, představuje dozor dle hlavy VI. obecního zřízení. Cílem a účelem dozoru je ochrana objektivního práva. Tento dozor se v § 123–126 OZř diferencuje dle kritéria působnosti a konečně předmětu dozoru. Správním orgánem vykonávajícím dozor nad samostatnou působností obce – a to nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí, dále usnesení, rozhodnutí, jiných opatření vydaných orgány obce v samostatné působnosti je Ministerstvo vnitra. V případě přenesené působnosti obce se jedná o krajský úřad, dozorujiící vydávání a obsah obecních nařízení, usnesení, rozhodnutí, jiných opatření. Rozhodující postavení zastává Ústavní soud, rozhodující o podaných návrzích na zrušení obecně závazných vyhlášek obcí, či nařízení obcí; dále obecné správní soudy rozhodující o návrzích na zrušení usnesení, rozhodnutí, jiných opatření vydaných orgány obce v samostatné působnosti.

V případě dozoru samostatné působnosti obce může Ministerstvo vnitra po bezúspěšné výzvě k nápravě, pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky či usnesení, rozhodnutí a jiného opatření. Rozhodnutí o pozastavení účinnosti, či výkonu těchto správních aktů je typickým znakem dozoru (sistace). Tento proces může dospět až k podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky k Ústavnímu soudu, či předmětného usnesení, rozhodnutí

a jiného opatření k příslušnému soudu správního soudnictví (krajský soud). V případě dozoru přenesené působnosti může krajský úřad (resp. ředitel krajského úřadu) po bezúspěšné výzvě k nápravě, pozastavit účinnost nařízení obce a následně podat k Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení. U usnesení, rozhodnutí a jiných opatření vydaných v přenesené působnosti, může krajský úřad po bezúspěšné výzvě k nápravě předmětný správní akt přímo zrušit.

Pro úsek ochrany životního prostředí je zcela zásadní dozor dle § 123 OZř, když tímto postupem byla zrušena celá řada obecně závazných vyhlášek obcí s environmentálním zaměřením. Zároveň dochází díky tomuto postupu k judikaturnímu výkladu právních předpisů, a možnosti obce upravovat pro své správní obvody otázky životního prostředí. Soudní praxe vytvořila algoritmus přezkumu obecně závazných vyhlášek, spočívající v testu čtyř kroků, který může dozorový orgán sám aplikovat pro posuzování jejich bezvadnosti. Stejně tak je aplikovatelný dozor dle § 125 OZř, když i zde je vytvořen algoritmus přezkumu nařízení obcí. Ten spočívá ve třech krocích a o postupu krajského úřadu platí totožné, co u Ministerstva vnitra. Ve srovnání s obecně závaznými vyhláškami je však možnost regulovat na úseku ochrany životního prostředí prostřednictvím obecních nařízení marginální. Obecně, a tedy zároveň pro oblast ochrany životního prostředí je zcela obsolentní úprava § 126. Příspěvek se komparativně zabývá čtyřmi ustanoveními obecního zřízení (§ 123, 124, 125, 126), se společnou úpravou § 128 OZř, vše doplňuje grafickým znázorněním dozoru dle těchto ustanovení.

5 NEPŘÍMÁ KONTROLA PŘI POSKYTOVÁNÍ ODBORNÉ A METODICKÉ POMOCI OBCÍM

Krajské úřady plní v souladu s právní úpravou v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (KrZř) a množstvím dalších právních předpisů řadu úkolů v oblasti veřejné správy. Jedním z těchto úkolů je podle § 67 odst. 1 písm. c) KrZř poskytování odborné a metodické pomoci obcím. Krajské úřady tak informují obce ve svém správním obvodu o důležitých záležitostech vyplývajících ze změn právních předpisů a vládní politiky. Jednotlivé odbory krajského úřadu přitom zajišťují předávání zpráv a koordinaci činnosti obcí na svých úsecích veřejné správy.²⁵³

Tento příspěvek vychází ze zkušeností s poskytováním odborné a metodické pomoci Krajského úřadu Jihomoravského kraje na úseku ochrany přírody a krajiny upraveném zákonem o ochraně přírody a krajiny (ZOPK). V rámci poskytování této odborné a metodické pomoci dochází v některých případech ze strany krajského úřadu *de facto* k realizaci nepřímé kontroly nad činností obecních úřadů. Poskytování odborné a metodické pomoci ovšem ani v těchto případech nepředstavuje klasickou kontrolu upravenou ve stávající právní úpravě primárně kontrolním řádem a ani finanční kontrolu upravenou v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.²⁵⁴

5.1 Formy poskytování odborné a metodické pomoci

Odbornou a metodickou pomoc realizují krajské úřady na úrovni odborů, resp. jednotlivých oddělení, v několika různých formách. V praxi se jedná především o:²⁵⁵

1. organizaci porad pro pracovníky obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a pověřených obcí,

²⁵³ COGAN, R. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. X. ISBN 978-80-7478-793-5.

²⁵⁴ Tyto právní předpisy se na úseku ochrany přírody a krajiny uplatňují například u kontroly finančních příspěvků poskytovaných podle § 69 odst. 1 ZOPK. K tomu blíže SVOBODOVÁ, O. *Kontrola u příspěvku na opatření ke zlepšování přírodního prostředí*. In: *Dny práva 2015. Část V. Dohled, dozor, kontrola ve veřejné finanční činnosti*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 443–449.

²⁵⁵ Při vymezení jednotlivých forem poskytování odborné metodické pomoci vycházím především z osobních zkušeností získaných na pozici referenta oddělení ochrany přírody a krajiny Krajského úřadu Jihomoravského kraje.

2. zveřejňování metodických materiálů,
3. poskytování metodické pomoci na základě přímých dotazů,
4. realizaci metodických dohledů na jednotlivých obecních úřadech.

Ad 1) Pracovní porady k výkonu přenesené působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a pověřených obecních úřadů na úseku ochrany přírody a krajiny jsou organizovány zpravidla dvakrát ročně. Pozvánky směřují na všechny obecní úřady obcí s rozšířenou působností a pověřené obecní úřady, přičemž se počítá s účastí všech pracovníků vykonávajících agendu na úseku ochrany přírody a krajiny.

Obsahem pracovních porad jsou odborné příspěvky týkající se aktuálních témat patřících primárně do věcné působnosti výše uvedených obecních úřadů. Jedná se jak o témata řešící odbornou věcnou stránku, tak témata řešící právní problematiku spojenou se zajišťováním správní agendy na daném úseku státní správy. Přednášejícími jsou zpravidla pracovníci krajského úřadu, MŽP, AOPK ČR, odborných institucí, ale mnohdy i zástupci z řad nevládních organizací.²⁵⁶ Součástí každé porady je rovněž i část věnovaná metodickým poznatkům ze správní činnosti v ochraně přírody a krajiny zahrnující informace týkající se především změn v právní úpravě a aktuálních poznatků z odvolacích a přezkumných řízení.

Při pracovních poradách je zachován prostor pro diskuzi a dotazy z řad pléna. V případě aktuálních témat dotýkajících se všech zúčastněných (typickým příkladem jsou změny v právní úpravě ochrany dřevin) bývá diskuze zvláště živá. Přínosem je vedle nabytí nových poznatků a informací na straně účastníků rovněž i naplnění snahy o působení krajského úřadu ve smyslu zajištění jednotného výkonu státní správy v případě aplikačně složitějších či nejasných otázek. Z reakcí pracovníků obecních úřadů může rovněž vyplynout potřeba změny či doplnění stávajícího, nebo i vypracování zcela nového metodického materiálu (viz další bod).

²⁵⁶ Jedná se především o odborně fundované nevládní organizace jako např. Český svaz ochránců přírody, Česká společnost ornitologická nebo Česká společnost pro ochranu netopýrů.

Ad 2) Zveřejňování metodických materiálů zahrnuje přípravu a zveřejňování metodických postupů na internetových stránkách krajského úřadu²⁵⁷ (příp. i vydávání v tištěné podobě). Při zajišťování této formy metodické pomoci je nezbytné vycházet z reálné pozice krajského úřadu jakožto středního stupně v rámci hierarchie státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny, tj. stupně nacházejícího se mezi MŽP a obecními úřady. Důsledkem tohoto postavení je skutečnost, že krajský úřad by měl jednak umět pružně reagovat na potřeby obecních úřadů týkající se metodické pomoci, na stranu druhou ovšem důsledně hlídat, aby se poskytování této pomoci nedostalo do rozporu s metodickými materiály MŽP. V případě publikování metodického materiálu ve Věstníku MŽP je proto nezbytné stejně zaměřený metodický materiál na úrovni krajského úřadu nahradit odkazem na příslušný metodický materiál MŽP, příp. provést v obsahu krajského metodického postupu nezbytné úpravy.²⁵⁸ Není přitom vyloučeno, že má-li krajský metodický postup patřičnou úroveň, může posloužit jako výchozí podklad pro následně vydaný metodický materiál MŽP.²⁵⁹

Ad 3) Součástí běžné pracovní agendy referenta krajského úřadu je poskytování metodické pomoci obcím všech stupňů, nejčastěji v podobě telefonických či e-mailových dotazů, kdy příslušný referent vystupuje v pozici tzv. „přítele“ na telefonu. Vedle zpravidla neformálních dotazů přichází někdy i zcela jasně formulovaný dotaz v písemné podobě označený přímo jako žádost o metodický návod k postupu.

Ad 4) Metodickou pomoc uplatňuje krajský úřad i ve formě realizace metodických dohledů na jednotlivých obecních úřadech. Tento metodický dohled

²⁵⁷ Přehled metodik odboru životního prostředí Krajského úřadu Jihomoravského kraje je volně dostupný na: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=1729&TypeID=1>

²⁵⁸ Viz např. Metodická pomůcka pro provádění registrace významných krajinných prvků krajského úřadu Jihomoravského kraje (volně dostupná na: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=27386&TypeID=2>), která obsahuje upozornění na „Metodickou instrukci odboru obecné ochrany přírody a krajiny MŽP ČR k registraci významných krajinných prvků“, Věstník MŽP č. 7/2013.

²⁵⁹ Viz případ Metodické instrukce odboru obecné ochrany přírody a krajiny Ministerstva životního prostředí ČR k registraci významných krajinných prvků, Věstník MŽP, ročník XIII, částka 7, 2013. V Příloze č. 1 se uvádí: „Příloha byla zpracována s využitím Metodické pomůcky pro provádění registrace významných krajinných prvků vydané Krajským úřadem Jihomoravského kraje v roce 2010.“

se zaměřuje na výkon státní správy v oblasti ochrany přírody a krajiny v rozsahu daném zákonem o ochraně přírody a krajiny tzv. jedničkovým obecním úřadům, tj. dle ustanovení § 76 odst. 1 ZOPK.²⁶⁰

Metodický dohled se zahajuje zasláním oficiálního oznámení na příslušný obecní úřad.²⁶¹ Ve stanoveném termínu se pak provádí osobní metodický dohled spočívající v diskuzi s příslušným pracovníkem či pracovníky daného obecního úřadu o výkonu správní agendy na úseku ochrany přírody a krajiny. Probírají se existující problémy a vhodnost postupu správního orgánu v jednotlivých řešených či hypotetických kauzách. Pokud je řešení obsaženo v některé z existujících metodických pomůcek, upozorní se přitom na možnost jejího využití. Pravdou ovšem je, že ani sebekomplexnější metodické pomůcky nemohou obsahovat odpověď na vše, takže nezbyvá než v těchto specifických případech hledat v souladu s právní úpravou optimální, individuální řešení.

Součástí metodického dohledu je zpravidla i nahlížení do jednotlivých vedených správních spisů. Nicméně se nejedná o kontrolu, ale spíše o přístup, jehož cílem je ukázat reálnou „lidskou tvář“ z hlediska postavení nadřízeného úřadu. Navíc se lze ve společné diskuzi vzájemně obohatit o zkušenosti a postřehy z praxe jak prvoinstančního, tak i druhoinstančního orgánu, což není vůbec na škodu ani pro jednu ze zúčastněných stran. Přitom se často otevřeně probírají i velmi palčivé otázky a postupy, pro které není v metodických materiálech mnohdy místo.

Z metodického dohledu se vždy vyhotovuje protokol, kde se uvádí, na co byl metodický dohled zaměřen, co při něm bylo zjištěno a případně i doporučení směřující ke zlepšení výkonu státní správy na daném úseku. Doporučení mohou mít podobu informací o návodných pomůckách, např. v podobě nových metodických materiálů (viz internetové stránky, Věstník MŽP apod.), připravovaných nových právních předpisů či projednávaných změnách

²⁶⁰ Pro tzv. dvojkové a trojkové obecní úřady jsou určeny jednak již zmiňované pracovní porady a jednak u nich pravidelně (zpravidla jednou za dva roky) probíhá oficiální kontrola. Těto kontroly se účastní zástupci jednotlivých oddělení odboru životního prostředí, přičemž kontrola se zaměřuje na výkon celé správní agendy na úseku ochrany životního prostředí.

²⁶¹ V praxi se ještě před zasláním oficiálního dopisu ověřuje vhodnost termínu u příslušných pracovníků obecního úřadu, kteří vykonávají danou správní agendu.

stávajících právních předpisů. Subjekt, u něhož byl metodický dohled proveden, má samozřejmě dānu moŹnost se v protokolu k provedenému metodickému dohledu vyjādřit.

5.2 ZkuŹenosti s realizací metodických dohledů

Z jednotlivých forem poskytování odborné a metodické pomoci lze snadno dovodit, Źe nepřímé kontrolní mechanismy nad činností realizovanou obecními úřady v rámci jejich vymezené věcné působnosti se nejvíce uplatňují při vykonávání metodických dohledů. Ty se realizují pravidelně, přičemž výběr obcí, resp. obecních úřadů, se v daném kalendářním roce děje podle aktuálních potřeb.

Vhodnost uskutečnění metodického dohledu na konkrétním obecním úřadě přitom může vyplynout z řady okolností, např. z odvolacího či přezkumného řízení či jiných vnějších podnětů a indicií, ze kterých je zřejmé, Źe je na daný obecní úřad potřeba působit více „metodicky“.

Do věcné působnosti obecních úřadů podle § 76 odst. 1 ZOPK patří:

- a) povolování kácení dřevin podle § 8 odst. 1 ZOPK,
- b) ukládání náhradní výsadby podle § 9 ZOPK,
- c) vedení přehledu pozemků vhodných k náhradní výsadbě podle § 9 odst. 2 ZOPK,²⁶²
- d) vedení přehledu o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách podle § 63 odst. 1 ZOPK.²⁶³

Osoby zasnvené do právní úpravy ochrany přírody a krajiny asi nepřekvapí, Źe k nejčastějším zjiŹtěným problémům patří, vedle nedostatečné identifikace dřeviny či dřevin ve výrokové části rozhodnutí, především nedostatečná pozornost věnovaná odůvodnění. Odůvodnění totiž často zcela chybí anebo nenaplnňuje požadavky vyplývající z § 8 odst. 1 ZOPK týkající se vazby kácení dřevin na existenci „závažných důvodů“ a nutnost vyhodnocení „funkčního a estetického významu“ dřevin.

²⁶² Kompetence uvedené pod písmeny a) až c) se neuplatňují na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací, přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláŹtě chráněných území.

²⁶³ Kompetence uvedená pod písmenem d) se neuplatňuje na území národních parků a jejich ochranných pásem.

Dalším, byť méně častým, neuralgickým bodem bývá ukládání náhradní výsadby. To se uplatňuje takřka výhradně jen ve větších sídelních celcích a v městských částech města Brna. S tím úzce souvisí i realizace povinnosti vést přehled pozemků vhodných k náhradní výsadbě. Zatímco v menších obcích není vedení přehledu, s ohledem na neukládání náhradní výsadby, mnohdy praktikováno vůbec, v případě větších sídelních celků, resp. městských částí města Brna, existuje po téměř čtvrtstoletí existence zákona o ochraně přírody a krajiny problém s nalezením vhodných pozemků. Při aktivním využívání tohoto nástroje orgánem ochrany přírody a existenci celé řady omezení, nejčastěji v podobě ochranných pásem různých inženýrských sítí, které počet vhodných pozemků dále omezují, začínají totiž některé orgány ochrany přírody narážet na problém spočívající v tom, že počet vhodných pozemků v jejich územním obvodu je nutně konečný. Možnost ukládat odvodů za kácení dřevin z důvodů výstavby podle § 9 odst. 3 ZOPK je přitom zatím, bohužel, stále v nedohlednu.

K vedení přehledu o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách podle § 63 odst. 1 ZOPK lze uvést, že právní úprava nestanoví způsob, jakým má být přehled veden.²⁶⁴ Z věcného hlediska je tato povinnost zřejmě dostatečně naplněna existencí některého z odpovídajících územně plánovacích nástrojů, nicméně jsou i takové obecní úřady, které opravdu vedou samostatný přehled, včetně za tímto účelem vypracovaných mapových zákresů. Dovolím si nicméně konstatovat, že těchto případů je v ČR zřejmě méně než lokalit s výskytem většiny kriticky ohrožených druhů.

Problematické otázky, které jsou při metodickém dohledu vždy diskutované, se logicky vztahují k právní úpravě ochrany dřevin. K těm nejčastějším patří povolování kácení dřevin na pozemcích obce, vazba povolování kácení dřevin k územnímu řízení, právní úprava týkající se dřevin v novém občanském zákoníku (tj. zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), druhové vymezení ovocných dřevin, problematika spoluvlastnictví dřevin, kácení vícekmennů, ořez dřevin a ponechávání torz, definice stromořadí, ukládání náhradní výsadby (včetně využití tzv. internetové kalkulačky)²⁶⁵ a nemožnost ukládání odvodů za kácení dřevin z důvodů výstavby do rozpočtu obce.

²⁶⁴ Shodně i MIKO, 2007, op. cit., s. 265.

²⁶⁵ Viz internetová kalkulačka umožňující výpočet ekologické újmy vzniklé pokácením nebo poškozením dřevin. Internetová kalkulačka je zpracována na základě metodiky AOPK ČR Oceňování dřevin rostoucích mimo les, verze 2013, a je volně dostupná na: <http://www.ocenovanidrevin.nature.cz/>

Zatímco v některých řešených otázkách je možné odkázat na existující odbornou literaturu,²⁶⁶ bohatou judikaturu, metodické materiály MŽP²⁶⁷ či krajského úřadu, standardy AOPK ČR²⁶⁸ nebo ostatní existující odborné prameny,²⁶⁹ v jiných už to tak jednoduché zdaleka není. Každá z těchto otázek by přitom vydala na samostatný článek. Pokud je řešení problému obsaženo či alespoň naznačeno v již existujícím metodickém materiálu, upozorní se na ně a příslušný metodický materiál se na místě rovnou i poskytne.²⁷⁰

5.3 Vedlejší výhody spojené s realizací metodických dohledů

Metodický dohled je možné využít i tam, kde se nabízí jiné důvody pro společné setkání, než „jen“ realizace nepřímé kontroly nad činností vykonávanou obecním úřadem v rámci jeho vymezené věcné působnosti. Tady se ukazuje nesporná výhoda (ne)formální právní úpravy metodického dohledu, která ho dosti zásadním způsobem odlišuje od kontroly.

Metodický dohled se proto může stát vhodnou příležitostí, jak společně probrat více aktuálních témat, byť se nejedná primárně o témata patřící do věcné působnosti obecních úřadů. Může jít o záležitosti patřící do věcné působnosti krajského úřadu, které jsou současně významné i pro danou obec. Tady je asi na místě uvést, že u většiny menších obcí řeší správní agendu přímo starosta či místostarosta, takže metodický dohled se provádí za jeho či jejich přímé účasti. K projednávaným záležitostem patří např. připravované managementové zásahy ve zvláště chráněných územích, vyhlásování nového zvláště chráněného území (příp. nové vyhlášení stávajícího), otázky

²⁶⁶ Tj. zejména existující komentáře k zákonu o ochraně přírody a krajiny vyšlé po roce 2004.

²⁶⁷ Viz Metodický pokyn k aplikaci § 8 a § 9 zákona o ochraně přírody, Věstník MŽP, ročník XIV, částka 5, 2014 a Metodické doporučení k aplikaci některých ustanovení vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění pozdějších předpisů, ročník XV, částka 1, 2015.

²⁶⁸ Viz tzv. standardy péče o přírodu a krajinu, řada A Arboristické standardy, které jsou volně dostupné na: <http://standardy.nature.cz/seznam-standardu/>

²⁶⁹ Viz závěry Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, které jsou volně dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravniemu-radu.aspx>. Např. Závěr č. 94 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010.

²⁷⁰ Vhodné je mít veškeré metodické materiály v elektronické podobě při metodické dohlídce s sebou.

spojené s Naturou 2000 (tj. zařazení či vyřazení evropsky významné lokality z národního či evropského seznamu, úprava hranice, změny v předmětu ochrany, změny ve formě ochrany apod.).

Obráceně je možné se ze strany obce naopak dozvědět o plánovaných či uvažovaných záměrech obce či jiných subjektů v pozici „místních hráčů“, které mohou mít dopady na veřejné zájmy hájené podle zákona o ochraně přírody a krajiny krajským úřadem. Rovněž lze získat zpětnou vazbu týkající se spokojenosti obce s dodavatelem managementových prací ve zvláště chráněných územích. Mezi takové občas problematické zásahy patří především výřezy dřevin a pastva. V případě výřezů dřevin se jedná o otázky spojené s rozsahem zásahu, vlastnictvím dřevní hmoty a jejím případným „mizením“ po realizovaném výřezu, pálením klestu a vůbec komunikací dodavatelů se zástupci obce. U pastvy se pak objevují občas problémy spojené s únikem zvířat, průhonem přes cizí pozemky a volným pobíháním psů.

V případech, kdy vlastní obec pozemky ve zvláště chráněných územích, lze společně projednat i možnost poskytnutí finančního příspěvku obci na realizaci zásahu či zásahů podle plánu péče o dané zvláště chráněné území,²⁷¹ případně vhodnost uzavření užitelské smlouvy k takovým pozemkům ve vlastnictví obce. K řešeným otázkám občas patří i možnost požádat si o náhradu za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle § 58 ZOPK a pomoc s vypracováním příslušné žádosti.

5.4 Závěr

Poskytování odborné a metodické pomoci obcím podle § 67 odst. 1 písm. c) KrZř představuje v určitých aspektech nepřímou kontrolu nad činností obecních úřadů. Významnou roli v tomto směru hrají především metodické dohledy realizované na jednotlivých obecních úřadech. Zřejmou výhodou je zejména do značné míry neformální právní úprava metodického dohledu,

²⁷¹ Blíže k problematice poskytování finančních příspěvků podle § 69 ZOPK srov. KNOTEK, J. Dohody podle § 68 a § 69 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In: JANČÁROVÁ, I. a kol. *Právní aspekty odstraňování ekologických zátěží s důrazem na staré zátěže a právní aspekty ochrany přírody*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 315–321; KNOTEK, J. Smluvní nástroje v zákoně o ochraně přírody a krajiny. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2015, č. 2, s. 37–49; SVOBODOVÁ, op. cit.

která ho dosti zásadním způsobem odlišuje od kontroly. Na úseku ochrany přírody a krajiny lze navíc realizaci metodického dohledu spojit s projednáním celé řady dalších aktuálních otázek.

S ohledem na výše uvedené je proto možné konstatovat, že se jedná, ve vztahu k praktické uplatnitelnosti a možným přínosům na úseku ochrany přírody a krajiny, o vhodný nástroj, který má ve správní agendě krajských úřadů své opodstatněné místo.

6 STAVEBNÍ DOZOR JAKO PROSTŘEDEK OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Institut stavebního dozoru se v právu na území českých zemí objevuje ještě daleko před formováním typického veřejného stavebního práva, jak jej známe a pojmáme dnes. Již v jednom z privilegií Marie Terezie je zakotvena úloha „stavebního dozoru“, a to pro tzv. stavebního mistra pro plánování a technické výpočty („Planender Baumeister“), případně stavebního mistra pro plánování a technické výpočty pro stavby ze dřeva („Planender Zimmermeister“). Již v této době bylo pro výkon této činnosti nutné odborné přípravy ukončené odbornou zkouškou, která opravňovala vykonávat danou činnost, přičemž absolvování této odborné přípravy bylo spojeno s právem plánovat stavby, provádět technické výpočty a provádět právě stavební dozor.²⁷²

Cílem této kapitoly však není historický rozbor daného institutu, nýbrž zamyšlení se nad rolí stavebního dozoru při ochraně životního prostředí, a to v účinné právní úpravě. Úvodem je třeba zdůraznit, že v této kapitole bude pojem „stavebního dozoru“ chápán širěji, než je vymezen legislativní zkratkou v ustanovení § 2 odst. 2 písm. d) StZ (a než byl mj. pojímán výše uvedeným privilegiem Marie Terezie), podle kterého se stavebním dozorem rozumí „*odborný dozor nad prováděním stavby svépomocí vykonávaný osobou, která má vysokoškolské vzdělání stavebního nebo architektonického směru nebo střední vzdělání stavebního směru s maturitní zkouškou a alespoň 3 roky praxe při provádění staveb.*“ a dále je pak role stavebního dozoru vykonávaného odbornou osobou soukromého práva rozvedena v ustanovení § 153 StZ. Tento druh stavebního dozoru bude obsahem podkapitoly druhé. Nicméně stavební dozor je však podle mého mínění třeba chápat nejen jako dozor vykonávaný odbornou osobou soukromého práva, ale také jako dozor vykonávaný stavebními úřady, přičemž tyto dva druhy stavebního dozoru je nutné od sebe přísně odlišovat, jelikož mají svá jasná specifika i odlišný účel. O pojištění pojmu stavebního dozoru ve smyslu dozoru vykonávaného stavebními

²⁷² Srov. Přílohu 1 zákona č. 18/2004 Sb. o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), ve znění do 28. 11. 2014.

úřady kromě doktrinální literatury²⁷³ hovoří i judikatura, a to např. relativně nově v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2015, č. j. 11 A 84/2014-46, podle kterého „**Stavební dozor vykonávají přímo stavební úřady** [...]. *Stavebním úřadům se svěřují významné nástroje (prostředky), kterými mohou ve veřejném zájmu přímo i nepřímo zasahovat do práv fyzických i právnických osob.*“, přičemž Městský soud v Praze pak odkazuje na ustanovení § 132 a násl. StZ. A konečně toto širší chápání stavebního dozoru pak lze dovodit i přímo z právní úpravy stavebního zákona, kde je Hlava II Části čtvrté označena jako „Stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu“. Mezi nástroje stavebního úřadu při výkonu stavebního dozoru (tedy v širším pojetí) pak patří zejména oprávnění provádět kontrolní prohlídky stavby, nařizovat neodkladné odstranění stavby a nutné zabezpečovací práce na stavbě, nařizovat nezbytné úpravy na stavbě nebo stavebním pozemku, nařizovat provedení udržovacích prací a ukládat opatření na sousedním pozemku nebo stavbě. Při všech těchto činnostech je nutné zohledňovat specifika environmentálních zájmů, jak bude více pojednáno v podkapitole třetí.

6.1 Stavební dozor vykonávaný odbornou osobou soukromého práva

Jak již bylo naznačeno v úvodu této kapitoly, tak stavební dozor (v užším smyslu pojetí) toliko ke stavbám prováděným svépomocí (§ 160 odst. 3 a odst. 4 StZ) mohou vykonávat odborné osoby soukromého práva tak, jak jsou vymezeny v ustanovení § 2 odst. 2 písm. d) StZ. K nutnosti výkonu tříleté praxe (u které by mohlo dojít vzhledem k poněkud nešťastně zvolené formulaci – viz výše – k určitým výkladovým problémům) ve shodě s komentářovou literaturou²⁷⁴ dodávám, že tato se vztahuje pouze na osobu, která bude mít středoškolské vzdělání. V opačném případě by pak bylo středoškolské vzdělání postaveno na roveň vysokoškolskému, což jistě nebylo záměrem zákonodárce. Dále je pak jednak třeba zdůraznit, že oproti

²⁷³ Srov. např. PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 48–64; nebo POLÁČKOVÁ, M. Kontrolní prohlídka stavby dle stavebního zákona ve vazbě na užívání stavby. *Stavební právo: bulletin*, 2015, č. 2, s. 34–41. ISSN 1211-6386.

²⁷⁴ MALÝ, S. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2013.

stavbyvedoucím zákon netrvá na autorizaci osob vykonávajících stavební dozor, a za druhé, že tuto činnost je rovněž třeba odlišit od technického dozoru stavebníka pro případy uvedené v ustanovení v § 152 odst. 4 StZ.

Samotný obsah činnosti stavebního dozoru vykonávaného odbornou osobou soukromého práva pak nalezneme v nedlouhém ustanovení § 153 odst. 3 a 4 StZ.²⁷⁵ Vzhledem k dikci tohoto ustanovení je ve vztahu k environmentálním zájmům důležité uvést ten fakt, že i když zákon výslovně nehovoří (na rozdíl např. od stavbyvedoucího – srov. § 153 odst. 1 StZ) o povinnosti zajistit dodržování povinností např. k ochraně života, zdraví, životního prostředí vyplývajících ze zvláštních právních předpisů, tak role stavebního dozoru bude i v této oblasti relativně důležitá, a to ve vztahu k odpovědnosti stavebního dozoru (který odpovídá společně se stavebníkem) za dodržení rozhodnutí a jiných opatření vydaných k uskutečnění stavby. Mezi tato rozhodnutí a jiná opatření (což budou podkladové správní akty, a to jak řetězící se, tak ty subsumované) budou bezpochyby spadat nejrůznější správní akty s environmentálním prvkem, a to jak příkladně závazná stanoviska jednotlivých dotčených orgánů na úseku ochrany životního prostředí, tak případně např. také nejrůznější výjimky z environmentálních zákazů v průřezových i složkových předpisech práva životního prostředí.²⁷⁶ Podle odst. 4 citovaného ustanovení má pak osoba vykonávající stavební dozor další povinnosti, nicméně tyto jsou povinnostmi spíše pasivními, když průběh samotných stavebních prací tato osoba neřídí, nýbrž typicky s určitým časovým odstupem zjišťuje, zda byly dodrženy nezbytné podmínky, a to jak ty zákonné, tak i ty stanovené správními orgány např. i ve vztahu k environmentálním zájmům. Tato její kontrolní úloha (která ostatně vyplývá i ze samotného názvu prováděné činnosti), je odlišná

²⁷⁵ Ustanovení § 153 odst. 3 StZ stanoví: „Osoba vykonávající stavební dozor odpovídá spolu se stavebníkem za soulad prostorové polohy stavby s ověřenou dokumentací, za dodržení obecných požadavků na výstavbu, za bezbariérové užívání stavby a jiných technických předpisů a za dodržení rozhodnutí a jiných opatření vydaných k uskutečnění stavby.“ Ustanovení § 153 odst. 4 StZ pak stanoví: „Osoba vykonávající stavební dozor sleduje způsob a postup provádění stavby, zejména bezpečnost instalací a provozu technických zařízení na staveništi, vhodnost ukládání a použití stavebních výrobků, materiálů a konstrukcí a vedení stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stavbě; působí k odstranění závad při provádění stavby, a pokud se jí nepodaří takové závady v rámci vykonávání dozoru odstranit, oznámí je neprodleně stavebnímu úřadu.“

²⁷⁶ Srov. např. ŽIDEK, D. Výjimky jako specifický nástroj při ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, 2016, č. 3, s. 11–29.

typicky od role stavbyvedoucího, jenž má sice na první pohled obdobně zákonem stanovené povinnosti, ale jeho role je při naplňování těchto povinností během stavební činnosti aktivní (chceme-li řídicí). Další znatelný rozdíl mezi rolí stavbyvedoucího a stavebního dozoru pak lze nalézt v tom, že míra odpovědnosti stavbyvedoucího vede k předpokladu jeho téměř nepřetržité přítomnosti na stavbě, příp. k formalizovanému způsobu zajištění zastoupení v případě jeho nepřítomnosti,²⁷⁷ naopak stavební dozor se na stavbě vyskytuje právě jen za účelem provádění kontrolní činnosti, tudíž se jeho stálá přítomnost na staveništi nepožaduje.²⁷⁸ Tento fakt se poté projevuje i ve vztahu k zájmům chráněných právem životního prostředí, jelikož např. při nálezů biotopu zvláště chráněného živočicha či rostliny nebo při nálezů kulturně cenného nálezů, je zřejmé, že prvotní role odpovědnosti bude ležet na stavbyvedoucím, který by měl okamžitě činit vhodná opatření k zajištění nálezů (typicky přerušit stavební práce) – tuto odpovědnost stavební dozor (právě z důvodu fakultativnosti jeho přítomnosti na stavbě) mít často (objektivně) nebude.

Mezi další povinnosti stavebního dozoru, které mohou mít přímý vliv na environmentální zájmy, pak patří jeho povinnost být přítomen na kontrolní prohlídce stavby, vyzve-li ho k tomu stavební úřad (srov. § 133 odst. 4 StZ) a v případě zjištění závady mu může být uložena stavebním úřadem povinnost zjednat nápravu (srov. § 134 odst. 2 StZ). Dále má vedle dalších osob povinnost bezodkladně oznamovat příslušnému stavebnímu úřadu a ministerstvu výskyt závady, poruchy nebo havárie stavby a výsledky šetření jejich příčin, došlo-li při nich ke ztrátám na životech, k ohrožení života osob nebo zvířat nebo ke značným majetkovým škodám (srov. § 155 odst. 1 StZ). Stavební dozor má pak také oprávnění (a ostatně v případě určitých zjištění i povinnost) provést záznam do stavebního deníku (srov. § 157 StZ). Role stavebního dozoru z hlediska práva životního prostředí je pak také zcela klíčová v situacích, kdy dochází k odstranění stavby (příčemž toto odstranění může být nařízeno mj. i z environmentálních důvodů),²⁷⁹ kdy v situaci,

²⁷⁷ ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016.

²⁷⁸ MALÝ, op. cit.

²⁷⁹ Pro více informací srov. např. JANČÁŘOVÁ, I a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 521–532.

kdy dochází k odstranění stavby, která ke svému uskutečnění nevyžaduje stavební povolení, tak pak ji může její vlastník odstranit svépomocí, pokud zajistí provádění stavebního dozoru (srov. § 128 odst. 5 StZ). Role stavebního dozoru zde bude bezpochyby i v tom, že dohlédne, aby samotným prováděním odstranění stavby nedošlo ke škodám na životním prostředí. Za porušení výše uvedených povinností pak může být fyzická osoba vykonávající stavební dozor shledána vinna ze spáchání přestupku podle ustanovení § 179 odst. 2 StZ a může jí být uložena sankce ve formě pokuty až ve výši 200.000 Kč.

6.2 Stavební dozor vykonávaný stavebními úřady

Institut stavebního dozoru vykonávaného stavebními úřady reflektuje nutnost veřejnoprávní regulace a kontroly mj. ve vztahu k zajištění ochrany životního prostředí po celou dobu existence stavby, a to jak během její realizace (stavební činnosti), tak také po jejím dokončení. Efektivní ochrana životního prostředí tedy v podstatné míře závisí na důkladném a pozorném výkonu činnosti stavebních úřadů mj. právě ve formě stavebního dozoru. Nesmíme však zapomenout, že svoji významnou úlohu (na základě složkových zákonů ochrany životního prostředí) sehrávají i dotčené orgány ochrany životního prostředí, které za tímto účelem vydávají typicky svá závazná stanoviska, případně jiné správně-právní akty.²⁸⁰ Předmětem této podkapitoly je však právě rozbor činnosti stavebních úřadů při výkonu stavebního dozoru. Dodejme, že pojmem nadřazeným k pojmu „stavební dozor“ je pak pojem „státní dozor“ tak, jak je upraven v kompetenčním ustanovení § 171 StZ. Ve vztahu k úpravě uvedené v ustanovení § 132 a násl. StZ platí, že orgány státního dozoru mohou nad rámec speciální právní úpravy uvedené jinde ve stavebním zákoně vyzvat subjekty (v případě zjištění nedostatků v rámci jejich povinností) ke zjednání nápravy nebo rozhodnutím uložit povinnost zjednat nápravu v přiměřené lhůtě se zřetelem na charakter nedostatku a následky či možné následky (srov. 171 odst. 3 StZ).

Úkolem stavebních úřadů jako orgánů stavebního dozoru je ve smyslu ustanovení § 132 odst. 1 StZ vykonávat soustavný dozor nad zajišťováním

²⁸⁰ Pro podrobnější informace srov. např. JANČÁŘOVÁ 2016, op. cit.

ochrany veřejných zájmů²⁸¹, ochrany práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob a nad plněním povinností, které vyplývají ze stavebního zákona a z prováděcích vyhlášek vydaných k jeho provedení. Jedním ze zákonem výslovně uvedených veřejných zájmů je pak to, aby stavba neohrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, archeologické nálezy a sousední stavby, popřípadě nezpůsobovala jiné škody či ztráty. Za účelem prosazování ochrany těchto veřejných zájmů pak zákon výslovně vymezuje nástroje k provádění stavebního dozoru vykonávaného stavebními úřady. Těmito nástroji jsou oprávnění stavebního úřadu:

- a) provádět kontrolní prohlídky stavby (srov. § 133 a 134 StZ),
- b) nařizovat neodkladné odstranění stavby (srov. § 135 StZ),
- c) nařizovat nutné zabezpečovací práce na stavbě (srov. § 135 StZ),
- d) nařizovat nezbytné úpravy na stavbě, stavebním pozemku nebo na zastavěném stavebním pozemku (srov. § 137 StZ),
- e) nařizovat provedení udržovacích prací (srov. § 139 StZ),
- f) nařizovat vyklizení stavby (srov. § 140 StZ),
- g) ukládat opatření na sousedním pozemku nebo stavbě (srov. § 141 StZ).

V případech výše uvedených bodů b)–g) je třeba zdůraznit, že se jedná vždy o vedení správního řízení, které je ukončeno vydáním správního rozhodnutí (pro speciální úpravu účastníků řízení srov. § 142 StZ), proti kterému je samozřejmě možnost podat odvolání a případně poté také správní žalobu ve smyslu ustanovení § 65 a násl. s.ř.s. Toto rozhodnutí pak musí být vždy opřeno o konkrétní veřejný zájem, jehož ochrana má být zajištěna (a to bezpochyby včetně životního prostředí). V této souvislosti a ve vztahu k právní formě takových zásahů do užívacího práva je třeba zmínit, že podle nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 58/05, platí

²⁸¹ K výkladu pojmu „veřejný zájem“ jednak srov. legální vymezení v ustanovení § 132 odst. 3 StZ a k tomu pak srov. také např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 As 11/2003: „Z povahy věci lze dovodit, že se jedná o takový zájem, který lze označit za obecný či veřejně prospěšný, případně za zájem společnosti jako celku. Takový zájem nemůže být v rozporu s platnými právními předpisy.“ nebo obdobně v nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95: „pojem „veřejný zájem“ je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem.“

zásadně, že „*Obec v samostatné působnosti a ve formě obecně závazné vyhlášky není oprávněna ukládat uživatelům staveb omezení či záležitosti v užívání staveb na základě toho, zda stavba je či není užívána v souladu s kolaudačním rozhodnutím či jiným individuálním právním aktem stanovícím účel a podmínky užívání staveb.*“ – toto je úkolem toliko stavebního úřadu v přenesené působnosti.²⁸² Cílem tohoto textu není důkladný rozbor všech jednotlivých institutů stavebního dozoru, což ostatně zevrubně učinili již jiní, na které rád odkazuji²⁸³, ale poukázat na environmentální specifika v těchto nástrojích na jejich průřezu.

Jedno ze základních specifík z hlediska životního prostředí v této problematice je fakt, že zatímco v rámci územního plánování, územního rozhodování a povolování staveb dochází k ochraně environmentálních zájmů ještě před realizací stavby (jedná se tedy zejména o preventivní ochranu environmentálních zájmů, a tím pádem možnost i stavbu zcela zakázat před realizací záměru, když nesplňuje požadavky na ochranu životního prostředí), v rámci stavebního dozoru se zjišťuje, zda již realizovaná stavba životní prostředí neohrožuje či nepoškozuje (jedná se tedy o kontrolu ex post, což může do praxe přinášet značné problémy – již jen z toho pohledu, že již jednou realizovanou stavbu je přeci jen administrativně i fakticky náročnější odstranit, než ji vůbec nepovolit). Dalším důležitým aspektem je to, že spolu se stavebním úřadem se řady postupů v rámci stavebního dozoru účastní také dotčené orgány na úseku ochrany životního prostředí (viz již zmínka výše), které jsou oprávněny hájit zájmy promítnuté ve zvláštních právních předpisech. Dotčené orgány pak mohou dozorovat dodržování těch jejich požadavků, které byly promítnuty do rozhodnutí stavebního úřadu (typicky ve formě závazných stanovisek), a to ve smyslu ustanovení § 4 odst. 4 a 5

²⁸² Na tomto místě je nutné uvést, že citovaný právní názor byl upřesněn Ústavním soudem nálezem ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09, avšak toliko ke vztahu k hostinským zařízením. Srov. právní větu cit. nálezu, podle které: „*Za situace, kdy úprava v obecně závazné vyhlášce obce směřuje primárně k „zabezpečení veřejného pořádku v širších dimenzích, do nichž spadá právo občanů na ochranu soukromí, nerušené užívání jejich domovů, dobré soužití, jakož i uspokojení jejich oprávněných zájmů a potřeb, přičemž provozováním hostinské činnosti v nočních hodinách může docházet k narušování veřejného pořádku, má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 zákona o obcích a čl. 104 Ústavy, stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách. Ústavní soud tedy nerykluje, že obce mohou na svém území regulovat provozní dobu hostinských (a obdobných) zařízení a určitým způsobem tak omezit právo provozovat hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny v zájmu ochrany jiných ústavně zaručených práv.*“

²⁸³ Srov. zejména PRŮCHOVÁ 2011, op. cit., s. 48–64.

StZ, a tyto orgány mohou bezpochyby dát stavebnímu úřadu také podnět k provedení kontrolní prohlídky (viz dále), když např. shledají, že dochází k porušování jimi střeženého zájmu.

Z hlediska jednotlivých oprávnění stavebního úřadu jako stavebního dozoru je z pohledu environmentálních zájmů klíčový zejména institut kontrolní prohlídky stavby jako základního nástroje pro výkon stavebního dozoru²⁸⁴, přičemž její provedení je nezbytným prostředkem pro řadu dalších (navazujících) základních opatření stavebního úřadu v této oblasti.²⁸⁵ Dalším důležitým nástrojem je pak institut nařízení nezbytných úprav, který výslovně zmiňuje ohrožení životního prostředí, a konečně pak nařízení neodkladného odstranění stavby a zabezpečovacích prací při ohrožení jednak života osob, tak však také života zvířat. Těmto se budu v následujícím textu věnovat obsírněji, v ostatních nástrojích odkazuji na účinnou právní úpravu, která ostatně ani nečiní při výkladu ve vztahu k právu životního prostředí větších problémů (srov. minimum rozsudků správních soudů i tzv. právních vět Nejvyššího správního soudu k těmto nástrojům).

6.2.1 Kontrolní prohlídka stavby

Stran institutu kontrolní prohlídky stavby, úvodem uvádím, že podle důvodové zprávy ke stavebnímu zákonu slouží kontrolní prohlídky „*ke tomu, aby stavební úřad mohl bez zbytečných průtahů zjistit skutečný stav na stavbě či pozemku, aby mohl operativně a bez zbytečné byrokratické zátěže přijímat opatření ke odstranění zjištěných nedostatků nebo se znalostí věci umožnit nepodstatné změny stavby oproti povolení aniž by se ke tomu vedlo správní řízení. To, že provádění stavby bude pod častějším dohledem, umožňuje upustit od standardního pojetí kolandačního řízení a započít s užíváním stavby bezprostředně po jejím dokončení.*“²⁸⁶ Z pohledu životního prostředí zmiňme ustanovení § 133 odst. 2 StZ, kde zákon demonstrativně vypočítává skutečnosti, jež je stavební úřad při kontrolní prohlídce povinen zjišťovat, přičemž jednou z nich [písm. c) cit. ustanovení] je právě zjištění stavebně technického stavu stavby, zda stavbou není ohrožován život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí.

²⁸⁴ ROZTOČIL, A. a kol., op. cit.

²⁸⁵ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2015, č. j. 11 A 84/2014-46.

²⁸⁶ Důvodová zpráva – vládní návrh č. 998/0, na vydání zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Pro případ dokončené a rozestavěné stavby je v návaznosti na § 134 odst. 6 StZ obsah činnosti stavebního úřadu jako stavebního dozoru precizován v § 18q vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů, který opětovně výslovně uvádí nutnost zkoumání otázky, zda stavba neohrožuje život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, a dále stanovuje povinnost stavebního úřadu mj. posoudit zájmy státní památkové péče či archeologických nálezů. Dále také stavební dozor kontroluje, zda se při výstavbě předchází důsledkům živelních pohrom nebo náhlých havárií, čelí jejich účinkům nebo se nebezpečí takových účinků snižuje (srov. § 18q vyhlášky č. 503/2006 Sb.). Při kontrolní prohlídce v případě, že by byl stavebním úřadem zjištěn stav, že jsou bezprostředně ohroženy životy a zdraví osob nebo zvířat, může stavební úřad (i ústně!) nařídit neodkladné odstranění stavby, provedení nutných zabezpečovacích prací, popřípadě vyklizení stavby (srov. § 136 stavebního zákona a další části tohoto textu). „*Bezprostřednost ohrožení lze spatřovat v tom, že závažný stav stavby již nastal, a že se může projevit v jakémkoliv okamžiku, čímž by došlo k ohrožení života osob nebo zvířat.*“²⁸⁷ Tento závěr stavebního úřadu musí být bezpochyby důkladně odůvodněn (a to i v případě vydání ústního rozhodnutí), a to takovým přezkoumatelným způsobem, aby bylo patrné, jaké konkrétní skutečnosti zakládají takové bezprostřední nebezpečí, že je třeba bezodkladně stavbu odstranit. Shodují se s novějším komentářem²⁸⁸ (na rozdíl např. od komentáře z roku 2008²⁸⁹), že toto rozhodnutí je přímo vykonatelné *ex lege*, protože opačný výklad (tedy připuštění suspenzivního účinku odvolání) by bylo v rozporu se zakotvením tohoto institutu ve stavebním zákoně.

Z hlediska účastenství na kontrolní prohlídce zákon výslovně ukládá povinnost pouze stavebníkovi [srov. § 152 odst. 3 písm. d) StZ] a vlastníkově stavby [srov. § 154 odst. 1 písm. c) StZ], nebrání-li jim vážné důvody. Pokud jde o okruh dalších osob účastnících se kontrolní prohlídky, zákon v ustanovení § 133 odst. 4 StZ stanovuje stavebnímu úřadu další oprávnění stran určení rozsahu účastníků řízení. V souladu s komentáři ke stavebnímu zákonu pak

²⁸⁷ PRŮCHOVÁ 2011, op. cit., s. 53; nebo příp. srov. MAZANEC, M., KŘENKOVÁ, J. *Přehled judikatury z oblasti stavebního práva*. Praha: ASPI, 2008, s. 861.

²⁸⁸ ROZTOČIL, op. cit.

²⁸⁹ HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 358.

zdůrazňují, že kontrolní prohlídky se mohou zúčastnit i dotčené orgány mj. na úseku ochrany životního prostředí, čímž je opět posílena ochrana environmentálních zájmů. „*Smysl účasti dotčených orgánů na kontrolní prohlídce stavby tedy bude i v tomto případě logicky spočívat v ochraně zájmů chráněných příslušnými zvláštními právními předpisy (typicky se v některých případech může kontrolní prohlídka stavby účastnit např. pověřený pracovník orgánu státní památkové péče).*“²⁹⁰ S problematikou účasti dotčených orgánů (dalších úředních osob) na kontrolní prohlídce souvisí také otázka jejich vstupu na pozemky v soukromém vlastnictví. Tuto řeší ustanovení § 172 StZ a vlastníkově stavby může být rozhodnutím nařízeno umožnit oprávněné úřední osobě vstup do nemovitosti. Dodejme, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2015, č. j. 4 As 215/2015-32, toto rozhodnutí „*může zasahovat do hmotných práv dotčené osoby (do práva vlastnického a práva na ochranu nedotknutelnosti obydli), proto nemá povahu rozhodnutí, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem*“, pročež je soudně přezkoumatelné ve správním soudnictví.

6.2.2 Nařízení nezbytných úprav

Dalším nástrojem stavebního dozoru vykonávaného stavebními úřady, který je třeba uvést, je institut nařízení nezbytných úprav. Tento je upraven v ustanovení § 137 StZ a úvodem je nezbytné vymezit, že stavební úřad jej může nařídit zásadně v případě, že stavba nebo zařízení nejsou postaveny a užívány v souladu s podmínkami danými povolením stavebního úřadu. Jsou-li takto postaveny a užívány může být tohoto institutu využito toliko v případě prokazatelně významného ohrožení a za náhradu újmy, kterou by nařízené úpravy vyvolaly, jinak není oprávněn stavební úřad jejich provedení vlastníkově stavby nařídit. „*V takovém případě musí existovat situace, kterou zákon označuje za prokazatelně „významné ohrožení“, tj. rozumí se, že existující legální stav takovou situaci vytváří, působí prokazatelně významné ohrožení zejména důležitých veřejných zájmů*“²⁹¹ – životního prostředí samozřejmě nevyjímaje. Jedním ze zákonem jednoznačně stanovených důvodů proč mohou být nařízeny nezbytné úpravy, je to, aby užívání stavby nebo jejího zařízení neohrožovalo životní prostředí, nepřiměřeně neobtěžovalo její uživatele a okolí hlukem, exhalacemi včetně zápachu, otřesy, vibracemi, účinky neionizujícího záření

²⁹⁰ ROZTOČIL, op. cit.

²⁹¹ MALÝ, op. cit.

anebo světelným zářením, a také může být jejich cílem mj. zajištění ochrany architektonického a archeologického dědictví. V praxi se pak bude jednat příkladně o situaci, „*kdy bylo užíváním odhaleno, že příkladně stavebník továrny nedodržel stavební povolení (což nebylo zjištěno během kolaudačního řízení) a zvolil pro zvukovou izolaci od okolí méně kvalitní (tedy více zvukově propustné) materiály, a kvůli tomu továrna obtěžuje její okolí nadměrným hlukem*“²⁹² – stavební úřad tedy nařídí provedení nezbytných úprav stavby ve smyslu uvedené právní úpravy. Dalším environmentálním důvodem pro nařízení nezbytných úprav (s vazbou na vodní právo) je zajištění účinného odvádění a zneškodňování odpadních vod v souladu s právními předpisy, k usnadnění průtoku přívalových vod nebo k zamezení vnikání povrchových vod do staveb a na přilehlé pozemky.

Správní řízení o nezbytných úpravách je ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu zahajováno z moci úřední, jelikož podle rozsudku kasačního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Ans 1/2008-170: „*Podání fyzické či právnické osoby domáhající se nařízení nezbytné úpravy je toliko jen podnětem k zahájení řízení z úřední povinnosti.*“ Předmětné správní řízení je pak ukončováno rozhodnutím o nařízení nezbytných úprav, které musí vlastník stavby respektovat a je povinen nezbytné úpravy provést. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 6 As 35/2004-61 dovodil, že „*provedení nezbytných úprav předpokládá, že podstata stavby zůstane zachována. Jak správně konstatoval již krajský soud, nelze pod tento výčet v žádném případě zahrnout situaci, kdy bude celá stavba nejprve odstraněna a posléze vystavěna stavba nová, byť plníci stejný účel.*“ Závěrem pak dodejme, že ukončení prací spojených s nezbytnými úpravami musí vlastník stavby nebo stavebního pozemku oznámit stavebnímu úřadu.

6.2.3 Nařízení neodkladného odstranění stavby a zabezpečovacích prací

Posledním, nikoliv však nejméně důležitým nástrojem stavebního dozoru s přímým vlivem na životní prostředí, který bych rád rozebral, je institut nařízení neodkladného odstranění stavby a zabezpečovacích prací. Tento je upraven v ustanovení § 135 StZ. Neodkladné odstranění stavby se využívá

²⁹² JANČÁŘOVÁ 2016, op. cit., s. 518.

zejména u těch situací, kdy stavba hrozí reálně zřícením. V případě, že stavbu ještě lze zabezpečit právě před hrozícím zřícením, je využito institutu provedení nutných zabezpečovacích prací. Velký environmentální význam těchto nástrojů lze vyčíst přímo z důvodové zprávy ke stavebnímu zákonu, která praví, že ochraně životů osob nebo zvířat „*dává stavební zákon přednost před ochranou vlastnického práva, popřípadě jiných práv ke předmětné stavbě či pozemku*“²⁹³. Tento relativně znatelný průlom do právní sféry vlastníka (jeho práva zaručeného čl. 11 Listiny) ze strany veřejnoprávní regulace, a to i právě za účelem ochrany environmentálních zájmů, je jednak důsledkem porušení primární povinnosti vlastníka stanovené mj. v ustanovení § 3 odst. 4 StZ (povinnost udržovat stavbu v dobrém stavebním stavu), a za druhé je to i projev sociální funkce vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny, kde je zakotven i mj. zákaz výkonu vlastnického práva, jehož důsledkem by došlo k poškozování lidského zdraví, přírody a životní prostředí. Neplní-li tedy vlastník řádně uvedenou povinnost stanovenou stavebním zákonem a zapříčinil-li tak stav předpokládaný daným ustanovením, je podle mého názoru (ve shodě s komentářovou literaturou²⁹⁴) uvedená pravomoc stavebního úřadu (provádějícího stavební dozor) přiměřeným a účinným nástrojem ochrany i environmentálních zájmů. Ve smyslu ustanovení § 135 odst. 4 StZ lze těchto institutů využít i bez předchozího projednání s vlastníkem stavby. Dalším silným zásahem do práv vlastníka (tentokráté však procesních) je také fakt, že podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 3. 2013, č. j. 30 A 3/2012-84 (publikován ve Sbírce NSS pod č. 2921/2013 Sb.): „*Stavební úřad má v případě nařízení neodkladného odstranění stavby, provedení nutných zabezpečovacích prací nebo vyklížení stavby dle § 135 stavebního zákona z roku 2006 jakožto mimořádného institutu pro případ ohrožení životů a zdraví osob nebo zvířat zákonnou možnost upustit od předchozího projednání s účastníky, včetně výzvy dle § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004 k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, pokud to okolnosti případu vyžadují, zejména pokud by v důsledku prodlení hrozila okamžitá závažná újma.*“ Tento závěr však vnímám také za vhodný a postup uvedený krajským soudem za správný, jelikož v praxi by v opačném případě mohlo dojít k samotnému zmaření účelu těchto institutů (když by stavba jednoduše spadla a způso-

²⁹³ Důvodová zpráva – vládní návrh č. 998/0, na vydání zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

²⁹⁴ ROZTOČIL, op. cit., k § 136.

bila uvedené negativní důsledky). Ke stejnému účelu (tedy nezmaření řízení) pak směřuje i fakt, že odvolání proti rozhodnutí o nařízení neodkladného odstranění stavby nebo nutných zabezpečovacích prací nemá dle dikce zákona odkladný účinek a rozhodnutí stavebního úřadu je tak předběžně vykonatelné.

V ostatním pak pro tento institut platí ustanovení stavebního zákona vztahující se k řízení o odstranění stavby. Na tomto místě je podle mého mínění třeba zdůraznit, že i řízení o nařízení neodkladného odstranění stavby lze zahájit toliko *ex officio* a není zde možnost tak učinit např. na návrh environmentálního spolku domáhajícího se např. ochrany zvířat umístěných ve stavbě, které hrozí zřícení (takovéto subjekty mohou samozřejmě podat příslušný podnět stavebnímu úřadu). Zdůrazněme tedy, že důsledkem výše uvedeného je, že se ani žalobou proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu ustanovení § 79 a násl. s.ř.s. (podanou příkladně výše uvedeným spolkem) nelze domáhat vydání předmětných rozhodnutí. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009-139, totiž platí, že: „Mezi případy, kdy správní orgán nemá povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, patří i situace, kdy obdrží pouhý podnět k zahájení řízení, které nelze zahájit jinak než z úřední povinnosti. Takovým řízením je i řízení podle ust. § 129 odst. 1 písm. b) StZ o odstranění stavby vydané bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním.“

Závěrem této části se pak sluší k těmto řízením ve vztahu k životnímu prostředí dodat, že i v případě těchto rozhodnutí může stavební úřad podle ustanovení § 141 StZ rozhodnout o opatření na sousedním pozemku nebo stavbě. I toto může mít svůj přímý význam pro zajištění ochrany environmentálních zájmů, neboť se může stát, že s ohledem na požadavky na zajištění ochrany vybraných objektů (složek) životního prostředí na pozemku vlastníka odstraňované stavby, bude účelnější provádět typicky bourací práce z mezujícího pozemku (např. z důvodu ochrany dřevin na pozemku, zdroje pitné vody apod.).²⁹⁵

²⁹⁵ JANČÁŘOVÁ 2016, op. cit., s. 530.

6.3 Závěr

Cílem této kapitoly bylo přinést čtenáři analýzu institutu stavebního dozoru jako prostředku ochrany životního prostředí, a to jednak stavebního dozoru vykonávaného odbornou osobou soukromého práva, tak také pro praxi více typičtějšího institutu stavebního dozoru vykonávaného stavebními úřady. Již z textu jednotlivých podkapitol a částí a dílčích závěrů tam uvedených, na které pro zjednodušení toliko odkazuji, je podle mého názoru zřejmé, že zejména stavební úřady jsou vybaveny velmi širokou působností a také nástroji a instrumenty, které zajišťují ochranu životního prostředí při výkonu jejich dohledu nad prováděním a užíváním staveb. Tento systém zajišťující mj. ochranu také environmentálních zájmů je podle mého přesvědčení žádoucí a principálně správně nastavený, přičemž jeho pojetí bezpochyby svědčí o „prorůstání“ práva životního prostředí stále intenzivněji do práva stavebního. Nezbyvá než dodat, že k zajištění efektivní ochrany jednotlivých zájmů na úseku životního prostředí je podle mě potřebná jednak odborná erudice jednotlivých pracovníků stavebních úřadů i v teoretických aspektech ochrany životního prostředí, ale také úzká spolupráce zejména s dotčenými orgány ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Za tímto účelem je pak podle mého mínění na místě i v problematice stavebního dozoru využívat tzv. expertní součinnosti ve smyslu ustanovení § 174 StZ, a to i ve vztahu zapojení vědeckých nebo jiných specializovaných odborných pracovišť při hledání odpovědí na složité odborné otázky.

7 KONTROLA HLUKU Z VEŘEJNÉ PRODUKCE HUDBY VE VENKOVNÍM PROSTORU

Aktuální právní úprava nepovažuje za hluk mimo jiné zvuk z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru. Produkci hudby ve venkovním prostoru jsou především koncerty, diskotéky, festivaly, majálesy, poutě, jarmarky, hudba při sportovních a kulturních akcích apod. (vyloučeny zároveň ani nejsou některé každodenní či často opakované produkce). Vynutitelnost ochrany před takovou hlukovou zátěží se stává značně problematickou.²⁹⁶ V příspěvku budou proto hledány cesty k realizaci adekvátních kontrolních mechanismů (vč. dozoru) v dané oblasti a rovněž komentována relevantní judikatura.

Právní problematiku ochrany před hlukem upravují zejména zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen ZOVZ), prováděcí nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále jen nařízení vlády) a v rámci právní regulace obecně závazných vyhlášek především zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. Z pohledu ochrany před hlukovou zátěží z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru přinesl některé podstatné změny oproti předchozí právní úpravě zákon č. 267/2015 Sb., kterým se s účinností od 1. 12. 2015 mění a doplňuje ZOVZ. Touto novelizací byly z pojmového vymezení hluku, a tedy i z dozorové působnosti orgánů ochrany veřejného zdraví, vyňaty veškeré produkce hudby provozované ve venkovním prostoru. Zůstává ovšem otázkou, zda se tato změna ZOVZ skutečně promítá do účinné ochrany veřejného zdraví a zda se tímto novým pojetím fakticky nejedná o rozpor s posláním ZOVZ.²⁹⁷

7.1 Hluk nebo zvuk?

Ve smyslu platné právní úpravy se „*zvuk z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru nepovažuje za hluk*“.²⁹⁸ Za hluk je naopak považována

²⁹⁶ Srov. MOTEJL, O. a kol. *Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwers, 2010, s. 10–11.

²⁹⁷ V intencích ustanovení § 1 ZOVZ by měl tento zákon mimo jiné sloužit k ochraně a podpoře veřejného zdraví a hodnocení a snižování hluku.

²⁹⁸ Srov. ustanovení § 30 odst. 2, druhá věta ZOVZ.

veřejná produkce hudby v budově. V intencích ustanovení § 30 odst. 1 ZOVZ osoba, která je pořadatelem veřejné produkce hudby (a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k pořádání veřejné produkce hudby poskytla stavbu, jiné zařízení nebo pozemek), je povinna zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby v chráněném vnitřním prostoru stavby. Vykonalnost shora uvedené povinnosti je ovšem velmi problematická, a to s ohledem na ustanovení § 30 odst. 2 ZOVZ. Předmětné ustanovení sice obsahuje ve své první větě vymezení pojmu „hluk“²⁹⁹, ale hned druhou větou tohoto ustanovení je poněkud protismyslně z tohoto legálního vymezení vyňat „zvuk z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru“, který se již za hluk nepovažuje. Zůstává tedy zcela zásadní otázkou, kdo a jakým způsobem dle aktuální právní úpravy zajišťuje kontrolu a dozor při produkci hudby z hlediska ochrany veřejného zájmu na zdraví člověka?

Vzhledem k okolnosti, že produkce veřejné hudby ve venkovním prostoru již de lege přestala být považována za hluk, nelze využít kontrolní mechanismy v rámci ZOVZ. Jinými slovy to znamená, že orgány ochrany veřejného zdraví (tzn. ve většině případů KHS) již nemají oprávnění kontrolovat a případně i sankcionovat překročení hygienických limitů hluku z veřejné produkce hudby. Je to poněkud paradoxní, protože u těchto akcí stále platí povinnost pořadatele, resp. i jiné osoby, která k pořádání takové akce poskytla stavbu či pozemek, aby zajistili nepřekročení hygienických limitů hluku stanovených prováděcím předpisem!³⁰⁰ Takto stanovené povinnosti ze strany organizátorů produkce veřejné hudby ovšem již nyní nemají

²⁹⁹ Hlukem se rozumí zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí předpis (tj. nařízení vlády).

³⁰⁰ Srov. ustanovení § 30 odst. 1 ZOVZ, podle kterého mimo jiné i „osoba, která je pořadatelem veřejné produkce hudby a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k pořádání veřejné produkce hudby poskytla stavbu, jiné zařízení nebo pozemek a dále provozovatel provozovny a dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk, jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby v chráněném vnitřním prostoru stavby“.

žádnou oporu z hlediska kontrolních mechanismů chránících veřejné zdraví dle ZOVZ a jsou tedy z tohoto úhlu pohledu naprosto „bezzubé“, protože chybí jejich vymahatelnost.

7.2 Problematické hygienické limity

V daném kontextu lze aktuálně odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 6 As 44/2014-88, ve kterém rozšířený senát Nejvyššího správního soudu posuzoval právní otázku, zda obecná regulace hlukových limitů zakotvená v § 12 nařízení vlády a dále v příloze č. 3 k tomuto nařízení překročila meze zákonného zmocnění. Jádrem zkoumání byly hygienické limity, resp. jejich „nastavení“, které údajně vylučují pořádání jakýchkoliv hudebních akcí poblíž chráněného venkovního prostoru staveb. Soud konstatoval, že ZOVZ nebyl zjevně postaven na koncepci, která by paušálně zakazovala veřejnou produkci hudby v zastavěných částech obce. ZOVZ, dle mínění soudu, byl naopak evidentně postaven na koncepci, že za splnění hlukových limitů se koncerty a podobné akce v obcích mohou konat. Ve smyslu ustanovení § 32 ZOVZ (s účinností do novelizace ZOVZ zákonem č. 267/2015 Sb.) hluk z veřejné produkce hudby (například koncert, taneční zábava, artistická produkce s hudbou) nesměl překročit hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněné prostory uvedené v § 30 ZOVZ. Současně tato norma specifikovala osobu, která měla zajistit splnění této povinnosti. Soud v daném kontextu považoval za významnou skutečnost, že z limitů hluku z veřejné produkce hudby nebylo možno získat výjimku, přičemž dodržení hlukových limitů v obcích nebo jejich blízkosti bylo za tohoto stavu v podstatě nemožné. Na tomto základě pak vyslovil závěr, že obsahovalo-li by nařízení vlády výslovný zákaz veřejné produkce hudby v zastavěných oblastech, nebylo by sporu o tom, že by tento podzákoný předpis nad rámec zákona a mimo zákonné meze vytvořil nový zákaz. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud posuzovanou věc uzavřel tak, že pokud správní orgán na základě hlukových limitů stanovených nařízením vlády uložil stěžovatelce sankci, stalo se tak za porušení povinnosti, kterou stanovilo teprve nařízení vlády (tj. podzákoný právní předpis), nikoliv zákon. Taková sankce nemá dle názoru soudu oporu v zákoně, a je proto v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 39 Listiny),

a proto rozhodnutí správních orgánů o uložení sankce nemůže obstát. V odůvodnění svého rozhodnutí porovnával rovněž Nejvyšší správní soud naši právní úpravu s obdobnou úpravou v Německu a Rakousku.³⁰¹ Dle mínění soudu český zákonodárce veřejnou produkci hudby v obcích nebo v jejich blízkosti ani nezakázal, ani nepřipustil možnost požádat v těchto případech o výjimku (na rozdíl od jiných zdrojů hluku). Pokud zákon stanovoval přesně určeným osobám povinnost zajistit dodržení hlukových limitů, evidentně dle mínění soudu vycházel z toho, že hlukové limity bude možno někdy porušit, někdy dodržet. Tak tomu ale podle nařízení vlády o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací nebylo, protože dodržení hlukových limitů v obcích nebo jejich blízkosti bylo v podstatě nemožné. Dle názoru soudu stejně tak je třeba hodnotit situaci, v níž sice nařízení vlády výslovně obdobný zákaz neobsahuje, nastavuje však limity tak přísně, že je v praxi nelze dodržet. Soud tedy uzavřel, že pokud podle nařízení vlády nebylo možno pořádat koncert či jinou hudební produkci v zastavěné části obce nebo v její blízkosti a současně dodržet limity stanovené nařízením, pak se toto nařízení dostalo v té části, ve které reguluje hluk z veřejné produkce hudby, zcela mimo rámec zákona o veřejném zdraví. V této části je tedy dle závěrů soudu nařízení protiústavní, rozporné s čl. 4 odst. 1 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy a obecné soudy, včetně Nejvyššího správního soudu,

³⁰¹ V Německu podle tzv. vzorové směrnice o hluku z volnočasových zařízení (LAI-Freizeitlärmrichtlinie) činí hlukové limity v průmyslových oblastech ve dne i v noci 70 dB(A), v jádrových oblastech, vesnicích a smíšených oblastech přes den včetně soboty 60 dB(A), v noci 45 dB(A), v oblastech, jež slouží převážně k bydlení, a v oblastech se skupinami obydlí přes den ve všedních dnech včetně soboty mimo klidovou dobu 55 dB(A), v noci 40 dB(A), v čistě obytných oblastech 50 dB(A), v noci 35 dB(A), v lázeňských oblastech, pro nemocnice a pečovatelské ústavy přes den 45 dB(A), v noci 35 dB(A). V Německu tedy právo mnohem více strukturuje jednotlivá chráněná území podle typu využití, rozsahu osídlení a potřeby hlukové ochrany. Ve většině případů jsou hlukové limity vyšší než podle úpravy české. Německá úprava výslovně pamatuje i na tzv. akce, jež se konají zřídka (seltene Veranstaltungen), jež se vyznačují silnou vázaností na místo konání nebo jsou sociálně adekvátní a akceptované. Při takových akcích někdy nemohou být výše uvedené hlukové limity dodrženy, a to i přes všechna přiměřená technická a organizační opatření ke snížení hluku. Jedná se o velké akce jako Hessentag, Kieler Woche, na mnoha místech též jednotlivé koncerty konané na exponovaných místech uvnitř města. Takovéto akce přes nesplnění hlukových limitů mohou být příslušným úřadem povoleny, obvykle za podmínky splnění určitých dalších požadavků. Regulace hluku v jednotlivých spolkových zemích se přitom mohou v detailech lišit. Stejně tak je tato problematika regulována na úrovni jednotlivých spolkových zemí v Rakousku. I tam jsou hlukové limity vyšší než podle sporné úpravy české, dotčené chráněné lokality jsou více strukturovány (rozlišují se např. klidové obecní zóny a naproti tomu rušnější jádra měst).

nemohou takové nařízení v individuální kauze s ohledem na čl. 95 odst. 1 Ústavy aplikovat.

7.3 Ochrana veřejného pořádku při veřejné produkci hudby ve venkovním prostoru

Podle § 10 OZř může obec k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdravím a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány. To platí zejména pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků včetně tanečních zábav a diskoték apod. V obecné rovině je pak obtěžování hlukem (a vibracemi), které by mohlo narušit veřejný pořádek, regulováno s účinností od 1. října 2016 do 30. 6. 2017 v ustanovení § 47 odst. 1 písm. c) ve vazbě na ustanovení § 47 odst. 6 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Ve smyslu této právní úpravy se za přestupek proti veřejnému pořádku považuje mimo jiné také porušení nočního klidu.³⁰² Dobou nočního klidu se rozumí doba od 22. do 6. hodiny. Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou.³⁰³ S účinností od 1. 7. 2017 je ochrana veřejného pořádku při veřejné produkci hudby upravena v ustanovení § 5 zákona č. 251/2016, o některých přestupcích (dále jen zákon o některých přestupcích).³⁰⁴ Za přestupek porušení nočního klidu lze uložit fyzické osobě, právnické osobě i fyzické osobě podnikající pokutu do výše 10.000 Kč.³⁰⁵ Vymezení doby nočního klidu přitom zůstává shodné se stávající právní úpravou.³⁰⁶

³⁰² Srov. ustanovení § 47 odst. 1 písm. c) PřesZ.

³⁰³ Srov. ustanovení § 47 odst. 6 PřesZ.

³⁰⁴ Přestupku porušení nočního klidu se může v intencích zákona o některých přestupcích dopustit jak fyzická osoba (ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 písm. d), tak i osoba právnická (ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) NPřesZ.

³⁰⁵ Srov. ustanovení § 5 odst. 3 písm. b) NPřesZ.

³⁰⁶ Ve smyslu ustanovení § 5 odst. 6 NPřesZ se dobou nočního klidu rozumí doba od dvanácté druhé do šesté hodiny. Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována.

Zákaz rušení nočního klidu se vztahuje na celé území obce bez rozlišení, zda případný hluk vzniká ve venkovním či vnitřním prostoru. Stejně tak obecně závazná vyhláška vymezující odlišnou dobu nočního klidu se vztahuje na případný hluk vznikající ve venkovním i vnitřním prostoru. Při určení druhu sankce a její výměry se přihlíží k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.

K problematice vyhlášek v samostatné působnosti obcí, které se týkají mimo jiné i veřejné produkce hudby ve venkovním prostoru, lze odkázat na ustálenou judikaturu Ústavního soudu.³⁰⁷ S účinností od 1. října 2016³⁰⁸ upravuje zákon o přestupcích možnost vydání obecně závazné vyhlášky, v níž budou stanoveny výjimečné případy (zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce), při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou. Tyto výjimečné případy musí být v obecně závazné vyhlášce uvedeny taxativně, neboť ze současné úpravy zákona o přestupcích nyní

³⁰⁷ Srov. např. náleží Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) např. Ústavní soud posoudil jako legitimní zákaz nepřiměřeně obtěžovat občany v obytných domech veřejnou produkcí hudby (např. z restaurací, diskoték a jiných organizovaných akcí) v době od 22:00 do 6:00 hod., a pokud jde o noci předcházející dnům pracovního volna a pracovního klidu, v době od 24:00 hod. do 7:00 hod., když povinnost zajistit dodržování tohoto zákazu byla uložena provozovateli zařízení nebo organizátorovi akce, kde dochází k veřejné produkci hudby. Ústavní soud dospěl k názoru, že i když se předmět a cíl regulace vyhlášky v daném případě přibližoval předmětu a cíli regulace ZOVZ, zcela se nepřekrývaly. V této souvislosti pak Ústavní soud poznamenal, že pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku se neomezuje jen na veřejná prostranství, jak by snad mohlo vyplývat z ustanovení věty za středníkem v § 10 písm. a) OZř, neboť jde jen o demonstrační výčet. Obec tedy svou regulaci může uplatnit i na činnosti odehrávající se na jiných místech než veřejných prostranstvích, pokud se jejich následky projevují na veřejných prostranstvích, nebo pokud jsou způsobily veřejný pořádek v obci narušit. V této oblasti pak Ústavní soud dospěl ještě dále v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) k závěru, kdy rozhodl jako legitimní uložení povinnosti, aby jiné zábavní podniky, jako např. diskotéky a jiné musely být zajištěny tak, aby ani v nejmenším nerušily svým provozem a vším, co s tím souvisí, občany žijící v sousedství a v blízkém okolí. Ústavní soud dospěl k názoru, že město neusilovalo o ochranu před hlukem v nadlimitních hodnotách, jak jej upravovala zákonná úprava (tedy při provozní činnosti), ale hodlalo omezit hloučností různých, i neprovozních aktivit v zájmu nerušeného a pokojného užívání míst sousedících se zábavními podniky a diskotékami a tyto, byť lidskému zdraví neškodlivé formy hluku vznikající při činnostech, které jsou státní správou nepostižitelné. Ústavní soud uzavřel, že město Mariánské Lázně sledovalo legitimní cíl v rámci věcně vymezené oblasti [§ 10 písm. b) OZř], v níž může bez zákonného zmocnění ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti.

³⁰⁸ Srov. zákon č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů a některé další zákony.

nevyplývá, že by tyto výjimečné případy mohly být stanoveny rovněž rozhodnutím vydaným na základě obecně závazné vyhlášky. Ačkoliv je tedy doba nočního klidu výslovně stanovena zákonem o přestupcích, obce jsou oprávněny obecně závaznou vyhláškou ve výjimečných případech upravit dobu nočního klidu odlišně, a to pouze jejím zkrácením (např. až od 24:00 hod.), prodloužit dobu nočního klidu zákon neumožňuje. Mimo zákonem stanovenou dobu nočního klidu pak mohou obce prostřednictvím obecně závazné vyhlášky zakázat používání hlučných zařízení a vykonávání činností způsobujících hluk, a to nejen na veřejných prostranstvích v obci. V souladu s principem proporcionality by však obce měly své zákazy formulovat vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu.³⁰⁹ Pokud se obec rozhodne stanovit výjimečné případy, kdy je doba nočního klidu zkrácena, popř. není pro daný den stanovena, přímo v obecně závazné vyhlášce, musí postupovat na základě obecných kritérií (a nikoliv např. s ohledem na pořadatele akce). V takovém případě by se totiž jednalo o nedůvodně nerovný přístup obce k takto určenému pořadateli. Platí tedy, že i pro akce pořádané určitou osobou (pořadatelem) může být doba nočního klidu zkrácena obecnou výjimkou, zakotvenou přímo ustanovením obecně závazné vyhlášky.

Ústavní soud již v rámci své ustálené judikatury připustil možnost regulovat činnosti uskutečňované nejen přímo na veřejných prostranstvích, ale též i mimo ně prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se důsledek regulovaných činností promítá na veřejných prostranstvích, nebo je způsobilý narušit veřejný pořádek v obci.³¹⁰

Stanovením výjimečných případů podle zákona o přestupcích, kdy je doba nočního klidu kratší nebo žádná, se aktuálně zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/16 (Chrastava). Ústavní soud v této věci judikoval, že „*Veřejný*

³⁰⁹ K tomu srov. např. WILKINSON, R., MARMOT, M. (eds.). *Social determinants of health: the solid facts*. Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europe, 2003, s. 25–28.

³¹⁰ Např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 58/05 (České Velenice) Ústavní soud posuzoval obecně závaznou vyhlášku, která regulaci veřejné produkce hudby vztáhla i na nemovitosti, které jsou z veřejného prostranství sice přístupné, ale samy veřejným prostranstvím nejsou, např. hostince, restaurace, vinárny. Ve svém nálezu se při tom odvolal na povahu obecně závaznou vyhláškou regulovaných činností, kterou je veřejná produkce hudby a používání zábavní pyrotechniky, které - ač provozovány mimo veřejná prostranství - mohou vyvolat negativní důsledky na místech naplňujících definiční znaky takového prostranství, a současně jsou způsobilé na veřejných prostranstvích narušit veřejný pořádek.

zájem, jakým je nerušený odpočinek v noční době, má být zájmem na udržení místních tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity převážen toliko ve výjimečných případech. Tyto výjimečné případy, kdy se doba nočního klidu stanoví jako kratší nebo žádná, je třeba vymezit natolik určitě, aby lidé v obci žijící mohli počet a rozložení potenciálně částečně či úplně probdělých nocí v roce předvídat, tedy aby lidé žijící v obci přesně věděli, kdy či za jakých okolností na nerušený odpočinek v délce osmi hodin vzhledem k místním specifikům nárok nemají, protože osoby tento jejich odpočinek narušující za to nebudou podléhat veřejnoprávní sankci. Takovéto dny je třeba vymezit buď konkrétním datem (například 1. 1.), datovatelným obdobím (například velikonoční svátky) či událostí, jejíž datum je vzhledem k místním tradicím předvídatelné. Vymezení výjimečných případů, kdy je doba nočního klidu stanovena dobou kratší než stanoví zákon, nelze vázat na konkrétního pořadatele akce, byť by jí byla obec samotná.“

Ústavní soud takto vymezil, jak mají být výjimečné případy, kdy je doba nočního klidu kratší nebo žádná, stanoveny, a to buď konkrétním datem, datovatelným obdobím nebo událostí, jejíž datum je vzhledem k místním tradicím předvídatelné. Jak z přestupkového zákona, tak i z nálezů Ústavního soudu tedy jasně vyplývá, že kratší nebo žádná doba nočního klidu by měla být stanovena jen a pouze ve výjimečných případech, a to tak, aby byl počet těchto nocí pro lidi žijící v obci předvídatelný a aby se mohli tyto lidé na tyto výjimečné případy předem připravit. Zákonem chráněný zájem na ochraně nočního klidu má dle závěrů Ústavního soudu přednost před konáním akcí či oslav, při kterých by byla doba nočního klidu kratší nebo žádná.

7.4 Kontrolní mechanismy?

V návaznosti na shora uvedené je třeba se zamyslet nad otázkou, zda se lze spolehnout na nějaké adekvátní kontrolní mechanismy v oblasti ochrany zdraví člověka při veřejné produkci hudby ve venkovním prostoru. Vzhledem k okolnosti, že veřejnou produkcí hudby ve venkovním prostoru již ve smyslu platné právní úpravy nelze označit za hluk, pak ani není možné využít kontrolní mechanismy z hlediska zákona o ochraně veřejného zdraví. Orgány ochrany veřejného zdraví novelizací zákona o ochraně veřejného zdraví zákonem č. 267/2015 Sb. nemají s účinností od 1. 12. 2015 právně relevantní oprávnění kontrolovat a případně i sankcionovat překročení hygienických limitů hluku z veřejné produkce hudby.

Ministerstvo zdravotnictví v rámci své koncepční činnosti dle zákona o ochraně veřejného zdraví by přitom především mělo uvážlivě stanovit mezní hlukové ukazatele pro oblast ochrany veřejného zdraví.³¹¹ Za hluk se pro účely koncepční činnosti považuje taková hluková zátěž, které jsou lidé vystaveni v zastavěných územích, ve veřejných parcích, tichých oblastech v aglomeracích a ve volné krajině a zejména v územích citlivých na hluk.³¹² Z hlediska negativního pojmového vymezení se pro účely této koncepční činnosti za hluk nepovažuje takový hluk, který je způsobený osobou, která je mu vystavena, hluk v domácnostech, sousedský hluk, hluk z rekreačních aktivit, hluk na pracovištích, hluk uvnitř dopravních prostředků, hluk způsobený vojenskou činností apod. (nikoli však hluk z veřejné produkce hudby ve venkovním prostoru).³¹³ V režimu zákona o ochraně veřejného zdraví pak návazně krajská hygienická stanice (dále jen KHS) zejména vydává rozhodnutí, povolení a plní další úkoly v ochraně a podpoře veřejného zdraví vč. státního dozoru (pokud není příslušné ministerstvo zdravotnictví), plní úkoly dotčeného správního orgánu a projednává přestupky na úseku ochrany veřejného zdraví.³¹⁴ V intencích zákona o ochraně veřejného zdraví se dopustí správního deliktu právnická či podnikající fyzická osoba jako pořadatel veřejné produkce hudby nebo jako osoba, která k pořádání veřejné produkce hudby poskytla stavbu, jiné zařízení nebo pozemek, tím, že nezajistí, aby nebyl překročen hygienický limit hluku a vibrací.³¹⁵ Tyto osoby se dopustí rovněž správního deliktu tím, že nesplní povinnost pozastavit provoz nebo používání zdroje hluku. Za takový správní delikt lze dle stávající (chaotické) dílky ZOVZ uložit pokutu až do výše 3.000.000 Kč.³¹⁶ Dle přestupkového zákona se pro účely ochrany veřejného zdraví dopustí ten, kdo nedodrží opatření stanovené nebo uložené ke snížení hluku a vibrací, avšak právě s výjimkou povinností stanovených pro pořádání nebo poskytnutí prostor

311 Viz např. MZČR. *Úvodní stránka strategického hlukového mapování*. [online] Ministerstvo zdravotnictví České republiky, publikováno 30. 11. 2015. Dostupné z: http://www.mzcr.cz/hlukovemapy/obsah/uvodni-stranka-shm_3375_30.html

312 BERNARD, M., DOUČHA, P. *Právní ochrana před hlukem*. Praha: Linde, 2008, s. 16.

313 Viz ustanovení § 80 odst. 1 písm. q) až u) a § 80 odst. 2 ZOVZ.

314 DUDOVÁ, J. *Právo na ochranu veřejného zdraví*. Praha: Linde, 2011, s. 300–301.

315 DUDOVÁ, J. *Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 91–92.

316 Srov. ustanovení § 92 g odst. 1,2 ve spojení s ustanovením § 84/1 písm. m) a ustanovení § 92 g/8 ZOVZ.

a pozemků pro veřejné produkce hudby.³¹⁷ Stávající dikce zákona se takto stala protismyslnou a zcela nefunkční, neboť na straně jedné správní trestání připouští, a na straně druhé je vylučuje.

Kontrolní mechanismy před nadlimitní hlukovou zátěží při veřejné produkci hudby ve venkovním prostoru takto již fakticky nemají z hlediska ochrany zdraví člověka žádnou zákonnou oporu. Pokud se za hluk de lege lata již nepovažuje „*hluk z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru*“, došlo tím k vynětí těchto činností ze státního zdravotního dozoru a nejsou pro ně stanoveny hygienické limity hluku. Krajská hygienická stanice tedy nemůže provádět měření, resp. kontrolu takových činností, protože by tím překročila oprávnění stanovená zákonem.

7.5 Závěr

Je poněkud diskutabilní a krátkozraké se domnívat, že danou problematiku lze vyřešit pouze v rámci pravomoci obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek (viz shora) s poukazem na to, že hluk z veřejné produkce hudby ve venkovním prostoru se týká převážně krátkodobých a zároveň ojedinělých expozic (maximálně několikrát za rok)³¹⁸ a vzhledem k tomu nelze pro takové expozice ani stanovit zdravotně odůvodněný hygienický limit, protože vztah mezi takovými krátkodobými a ojedinělými expozicemi a přímými dlouhodobými zdravotními účinky údajně neexistuje a že ostatně lze využít stávající kontrolu a dohled nad dodržováním požadavků obecně závazné vyhlášky, kterou vykoná městská policie, případně další orgány ve vyhlášce uvedené apod.³¹⁹

Tento přístup značně zjednodušuje a zároveň nebezpečně bagatelizuje narůstající problémy ochrany zdraví člověka před hlukem.³²⁰ Navíc nezohledňuje rozdíl z hlediska ochrany dvou odlišných veřejných zájmů, a to zájmu

³¹⁷ Srov. ustanovení § 29 odst. 1 písm. b) PřesZ.

³¹⁸ K tomu srov. RACHEL, J. a kol. *Introduction to environmental health Clays Handbook of Environmental Health*. London, 2004, s. 247–264.

³¹⁹ Srov. např. webové stránky KHS. Dostupné z: http://www.khshk.cz/articles.php?article_id=1338

³²⁰ K tomu srov. např. AURIS AUDIO. Co je to hluk a jak poškozuje sluch. In: *Auris audio* [online]. Dostupné z: <http://www.auris-audio.cz/co-je-to-hluk-a-jak-poskozuje-sluch>

na ochranu veřejného pořádku³²¹ na straně jedné a zájmu na ochranu veřejného zdraví³²² na straně druhé. Platná právní úprava ve smyslu ZOVZ je totiž nastavena tak, že jakákoliv veřejná produkce hudby ve venkovním prostoru již nepodléhá žádným hygienickým limitům. Není tedy vyloučeno, že se v určité lokalitě bude jednat o každodenní, resp. pravidelnou či často opakovanou hlučnou činnost, která ve svém důsledku může mít (kromě „pouhého“ obtěžování) také negativní vliv na zdraví. Nemusí přitom ani jít o takovou produkci, která by spadala do režimu, kterou je oprávněna obec řešit formou vydávání obecně závazné vyhlášky (např. se může jednat o hlasitou produkci hudby ve dne apod.). Je proto zarážející, pokud v podmínkách ČR došlo k vynětí dané problematiky z kontrolní působnosti jediného kontrolního orgánu a odborného dozoru z hlediska ochrany zdraví člověka. Zcela jednoznačně tak chybí adekvátní nástroje satisfakce, resp. nástroje případné negativní stimulace z hlediska prevence nežádoucích vlivů na zdraví u nadlimitní veřejné produkce hudby ve venkovním prostoru.

Lze tedy vyslovit závěr, že ochrana zdraví člověka byla odsunuta zcela na „vedlejší kolej“, a to v rozporu s proklamativními ustanoveními ZOVZ, který by měl v souladu s evropským právem³²³ a ústavně zaručenými právy³²⁴ především chránit veřejné zdraví.

³²¹ Blíže viz DUDOVÁ, J. Ochrana před hlukem v přírodě a udržitelnost kvality života. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*, 2015, č. 2, s. 135–139.

³²² MEIER, B. M. The World Health Organization, the evolution of human rights, and the failure to achieve Health for All. In: HARRINGTON, J., STUTTAFORD, M. (eds.) *Global Health and Human Rights*. New York, 2010, s. 168–171.

³²³ Zejména viz Směrnici Evropského parlamentu s Rady 2002/49/ES ze dne 25. června 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV%3A121180>

³²⁴ Viz zejména čl. 31 Listiny.

8 KONTROLA PŘI NAKLÁDÁNÍ S AUTOVRAKY

S odstavenými vozidly v různém stádiu poškození, přičemž u některých z nich lze i z laického pohledu pochybovat o provozuschopnosti. Často takové pozemky patří či přiléhají k drobné autoopravně. Někdy jsou tato vozidla skladována na soukromém pozemku, jindy se jedná o pozemky obecní, okraje místních komunikací apod. Je pravděpodobné, že části těchto vozidel jsou dále využívány, některá z nich mohou být rovněž určena k opravě a opětovnému uvedení do provozu, jiná pouze využita jako zdroj náhradních dílů.

Právní úprava nakládání s vozidly, která jsou u konce své životnosti, je poměrně komplexní a měla by vést k eliminaci takového nakládání s vozidlem, které by mohlo nejen poškodit životní prostředí únikem nebezpečných látek, ale rovněž narušit jeho estetiku. V rámci celé doby životnosti vozidla se uplatňují různé kontrolní mechanismy v nejšířím slova smyslu. Kontrolní mechanismy týkající se vyřazení vozidel z provozu a jejich následné likvidace či jiného využití proto rovněž prolínají jednotlivými odvětvími a je nezbytné, aby na sebe vzájemně navazovaly, aby bylo možné shora popsaným situacím efektivně předcházet. Právní režim vozidla závisí na tom, zda se již stalo odpadem (autovrakem) či nikoli. Jednotlivé právní režimy a jejich kontrolní mechanismy by ve výsledku měly vést k tomu, že životní cyklus vozidla bude uzavřen opětovným použitím součástí či materiálů v novém výrobku.

Jelikož osud vozidla, jehož životnost je u konce, začíná nejprve u regulace provozu na pozemních komunikacích a teprve následně toto vozidlo přechází do režimu regulace nakládání s odpady, je třeba věnovat pozornost důsledkům, které má změna právního režimu vozidla na práva a povinnosti, a rovněž použití motivačních i represivních mechanismů k zajištění plnění stanovených povinností. Klíčovou otázkou pro změnu režimu a s ním spojených kontrolních mechanismů je vymezení podmínek, které musí být naplněny, aby se vozidlo stalo odpadem. Jakmile se vozidlo stane autovrakem, je s ním nakládáno jako s druhem odpadu se speciální regulací. Kruh právní regulace kontrolních mechanismů je uzavřen prostřednictvím výrobců vybraných autovraků (terminologie je upřesněna níže), jimž jsou ukládány povinnosti vztahující se k dalšímu použití, recyklaci a uvádění nových

vozel na trh. Celé nastavení systému nakládání autovraky je harmonizováno na úrovni Evropské unie, která rovněž průběžně sleduje jeho efektivnost a identifikuje slabá místa z pohledu společného trhu. To je významné zejména pro získání zpětné vazby a další směřování celého systému.

8.1 Kdy se vozidlo stává odpadem – autovrak

Jak jsem naznačila již v úvodní části – stěžejní otázkou, pro vymezení jednotlivých režimů i systém kontrolních mechanismů, je otázka kdy se vozidlo stává odpadem, resp. autovrakem. V rámci Katalogu odpadů vydaného MŽP jsou autovraky jedním z druhů odpadu, který se dále dělí na součásti, jež jsou samostatnými druhy odpadu. Některé z nich jsou nebezpečným odpadem, neboť obsahují rtuť, azbest a jiné nebezpečné chemické látky. V obecné rovině tedy nijak neupravovaný autovrak musí být také řazen mezi nebezpečné odpady.³²⁵ Lze jej však zbavit kapalin a jiných nebezpečných látek a tím jej dostat i z režimu pro nakládání s nebezpečným odpadem.

Jelikož pro autovraky je příznačné jejich další využívání, je jejich definice jako odpadu rozhodná pro další nakládání. Kdy se tedy motorové vozidlo stane autovrakem a tím i odpadem? Pojem autovrak je definován zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech kombinací obecné definice odpadu a neplněním účelového určení daného vozidla k provozu na pozemních komunikacích. První podmínkou tedy je, že se musí jednat o odpad ve smyslu § 3 OdpZ, což je věc, které se osoba chce anebo musí zbavit. Dále musí jít o motorové vozidlo, které již neslouží svému původnímu účelu.

Vůle vlastníka vozidla nemusí být snadno zjiřitelná, a proto je zákonem o odpadech uplatňována domněnka založená na zániku původního účelového určení věci. Pokud tedy zaniká původní účelové určení věci, je presumována i vůle vlastníka zbavit se jí. V případě motorových vozidel se obě složky definice vztahují k jeho využití k původnímu účelu. Motorové vozidlo, které jeho vlastník již nemůže využít k původnímu účelu, je autovrakem bez ohledu na to, zda je dále využíváno za jiným účelem, pokud ovšem vlastník motorového vozidla neprokáže opak. Podle těchto hledisek postupoval i Nejvyšší správní soud, když řešil otázku, zda je dána vůle

³²⁵ Vyhláška MŽP č. 93/2016 Sb., o katalogu odpadů.

vlastníka zbavit se vozidla, když je toto dále využíváno na náhradní díly. V tomto případě soud zdůraznil právě to, že využití motorového vozidla na náhradní díly implikuje nemožnost jeho využití k původnímu účelu, resp. provozu na pozemních komunikacích.³²⁶ Ve zmiňovaném případě majitel autobazaru používal vozidla vyřazená z provozu na pozemních komunikacích na náhradní díly a zbytky těchto vozidel skladoval ve své provozovně. Ačkoli byl tedy oprávněn vozidla opravovat a znovu uvádět do provozu, rozhodující pro vznik autovraku jako odpadu byl právě zánik původního určení společně se zjevnou nemožností obnovit jeho původní užívání.

Česká právní úprava pracuje přímo s pojmem autovrak, zatímco úprava unijní používá pojem „end of life vehicles“,³²⁷ který bývá překládán spíše jako vozidlo s ukončenou životností. Jedná se však o totožný termín, neboť unijní definice vozidel s ukončenou životností rovněž vychází z obecné definice odpadu – tj. z vůle či povinnosti vlastníka zbavit se věci.³²⁸ Jelikož unijní úprava počítá s tím, že tato vozidla mají být přednostně dále využita, dostává se do centra pozornosti opět zánik původního účelového určení. Recentní tuzemská judikatura tak shodně s národní definicí autovraku dovozuje, že jiné účelové určení, tj. využití na náhradní díly apod., neznamená, že vozidlo přestává splňovat definici odpadu.³²⁹ Motorové vozidlo, které již neslouží původnímu účelu, je tak odpadem přestože je dále komerčně využíváno. V případě, že je sporné, zda se skutečně jedná o odpad, nabízí určité východisko rovněž judikatura Soudního dvora EU, podle níž je třeba tento pojem vždy vykládat širěji aby nedošlo k zanedbání povinností a tím i ohrožení lidského zdraví a životního prostředí.³³⁰

Je samozřejmě nutné počítat s tím, že vlastník má možnost vyvrátit, že podmínka uvedená v § 3 odst. 1 OdpZ nebyla splněna a prokázat, že nechce a nemá povinnost se vozidla zbavit. Možnosti vlastníka při nakládání s takovým vozidlem jsou však částečně limitovány zákonem

³²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 112/2012-44.

³²⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2000/53/ES ze dne 18. 9. 2000, o vozidlech s ukončenou životností.

³²⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/2008 ze dne 19. 1. 2008 o odpadech a zrušení některých směrnic a směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2000/53/ES ze dne 18. 9. 2000, o vozidlech s ukončenou životností.

³²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2016, č. j. 5 As 63/2013-51.

³³⁰ Viz např. rozsudky ESD ze dne 18. 12. 2007, *Komise proti Itálii*, C-195/05, bod 35 a ze dne 15. 6. 2000, *ARCO Chemie Nederland a další*, body 36–40.

o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.³³¹ Tedy ani v případě, že vlastník nemá v úmyslu se zbavit vozidla, které není použitelné k původnímu účelu, resp. bylo vyřazeno z provozu, nemůže s ním libovolně nakládat za účelem kontroly jeho využití jako odpadu. Podrobněji budou tato kontrolní opatření popsána níže.

Závěrem lze tedy shrnout, že autovrakem – tedy specifickým druhem odpadu, se motorové vozidlo zpravidla stává po trvalém zániku svého původního účelu, pokud není vlastníkem prokázáno, že nemá v úmyslu se jej zbavit.

8.2 Jednotlivé úrovně ochrany a uplatňované kontrolní mechanismy

Ochrana životního prostředí před nebezpečnými látkami obsaženými v motorových vozidlech je zabezpečována na několika úrovních. Pro efektivní plnění stanoveného cíle je však nezbytná provázanost všech těchto složek, tj. nelze klást důraz pouze na jednu složku, neboť to automaticky povede k obcházení práva či porušování pravidel na jiné úrovni. V podstatě se u likvidace motorových vozidel projevuje ochrana životního na třech úrovních. První úroveň představuje samotný vlastník vozidla, který již vozidlo dále nechce provozovat na pozemních komunikacích a chce se jej ekonomicky výhodným způsobem zbavit. Druhá úroveň již spočívá ve vlastním nakládání s odpady. Tyto požadavky pak přechází na úroveň třetí, jíž představují samotní výrobci vozidel, kteří jednak zajišťují informace pro zpracování a nakládání s vybranými autovraky, a jednak svoji činnost zaměřují na vývoj a použití šetrnějších technologií a zvyšování materiálové recyklovatelnosti.

8.2.1 Právní režim ukončení provozu motorového vozidla a jeho registrace

Přestane-li motorové vozidlo sloužit svému původnímu účelu tedy provozu na pozemních komunikacích, může být jeho osud poměrně různorodý. Může zůstat v rukou svého vlastníka, může být využíváno pro jiné účely,

³³¹ Zákon č. 56/2001 Sb., podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů.

může se stát odpadem (autovrakem), který může být dále užíván, může být zlikvidováno. V rámci tohoto procesu pak s vozidlem nakládají různé osoby, jejichž povinnosti reflektují povahu autovraků a nebezpečnost některých jejich složek.

Zánik užívání k původnímu účelu, tj. k provozu na pozemních komunikacích je provázen administrativním procesem, kdy je vozidlo vyřazeno z provozu. Vyřazení z provozu probíhá na návrh vlastníka vozidla nebo zánikem pojištění provozu vozidla.³³² V okamžiku vyřazení z provozu sice vozidlo nemůže sloužit svému původnímu účelu, ovšem může se jednat pouze o situaci přechodnou a vozidlo se tak ještě nestává odpadem, resp. autovrakem. Ačkoli zde není automaticky dán trvalý zánik původního účelového určení ani vůle vlastníka zbavit se vozidla, zákon o provozu vozidel na pozemních komunikacích se snaží předcházet potenciálně nebezpečným situacím. Pokud vlastník vozidlo například již znovu do provozu uvádět nehodlá, je třeba předcházet situacím, kdy by se takového vozidla sice nezbavil, ale fakticky s ním jako s odpadem nakládal. Pokud tedy není vozidlo po roce znovu uvedeno do provozu, je vlastník povinen oznámit, kde má své vozidlo umístěno a jaké je jeho nové účelové určení.³³³ V podstatě jde tedy o kontrolu, zda se již vozidlo nestalo odpadem a zda je zabezpečeno, aby škodlivé látky v něm obsažené neměly negativní dopad na životní prostředí. Vlastník vyřazeného vozidla s ním rovněž nemůže nakládat jako s odpadem a není oprávněn z něj odstraňovat podstatné části, které by mimo jiné znemožnili identifikaci vozidla a jeho vlastníka.

Při zániku vozidla se z něj naopak automaticky stává autovrak, resp. odpad.³³⁴ Zde je již počítáno s výslovným projevem vůle vlastníka, který musí vozidlo předat zařízení ke sběru autovraků nebo jej nechat ekologicky zlikvidovat. Výjimku z tohoto schématu představuje faktické zničení vozidla, k němuž dojde v důsledku havárie nebo jiné obdobné události. Zničení vozidla však není postaveno na roveň jeho rozebrání na součásti a v takovém případě vždy nastupuje běžný režim, tj. je nezbytné zajistit jeho předání zařízení ke sběru autovraků nebo jeho ekologickou likvidaci.

³³² Srov. § 12 PojOdpVoz.

³³³ § 12 odst. 4 PojOdpVoz.

³³⁴ § 13 PojOdpVoz.

Zákon o provozu vozidel na pozemních komunikacích tak ukládá vlastníku vozidla takové povinnosti, aby bylo zamezeno obcházení pravidel pro nakládání s autovraky a minimalizováno riziko toho, že vlastník nepotřebné zbytky svého vozu jednoduše někde zanechá. Nesplnění těchto povinností pak tvoří skutkovou podstatu správních deliktů. U fyzických i právnických osob je pak možné uložit pokutu do výše 50 000 Kč.³³⁵ Sazba pokut se neliší u přestupků a jiných správních deliktů. Pro zákonodárce není rozhodující výkon podnikatelské činnosti, a tedy nezohledňuje situace, kdy například drobní provozovatelé autoopraven nakoupí vozidla, nechají je vyřadit z registrace za účelem jejich využití na náhradní díly a skladují je na zahradě, na dvorku či na obecních pozemcích. Zde tedy zůstává prostor pro správní uvážení, ovšem vždy v rámci stejných limitů. Je třeba si uvědomit, že se jedná o fázi, kdy vyřazené vozidlo ještě nutně není odpadem (i když se již převážnou část definice splňuje) a není zcela zjevné, zda subjekt porušuje zákon o provozu vozidel, nebo již zákon o odpadech. Je však důležité zamezit možnosti zákon o odpadech obcházet a v okamžiku, kdy vozidlo sice není odpadem (vlastník nemá v úmyslu se jej zbavit), ale jeho umístění a nakládání s ním může mít stejné negativní dopady na životní prostředí, trvat na ekvivalentní míře jeho zabezpečení. Plnění povinností vyplývajících ze zákona o provozu vozidel na pozemních komunikacích kontroluje a případně sankce ukládá obecní úřad obce s rozšířenou působností, což rovněž navazuje na zákon o odpadech pouze částečně, jelikož jeho plnění kontroluje ve významné míře také ČIŽP. V rámci této předcházející fáze tedy není kontrola tolik koncentrovaná a jednotná.³³⁶ Problémy s provázaností obou těchto složek se vyskytují nejen v otázce vymezení pojmu autovrak a vzniku odpadu, ale rovněž při absenci evidence dovážených vozidel (k opravě i na autodíly apod.), kdy popsaný kontrolní mechanismus bránící vzniku a neoprávněnému nakládání s odpady neplní svoji funkci.³³⁷

³³⁵ § 83 a 83a PojOdpVoz.

³³⁶ ČIŽP se kontrolou nakládání s autovraky pravidelně zabývá. Plán činnosti na rok 2016. *Česká inspekce životního prostředí* [online]. [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: http://www.cizp.cz/4346_Plan-cinnosti-na-rok-2016

³³⁷ Autovrakoviště na východě Čech porušují zákony. *Česká inspekce životního prostředí* [online]. [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: http://www.cizp.cz/2589_Autovrakoviste-na-vychode-Cech-porusuji-zakony

Kromě běžných sankčních mechanismů v podobě pokut či ukládání povinností k nápravě se v této části vyskytují i jiné kontrolní nástroje v širším slova smyslu, které motivují vlastníky vozidel k dodržování povinností. Dokud je vozidlo v provozu, je vlastník povinen mít sjednáno pojištění provozu tohoto vozidla. Pokud toto pojištění zanikne, tj. vlastník pojištění zruší, neboť se chce vozidla nepovoleným způsobem zbavit, je splněna podmínka pro vyřazení vozidla z provozu a aktivují se rovněž kontrolní mechanismy – vlastník musí předložit registrační značku, technický průkaz, sdělit místo kde se vozidlo nachází a účel jeho využití. Touto provázaností s placením pojištění je vlastník motivován se vozidla nezbavovat nepovoleným způsobem. Pokud by se totiž chtěl vyhnout kontrole nakládání s vozidlem, musel by i nadále platit pojištění vozidla. Okamžikem, kdy pojištění platit přestane je toto následně ukončeno a na jeho ukončení je navázáno vyřazení vozidla z provozu. Pojistitelé pak rovněž spolupracují s orgány veřejné správy. Jejich profesní organizace – Česká kancelář pojistitelů – předává informace o vzniku, změně a zániku pojištění vozidla přímo Ministerstvu dopravy a porovnává své evidence o pojištění s údaji z registru vozidel.³³⁸ V podstatě se tak jedná o zachytnou síť, jež vytváří ekonomický tlak na vlastníky k dodržování předepsaného zacházení s autovraky. Dále pak lze zmínit i to, že motivace vlastníků starších vozidel (nad 10 let) k jejich výměně a řádnému zlikvidování má být podporována také státním příspěvkem při vyřazení autovraku.

Neplní-li vlastník vozidla své povinnosti a nezabezpečí vozidlo náležitým způsobem, tj. například jej zanechá na okraji lesa pole apod., je třeba s ním nějak naložit. Již mimo rámec sankčních mechanismů je vytvořen postup pro to, aby bylo možné bez zbytečného odkladu opuštěné vozidlo přemístit na zabezpečené místo a posléze ekologicky zlikvidovat. Na tuto situaci může reagovat obecní úřad, který je oprávněn vozidlo přemístit na vybrané parkoviště tak, aby nedocházelo k poškozování životního prostředí.³³⁹ O přemístění vozidla je nutné informovat vlastníka, který rovněž nese náklady přemístění. Po uplynutí dvou měsíců se vozidlo za zákona stává autovrakem³⁴⁰ a obec jej může v souladu s právními předpisy předat na vrakoviště k likvidaci.

³³⁸ Srov. § 15 zákona PojOdpVoz.

³³⁹ § 37 odst. 3 OdpZ.

³⁴⁰ § 37 odst. 4 OdpZ.

V případě, že je vozidlo odstaveno mimo pozemní komunikaci, postupuje obec podle zákona o odpadech, v opačném případě se postupuje podle zákona o pozemních komunikacích.³⁴¹ Podle tohoto zákona je situaci oprávněn řešit vlastník pozemní komunikace. Postup je odlišný podle toho, zda se jedná o vrak či nikoli. U vraků se povinnost odstranění ukládá přímo vlastníku a při jejím nesplnění je vrak předán přímo subjektu oprávněnému ke sběru, zpracování a likvidaci autovraků. Naopak u vozidel se počítá nejprve s odstavením vozidla na jiné místo vlastníkem komunikace. O této skutečnosti musí být samozřejmě informován vlastník vozidla a je mu dána lhůta k jeho vyzvednutí, po jejím marném uplynutí je možné přikročit k prodeji vozidla ve veřejné dražbě a teprve neprodá-li se, nastupuje možnost předat jej provozovateli zařízení ke sběru autovraků. Jedná se však pouze o způsob nakládání s vozidlem. Vlastnická práva nejsou nijak dotčena. Podle Nejvyššího správního soudu totiž „nelze přijmout názor, podle něhož by za opuštěnou věc vůbec mohl být považován vrak, nalezený na dálnici, silnici či místní komunikaci. V takovém případě totiž chybí základní předpoklad, nezbytný pro učinění závěru o opuštěné věci. Jestliže totiž vlastnictví ke opuštěné věci vzniká v důsledku právního úkonu vlastníka věci, nelze akceptovat učinění protiprávního úkonu, ke čemuž by došlo v případě odstavení vraku na některé z druhů komunikací.“³⁴²

Jak je vidět i z úvodního popisu, zákon o pozemních komunikacích již poměrně nepřehlednou situaci komplikuje použitím vlastního pojmu vrak, jehož vymezení není totožné s definicí autovraku podle zákona o odpadech. Zatímco v případě zákona o odpadech do definice vstupuje subjektivní prvek vůle vlastníka vozidla a případná presumpce této vůle, zákon o pozemních komunikacích vychází ze zjevné nezpůsobilosti k provozu na pozemních komunikacích.³⁴³ Vůle vlastníka je potlačena a zákonodárce se snaží o posun k objektivnímu hodnocení stavu vozidla. Ani zde ovšem není hranice mezi vrakem a vozidlem jednoznačná. Uplatnění různých přístupů, podle zákona o odpadech a zákona o pozemních komunikacích, není skutečností, která by přispívala pružnosti reakcí a ochraně životního prostředí. Na druhou stranu je ovšem nezbytné respektovat práva vlastníka a dát mu příležitost svůj majetek získat zpět. Ovšem i úroveň jeho ochrany se liší v závislosti na tom, zda je vozidlo odpadem či nikoli.

³⁴¹ § 19 b a 19c PozKom.

³⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007-55.

³⁴³ § 19 odst. 2 písm. g) PozKom.

První úroveň právní úpravy je koncentrována na vlastníka vozidla a období, kdy se z vozidla plnicího svůj původní účel stává odpad. Dozor v této oblasti není vykonáván orgány specializujícími se na aspekty ochrany životního prostředí, mohou zde proto vznikat určité úniky informací o vozidle a jeho využití. S tím jsou spojená také rizika nesprávného nakládání a skladování vozidel, která se stanou autovraky. Právní úprava také nabízí možnosti, jak nakládat s opuštěnými vozidly. Samostatnou kapitolou je pak dovoz automobilů a autovraků ze zahraničí.

8.2.2 Sběr a zpracování autovraků

Pravidla pro sběr a zpracování autovraků vychází z unijní regulace provedené Směrnicí č. 2000/53/ES, jejímž hlavním cílem byla redukce objemu produkce autovraků, snížení úrovně toxických látek v nich obsažených, zvýšení podílu recyklovatelnosti a zajištění takových podmínek pro nakládání a zpracování, aby nedocházelo k nadbytečným zásahům do životního prostředí.³⁴⁴ K dosažení těchto sledovaných cílů byla nastavena základní úroveň pravidel pro nakládání s autovraky v rámci EU, které stojí na dvou pilířích. První pilíř tvoří prevence vzniku odpadů a užívání nebezpečných látek, která se vztahuje zejména na výrobce, o nichž bude pojednáno níže. Druhým pilířem jsou pak již pravidla zacílena na samotné zpracovatele. Jedná se hlavně o požadavky na to, aby všechny autovraky byly předány autorizovanému zpracovateli, bez poplatků, byly správným způsobem odstraněny nebezpečné součásti a zajištěna zvyšující se úroveň recyklace. Osud autovraku jako odpadu je evidován v informačním systému odpadového hospodářství, který vede MŽP v modulu Autovraky, v němž jsou shromažďovány informace o všech autovracích případně jejich částech, zpracovatelích apod. V současné době v České republice funguje kolem 500 zařízení ke sběru autovraků.³⁴⁵

Informační systém odpadového hospodářství je významným nástrojem umožňujícím kontrolu a identifikaci případů nedovoleného nakládání

³⁴⁴ Ex-post evaluation of certain waste stream Directives. *European Commission* [online]. European Commission, © 2016 [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Final%20Report%20Ex-Post.pdf

³⁴⁵ Počet zařízení v krajích. Modul Autovraky informačního systému odpadového hospodářství. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. INISOFT [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: <https://autovraky.mzp.cz/autovrak/prehledy/statpoczarkaj>

s odpadem. V rámci této evidence je sledován osud autovraku od jeho vyřazení až po úplnou likvidaci. Jako kontrolní veličina je využívána hmotnost autovraku, což umožňuje identifikovat nesrovnalosti při likvidaci a opětovném využití jeho částí.³⁴⁶ Předávání informací se děje na základě zákonných povinností osob oprávněných ke sběru a k nakládání s odpady, zde autovraky, které musí vést podrobnou evidenci ke každému autovraku, která převezmou.³⁴⁷ Aktuální informace se předávají formou ročních hlášení.

K nakládání s autovraky je třeba souhlasu podle zákona o odpadech, který vydává krajský úřad.³⁴⁸ Provozovatel takového zařízení musí splňovat řadu podmínek, aby se zabránilo únikům nebezpečných látek z autovraků do životního prostředí. Jedním ze základních požadavků je uskladnění a manipulace s autovraky na takové ploše, která zabraňuje úniku nebezpečných látek do vod (podzemních i povrchových). V tomto ohledu tedy nelze autovraky skladovat a rozebírat kupříkladu na zahradě, kde by mohlo dojít k úniku a následnému vsakování zbytků různých kapalin apod. Provozovna proto musí být vybavena také nezbytnými prostředky pro odstranění uniklých kapalin. S ohledem na níže popsané limity pro využití autovraků je nezbytné rovněž disponovat zařízením pro určení jeho hmotnosti a pro jeho přemísťování. Speciální požadavky jsou rovněž kladeny na skladování autovraků v různém stádiu jejich zpracování.³⁴⁹ Jinými slovy je nezbytné oddělovat od sebe vraky a jejich části, které ještě obsahují škodlivé látky a které nikoli. Úniku kapalin má také zabránit zákaz vršení autovraků na sebe, na boku nebo na střeše.

Vlastní zpracování pak musí postupovat podle stanovených kroků. Před započítáním demontáže je nutné odstranit nejnebezpečnější části³⁵⁰: nejprve je třeba odčerpat kapaliny a odstranit nebezpečné části jako autobaterie,

³⁴⁶ Metodika řešení neoprávněného nakládání s odpady. *Inisoft* [online]. Inisoft [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: https://www.inisoft.cz/direct/legislativa/metodika_pro_rešení_neopravneneho_nakladani_s_odpady.pdf

³⁴⁷ Povinnosti vyplývají jak ze zákona o odpadech např. § 39 odst. 5, tak z vyhlášky č. 352/2008 Sb., v níž jsou obsaženy i vzory hlášení.

³⁴⁸ § 14 OdpZ.

³⁴⁹ Tyto podrobnosti stanoví vyhláška MŽP č. 352/2008 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady z autovraků, vybraných autovraků, o způsobu vedení jejich evidence a evidence odpadů vznikajících v zařízeních ke sběru a zpracování autovraků a o informačním systému sledování toků vybraných autovraků.

³⁵⁰ Uvádí je příloha č. 2 vyhlášky č. 352/2008 Sb.

airbagy, plynové nádrže a části obsahující rtuť. K recyklaci je pak nutné využít katalyzátor, součásti obsahující měď, hliník a hořčík, pneumatiky plastové součásti a skla. Jakmile je vozidlo odevzdáno prvnímu zpracovateli autovraků k likvidaci, musí tento rovněž znehodnotit identifikační číslo VIN. Jeho úplné zničení pak probíhá společně s likvidací karoserie nebo rámu vozidla.

Dalším neméně důležitým nástrojem pro kontrolu způsobu sběru a nakládání s autovraky je nutnost zpracovat provozní řád a vést provozní deník. Provozní řád je jedním z podkladů pro udělení souhlasu krajským úřadem. Obsahuje totiž kromě vlastní identifikace činnosti zařízení a zpracovávaných odpadů rovněž informace o technickém zajištění a organizaci provozu³⁵¹ (jak a kde dochází k demontáži, skladování atd.) a v neposlední řadě též mechanismus provádění evidence a kontroly přijatých autovraků tak, aby mohly být řádně plněny informační povinnosti o produkci a dalším pohybu odpadů.

Jako příklad pro splnění technických požadavků v případě zařízení pro sběr a prvotní zpracování autovraků citovat například odůvodnění souhlasu Krajského úřadu Jihomoravského kraje č. j. JMK 172562/2010 ze dne 25. 1. 2011, kde je popsána povolená provozovna následujícím způsobem: „zařízení je umístěno v areálu žadatele. Je tvořeno místem pro vypouštění provozních náplní (stáčíště kapalných odpadů) a ocelovým skladovým přístřeškem určeným k soustřeďování autovraků zřabovaných provozních náplní. V případě neporušenosti autobaterie je tato vyjmuta a předána k dalšímu využití. V případě poškození je ponechána v autovraku. V ocelovém přístřešku je provedeno znehodnocení VIN kódu. Další zpracovatelské operace nejsou prováděny. Autovraky jsou následně předávány k využití dalším oprávněným osobám – zpracovatelům autovraků. Odpady vzniklé po demontáži (provozní náplně) jsou soustředěny ve stáčíšti kapalných odpadů, kapacita činí 1000 t. Autobaterie vyjmuté z autovraků jsou soustřeďovány v ocelovém skladovém přístřešku ve speciálních kontejnerech pro AKB.“³⁵² Z uvedeného příkladu je patrný postup při prvotním zpracování autovraku, při němž dochází nejprve k odstranění kapalných náplní a jejich zvláštnímu uložení. Jednotlivé druhy odpadu pak mají vždy své speciální místo pro skladování před předáním dalšímu zpracovateli.

³⁵¹ Obsah je upraven v příloze č. 1 vyhlášky č. 352/2008 Sb.

³⁵² Souhlas Krajského úřadu Jihomoravského kraje č. j. JMK 172562/2010 ze dne 25. 1. 2011. *Ekotermex*, a. s. [online]. Ekotermex. [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: http://files.ekotermex.webnode.cz/200000131-5973e5a6dd/Autovraky_souhlas.pdf

Požadavky vyplývající ze Směrnice na opětovné využití autovraků se týkají kategorie označené jako vybrané autovraký – jedná se o vozidla kategorie M1, N1 a tříkolová motorová vozidla³⁵³ (tedy převážně o osobní automobily). Jelikož objem odpadu z tohoto druhu vozidel je převážující, v souladu se Směrnicí se postupně navyšovaly i požadavky na jejich opětovné využití, přičemž od 1. ledna 2015 platí nejpřísnější limit, tj. „*povinnost vybrané autovraký opětovně použít a využít nejméně v míře 95 % průměrné hmotnosti všech vybraných vozidel převzatých za kalendářní rok a opětovně použít a materiálově využít v míře nejméně 85 % průměrné hmotnosti všech vybraných vozidel převzatých za kalendářní rok.*“³⁵⁴ Zpracovatelé tak musí 85 % hmotnosti autovraků využít například jako náhradní díly, případně musí vybrané části předat do zařízení k materiálovému využití (sklo, plasty, kov). Zbývajících 10 % odpadů z autovraků pak připadá na energetické využití ve spalovnách k výrobě energií. Jen 5 % z celkové hmotnosti je pak povoleno odstranit bez jiného využití, např. skládkovat.³⁵⁵ Části vybraných autovraků pak lze jako náhradní díly prodávat jen subjektům oprávněným k provádění oprav vozidel.

Významným krokem z poslední doby je také novela vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady která s účinností od 21. 3. 2016 zakazuje sběrnám odpadu vykupovat od fyzických osob části vozidel či autovraků. Sběr součástí vozidel a autovraků je tak zcela koncentrován na schválená zařízení pro sběr a zpracování autovraků. Zároveň se také nezkoumá, „*zda díl pochází z autovraků (odpadu) či vozidla (výrobku), rozhodné je, že již samotný díl byl z funkčního vozidla představuje odpad pocházející z vybraného výrobku a tento odpad má v tomto smyslu vždy charakter části autovraků.*“³⁵⁶ Povinnosti ke kontrole odpadu při jeho přijímání a manipulaci s ním vyplývající z provozního řád pak mají zabezpečit, aby se provozovatel takové zařízení zbavil odpovědnosti za přijetí takové části vozidla či autovraků.³⁵⁷

³⁵³ Srov. vyhláška Ministerstva dopravy č. 341/2014 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.

³⁵⁴ § 36 písm. b) OdpZ.

³⁵⁵ Stručná příručka k nové evidenci odpadů vzniklých ze zpracování vybraných autovraků. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. MŽP. [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/nova_evidence_odpadu_prirucka_2016

³⁵⁶ Zákaz výkupu částí autovraků po novele vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. MŽP. [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/zakaz_vykupu_casti_autovraku

³⁵⁷ Srov. Informace z MŽP: Jak je to s výkupem částí vozidel ve sběrnách. *Inisoft* [online]. Inisoft, s. r. o. [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: <https://www.inisoft.cz/aktualne-z-inisoft/informace-z-mzp-jak-je-to-s-vykupem-casti-vozidel-ve-sbernach>

U sankčních mechanismů vázaných na splnění povinností podle zákona o odpadech lze v porovnání s pravidly regulujícími provoz vozidel na pozemních komunikacích a postup při vyřazení vozidla z provozu identifikovat snahu zákonodárce o přísnější postihy, zejména pak u podnikajících fyzických osob. Sankce za provoz zařízení ke sběru, výkupu a zpracování odpadů bez příslušného souhlasu a v rozporu s provozním řádem je zařazeno do skupiny s druhou nejvyšší sankcí, kterou zákon o odpadech připouští (10 000 000 Kč).³⁵⁸ Je tedy poměrně logické, že hranice mezi vozidlem a autovrakem může v tomto případě znamenat významný rozdíl ve výši sankce, zejména pro autoopravny přebírající vyřazená vozidla a zpracovávající je na náhradní díly. Obdobně je tomu i v případě nepodnikajících fyzických osob. Taková osoba se může dopustit přestupku tím, že se vyřazeného vozidla nebo autovraku zbaví nepovoleným způsobem. Zde jí může být uložena sankce do 20 000 Kč.³⁵⁹ Mnohem vyšší (1 000 000 Kč) je však již sankce za hromadění odpadu (autovraků) na místech, která nejsou určena k nakládání s odpady.³⁶⁰ Fyzické osoby tedy ani mimo rámec podnikatelské činnosti nemohou s autovraky bez požadovaných oprávnění nakládat, tj. amatérsky rozebírat a užívat jejich součásti pro provádění vlastních oprav. Pozitivní motivaci k dodržování limitů a zvyšování míry opětovného využití pak vytváří různé dotační programy, které zpracovatelům nabízí finanční podporu při řádném zpracování a využití jednotlivých materiálů. Z poslední doby lze zmínit například program Státního fondu životního prostředí, který nabízí právnickým a fyzickým osobám oprávněným k nakládání s nebezpečnými odpady možnost získat podporu za jednotlivé zpracované komodity vzniklé při zpracování autovraků.³⁶¹

8.2.3 Výrobci a distributoři

Povinnosti uložené výrobcům a akreditovaným distributorům vozidel (platí pouze pro kategorie M1, N1 a tříkolová motorová vozidla, tedy pro vybrané autovraky) spojují jak vlastníky vozidel, tak zpracovatele autovraků.

³⁵⁸ § 66 odst. 3 OdpZ.

³⁵⁹ § 69 odst. 1 OdpZ.

³⁶⁰ § 69 odst. 2 OdpZ.

³⁶¹ Program na podporu systému pro nakládání s autovraky. [online]. *Státní fond životního prostředí* [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/sekce/537/program-na-podporu-systemu-pro-nakladani-s-autovraky/>

Pozornost se zaměřuje především na to, aby na trh vstupovala vozidla obsahující méně škodlivých látek a jejich součásti a materiály byly lépe opětovně využitelné. Jedná se tedy o povinnosti na vstupech – tj. před tím než je vozidlo uvedeno do provozu. Na ně navazují povinnosti na výstupu, tedy v okamžiku, kdy je vozidlo z provozu vyřazeno, stává se odpadem a má být ekologicky zlikvidováno. Je to totiž právě výrobce, který nejlépe ví, jaké materiály byly ve vozidle použity a jak je dále využít.

Výrobce je tak na jedné straně poskytuje součinnost provozovatelům zařízení ke zpracování autovraků v podobě přímého předávání informací na vyžádání konkrétního zpracovatele. Na druhé straně poskytují tyto informace i při uvádění vozidel na trh neadresným způsobem, tj. formou propagačních materiálů. Informace potřebné k ekologicky šetrnému zpracování autovraku by tak měly být snadno dostupné a dohledatelné.

Zároveň nejsou výrobci vozidel od zpracovatelů autovraků nijak odděleni, tedy nemohou přenášet odpovědnost za nakládání s jimi vyrobeným vozidlem, které se stalo odpadem. Výrobci totiž mají rovněž povinnost zajistit sběr, zpracování a další využití svých výrobků. Tímto způsobem je totiž možné zajistit dostatečnou motivaci výrobců ke spolupráci se zpracovatelem vedoucí k dosažení požadované úrovně recyklace a opětovného využití součástí autovraků. Jelikož každý výrobce je povinen mít dostatečnou síť míst ke sběru a zpracování autovraků jeho značky, má jak vlastník vozidla mít vždy zajištěno, že svůj autovrak bude moci řádně a bezplatně odevzdat, přičemž zpracovatelské zařízení má zároveň zajištěn odběr opětovně použitelných součástí i další součinnost výrobce. Jak konečně uvádí i sama Evropská komise v hodnotící zprávě k efektivnosti fungování úpravy nakládání s autovraky v rámci unie. Výrobci jsou motivováni uvádět na trh lehčí vozidla s menší spotřebou, užívat větší podíl plastových materiálů a nanotechnologií apod. Vzniká zde proto potřeba nových metod recyklace a zpětného využití těchto materiálů. To s sebou nese další náklady na zdokonalení procesu recyklace i vlastností nových materiálů.³⁶² Výrobci vozidel tedy tvoří velmi důležitou složku, na níž závisí nejen bezproblémové fungování dalších složek, ale také budoucí vývoj celého systému.

³⁶² Ex-post evaluation of certain waste stream Directives. [online]. *European Commission* [cit. 20. 6. 2016], s. 114. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Final%20Report%20Ex-Post.pdf

8.3 Problémy a budoucí směřování

Ze shora uvedené analýzy vyplývá, že přes dílčí problémy, byl vytvořen poměrně stabilní systém různorodých nástrojů eliminující nepovolené nakládání s autovraky. Stále však existují situace, na které popsaný systém není zcela připraven. Tyto vznikají převážně v souvislosti s dovozem ojetých vozidel, bouraných vozidel případně přímo autovraků ze zahraničí. Evidence registrovaných vozidel, jejich osudu po vyřazení z provozu a navazující evidence odpadu jsou totiž závislé na vstupních datech, tj. klasifikace dovážených vozidel (vozidlo nebo autovrak) a monitorování jejich osudu se stále jeví jako velmi slabý článek celého systému.³⁶³ Nelegální dovoz ojetých automobilů, které jsou fakticky autovraky a problémy s jejich registrací a sledováním zmiňuje Evropská komise jako zásadní nedostatek celého systému sběru a zpracování autovraků. Jako základ pro řešení této situace pak vnímá jednotnou evidenci a spolupráci mezi jednotlivými členskými státy.

Problémem jsou již rozdíly v samotných definicích ojetých automobilů, autovraků, náhradních dílů, rozdíly ve vymezení požadavků na registraci a odregistrování vozidla napříč členskými státy³⁶⁴. V rámci usnadnění rozpoznávání toho, zda se jedná o ojeté vozidlo nebo již o odpad, pro účely dovozu a vývozu Komise vydala pravidla shrnující společné stanovisko členských států.³⁶⁵ Jedná se hlavně o skutečnosti, které nasvědčují úmyslu vlastníka zbavit se vozidla. U každého dovezeného vozidla je tak potřebné zkoumat řadu okolností jako jeho původ, stav a destinaci resp. místo určení. Pokud bylo například vozidlo získáno v rámci sběru velkoobjemového nebo nebezpečného odpadu, lze usuzovat, že jeho vlastník se jej chtěl skutečně zbavit. Dále vozidlo již více než dva roky nespĺňuje požadavky technické způsobilosti k provozu na pozemních komunikacích, nebo jsou vážně poškozeny některé z jeho základních částí. Je tedy zjevné, že proces kontroly dovozu zboží do EU je velmi náročný a eliminace těchto úniků není snadná.

³⁶³ Tamtéž.

³⁶⁴ Tamtéž.

³⁶⁵ Correspondents' Guidelines and other guidance documents. [online]. *European Commission* [cit. 20. 6. 2016]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/correspondents_guidelines9_en.pdf

8.4 Závěr

V rámci regulace nakládání a umístování vozidel je rozhodné, zda se již vozidlo stalo autovrakem či nikoli. Rozdílnost se projevuje nejen v rámci práv a povinností subjektů, které s vozidly nakládají, ale také v sankcích které za jejich porušení hrozí. Celá úprava je postavena na třech provázaných částech: regulace nakládání s vozidlem po jeho vyřazení z registru, na ni navazuje okamžik, kdy se vozidlo stává autovrakem a nakládání s ním je regulováno zákonem o odpadech a prováděcími předpisy. V rámci každé z těchto částí se uplatňují různé kontrolní mechanismy vycházející z podrobné evidence, motivačních nástrojů i systému sankcí. Nejvýrazněji se kontrola uplatňuje v rámci regulace nakládání s autovraky. U vybraných autovraků pak obě části regulace propojuje úprava povinností výrobců vozidel. Celkově se jedná se o systém vzájemně provázaných povinností, který od okamžiku uvedení vozidla na trhu, přes jeho registraci až po jeho řádnou likvidaci monitoruje jeho osud a zajišťuje co nejvyšší využitelnost všech použitých materiálů. Zároveň zabezpečuje, aby likvidace a zpracování probíhalo pouze v určených zařízeních, v nichž nebude docházet k únikům škodlivých látek do životního prostředí. Tomu má napomoci i zákaz příjmu součástí autovraků mimo zařízení určená k jejich sběru.

Paradoxně největší slabinu systému a jeho kontrolních mechanismů lze nalézt právě na jeho vstupech, tj. pokud nedojde k řádnému zařazení a registraci vozidla, není možné kontrolovat ani jeho další osud a způsob nakládání s odpadem. Řešení tohoto problému jsou hledána na unijní úrovni.

9 EKOLOGICKÝ DOHLED NAD TĚŽBOU

V českém právním řádu je institut ekologického dohledu nad těžbou založen tzv. kompetenčním zákonem.³⁶⁶ Podle § 19 odst. 2 tohoto zákona je MŽP ústředním orgánem státní správy mj. pro ekologický dohled nad těžbou.³⁶⁷ Vedle toho je MŽP na úseku geologie a hornictví ústředním orgánem státní správy též pro výkon státní geologické služby, pro ochranu horninového prostředí, včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod, a pro geologické práce.

Ministerstvo životního prostředí České republiky bylo zřízeno k 1. lednu 1990 zákonem České národní rady č. 173/1989 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, v jejichž čele stojí člen vlády České socialistické republiky. Pojem „ekologický dohled nad těžbou“ byl do ustanovení § 19 KompZ doplněn až zákonem České národní rady č. 288/1990 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky, a to s účinností od 1. srpna 1990.³⁶⁸ V návaznosti na to byla, s účinností od 20. 12. 1991, zákonem České národní rady č. 542/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, doplněna do ustanovení § 39 odst. 2 věta, která zní „Vrchní dozor státní báňské správy není dotčen ekologickým dohledem nad těžbou vykonávaným Ministerstvem životního prostředí České republiky.“

Ekologický dohled nad těžbou zakotvený v § 19 odst. 1 KompZ navazuje na § 24 téhož zákona, podle kterého ministerstva dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě. Povaha těchto ustanovení je však sporná, není z nich totiž jasné,

³⁶⁶ Blíže srov. KNĚŽÍNEK, op. cit.

³⁶⁷ J. Kněžínek tento institut blíže nekomentuje, když stručně uvádí, že „*problematika ochrany horninového prostředí je upravena zejména zákonem č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)*.“ Srov. KNĚŽÍNEK, op. cit., s. 267.

³⁶⁸ Důvodová zpráva k tomuto zákonu (Česká národní rada, VI. volební období, tisk č. 22, 1990) neuvádí důvody zavedení této působnosti MŽP ani nenastihuje její obsah. Z důvodové zprávy pouze vyplývá, že mezi hlavní cíle tohoto zákona patřilo „*oddělit výkon hospodářských funkcí od zabezpečování ochrany jednotlivých složek životního prostředí (v případě lesního a vodního hospodářství a ochrany zemědělského půdního fondu) byly všechny tyto činnosti dosud soustředěny v jednom resortu) a tím prohloubit systematickou péči o životní prostředí, a prohloubit kontrolní činnosti na úrovni České republiky.*“

zda zakládají jakousi všeobecnou dohledovou působnost MŽP na úseku hornictví (popř. všech ministerstev a jiných ústředních správních úřadů ve smyslu § 24 KompZ), anebo se jedná o pouhou proklamaci, k jejímuž naplnění je však třeba speciální zákonné úpravy.

Se zachováním zákonnosti a činěním opatření k nápravě bezprostředně souvisí kontrolní řád,³⁶⁹ který upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů a právnických nebo fyzických osob. Kontrolní řád ale nezakládá všeobecnou kontrolní působnost ústředních a jiných správních úřadů, tu je nutné dovozovat z jiných zákonů. Kompetenční zákon však tímto jiným zákonem býti nemůže, neboť jak jeho ustanovení § 19 odst. 1 (pokud jde o ekologický dohled nad těžbou), tak ustanovení § 24 (pokud jde o péči všech ministerstev a jiných správních úřadů o zachování zákonnosti), jsou natolik obecná, že z nich kontrolní působnost dovodit nelze. Aby bylo ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad oprávněno vykonávat kontrolu ve smyslu kontrolního řádu, musí takovou působnost založit speciální zákon.³⁷⁰

Platné právní předpisy na úseku hornictví (horní zákon ani zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě) však takovou kontrolní působnost MŽP nezakládají. Horní předpisy výslovně neobsahují definici pojmu „ekologický dohled nad těžbou“ ani blíže nevymezují, co je obsahem tohoto institutu, jaká jsou oprávnění a povinnosti MŽP vykonávajícího ekologický dohled nad těžbou, popř. jaká mohou být uložena nápravná opatření, popř. sankce spojené s nedostatky zjištěnými v rámci tohoto typu dohledu.

Pojmy „kontrola“, „dozor“ a „dohled“ bývají ve správním právu často zaměňovány (na rozdíl např. od práva trestního, kde se výslovně odlišuje dozor od dohledu³⁷¹). Též slovník spisovné češtiny dozorem rozumí „bedlivé pozorování a sledování se zřetelem na zachování pořádku, pravidel chování, předpisů apod., dohled“.³⁷² V. Sládeček rozlišuje v rámci kontroly vykoná-

369 Blíže srov. např. DVORSKÁ, O. *Kontrolní řád. Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde, 2013; nebo VEDRAL, J. *Kontrolní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2015.

370 Shodně srov. KNĚŽÍNEK, op. cit., s. 300.

371 BRADÁČOVÁ, L. Dozor a dohled ve státním zastupitelství není totéž. *Právní prostor*, 25. 7. 2016 [9. 1. 2017]. Dostupné z <http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/dozor-a-dohled-ve-statnim-zastupitelstvi-neni-totez>

372 *Slovník spisovné češtiny*. Praha: Academia, 1998, s. 69.

vané veřejnou správou (někdy označované jako správní kontrola) kontrolu vnitřní (služební dohled a instanční dozor) a vnější (správní dozor, finanční kontrola a obdobné kontrolní činnosti).³⁷³ Z hlediska tohoto členění není zřejmé, zda ekologický dohled nad těžbou byl koncipován jako kontrola vnější (zda má směřovat vůči organizacím provádějícím těžbu nerostů) či jako kontrola vnitřní (zda má směřovat vůči podřízeným orgánům ochrany životního prostředí, popř. orgánům státní báňské správy).

V ekologickém dohledu nad těžbou lze spatřovat analogický institut ve vztahu k vrchnímu státnímu dozoru ve věcech životního prostředí, který též vykonává MŽP podle § 19 odst. 1 KompZ. Účelem obou institutů je zjevně naplnit čl. 7 Ústavy, který stanoví, že stát dbá o šetrné využití přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Na rozdíl od horních předpisů, které institut ekologického dohledu nad těžbou blíže nevymezují ani nezmiňují (s výjimkou § 39 odst. 2 HorČinZ), však složkové předpisy na úseku ochrany životního prostředí institut vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí upravují (byť pouze částečně a nejednotně).³⁷⁴

9.1 Vrchní dozor nad dodržováním horních předpisů

Dohled nad dodržováním horních předpisů již tradičně vykonával panovník, který byl na základě horního regálu považován za vlastníka vytěžených drahých kovů, a to prostřednictvím báňských úředníků, které sám do těchto funkcí dosazoval. V různých historických obdobích se setkáváme s jejich různorodými označeními (např. perkmistr, šichtmistr, nejvyšší báňský hejtman, mincmistr nebo hormistr).³⁷⁵

Na těchto historických základech byla vytvořena stávající organizace a působnost státní báňské správy, která vyplývá z platných předpisů českého horního práva. Těmi jsou zejména zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, zákon č. 62/1988 Sb., o geologických

³⁷³ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 497 s.

³⁷⁴ Blíže srov. ŠEMBERA, op. cit. nebo též kapitolu II.1.

³⁷⁵ Blíže srov. VÍCHA, O. Vývojové tendence v organizaci státní správy hornictví a geologie. In: SLÁDEČEK, V., FRUMAROVÁ, K., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014, s. 198–215.

pracích, popř. zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů.

Organizace státní báňské správy a její působnost je upravena v části páte zákona o hornické činnosti.³⁷⁶ Orgány státní báňské správy, tedy Český báňský úřad jako ústřední orgán státní báňské správy České republiky a obvodní báňské úřady s působností pro jednotlivé kraje, vykonávají vrchní dozor nad dodržováním horního zákona, zákona o hornické činnosti a předpisů vydaných na jejich základě, pokud upravují ochranu a využívání ložisek nerostů, bezpečnost provozu, zajištění chráněných objektů a zájmů před účinky hornické činnosti a nakládáním s výbušninami. Orgány státní báňské správy dále vykonávají vrchní dozor nad dodržováním horního zákona, zákona o hornické činnosti a předpisů vydaných na jejich základě a jiných obecně závazných právních předpisů, které upravují bezpečnost a ochranu zdraví při práci, bezpečnost technických zařízení, požární ochranu v podzemí a pracovní podmínky v organizacích, pokud vykonávají hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem a při nakládání s výbušninami. V neposlední řadě vykonávají orgány státní báňské správy vrchní dozor nad zajišťováním bezpečného stavu podzemních objektů.³⁷⁷

Uvedený vrchní dozor se nevztahuje na případy, kdy výše uvedené činnosti a technická zařízení podléhají obdobnému dozoru orgánů Ministerstva obrany, Ministerstva dopravy a spojů, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva vnitra.³⁷⁸ Uvedené ustanovení zákona o hornické činnosti (doplněné do tohoto zákona zákonem č. 542/1991 Sb., viz výše) též zmiňuje „ekologický dohled nad těžbou“. Nijak jej však nedefinuje ani nevymezuje jeho obsah, pouze vymezuje jeho postavení ve vztahu k vrchnímu dozoru orgánů státní báňské správy. Podle § 39 odst. 2 HorČinZ platí, že „*vrchní dozor státní báňské správy není dotčen ekologickým dohledem nad těžbou vykonávaným Ministerstvem životního prostředí.*“ Jedná se přitom o jedinou zmínku tohoto pojmu v horních předpisech.

³⁷⁶ Blíže srov. VÍCHA, O. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2017.

³⁷⁷ § 39 odst. 1 HorČinZ.

³⁷⁸ § 39 odst. 2 HorČinZ.

Zákon o hornické činnosti dále upravuje postup při odstraňování pochybností, zda výkon vrchního dozoru na tomto úseku veřejné správy spadá do působnosti orgánů státní báňské správy. V pochybnostech, zda vrchní dozor vymezený v § 39 odst. 1 HorČinZ náleží do působnosti orgánů státní báňské správy, rozhoduje Český báňský úřad v dohodě s jiným dotčeným orgánem státního odborného nebo obdobného dozoru.³⁷⁹

9.2 Obsah ekologického dohledu nad těžbou

Při pokusu vymezit obsah ekologického dohledu nad těžbou – s vědomím absence legální definice tohoto pojmu – je třeba vyjít z působnosti MŽP, popř. jiných orgánů ochrany životního prostředí, vyplývající z horních předpisů a dále z působnosti MŽP a dalších orgánů ochrany životního prostředí vyplývající z právních předpisů na úseku ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek (přírody a krajiny, vody, ovzduší, lesa, zemědělského půdního fondu), které mohou být dotčeny těžbou nerostů.

Horní zákon působnost MŽP na úseku ochrany a využívání nerostného bohatství v některých případech stanoví³⁸⁰ (v ostatních případech vykonávají veřejnou správu podle tohoto zákona orgány státní báňské správy, popř. Ministerstvo průmyslu a obchodu či krajské úřady). Ze zákona o hornické činnosti nevyplývá MŽP žádná působnost (je zde dána výlučná působnost orgánů státní báňské správy). Veřejnou správu podle zákona o nakládání s těžebním odpadem vykonávají především orgány státní báňské správy, MŽP pouze zjišťuje ve spolupráci s Českým báňským úřadem výskyt uzavřených úložných míst a opuštěných úložných míst, která mají nebo by mohla mít závažný nepříznivý vliv na životní prostředí nebo lidské zdraví,

³⁷⁹ § 39 odst. 3 HorČinZ.

³⁸⁰ MŽP např. vydává osvědčení o výhradním ložisku (§ 6 odst. 1), pověřuje právnickou osobu ochranou a evidencí výhradního ložiska, jež nebude po ukončení vyhledávání a průzkumu dobýváno (§ 8), přijímání oznámení o přírodním nahromadění vyhrazeného nerostu zjištěném mimo povolené vyhledávání (§ 12), vydává souhlas k rozhodnutí o odpisu zásob výhradního ložiska v období vyhledávání a průzkumu (§ 14c odst. 1), vede souhrnnou evidenci zásob výhradních ložisek a bilancí zásob nerostných surovin České republiky (§ 29 odst. 4), projednává s Ministerstvem průmyslu návrh rozhodnutí o řešení střetů zájmů (§ 33 odst. 3), zabezpečuje zjišťování starých důlních děl a vedení jejich registru (§ 35 odst. 4) nebo se vyjadřuje ke schválení čerpání z finanční rezervy na vypořádání důlních škod, sanace a rekultivace (§ 37a odst. 2).

a vede jejich registr.³⁸¹ Jediným předpisem, který na tomto úseku veřejné správy zakládá téměř výlučnou působnost MŽP, je zákon o geologických pracích. Ten však upravuje zejména podmínky pro vyhledávání a průzkum ložisek nerostů; jejich těžby se týká pouze v rámci tzv. těžebního průzkumu, který se provádí ve stanoveném dobývacím prostoru v rozsahu a podrobnostech potřebných pro účelné vydobytí ložiska.³⁸²

Z pohledu těžby nerostů a případného ekologického dohledu nad ní, patří k nejvýznamnějším působnostem MŽP vyplývajícím z horních předpisů stanovování chráněných ložiskových území a jejich změn a udělování předchozích souhlasů ke stanovení dobývacího prostoru.³⁸³ Účelem stanovení chráněného ložiskového území je ochrana výhradního ložiska proti znemožnění nebo ztížení jeho dobývání.³⁸⁴ Účelem udělení předchozího souhlasu ke stanovení dobývacího prostoru je vybrat organizaci, která bude oprávněna požádat o stanovení dobývacího prostoru a stanovit podmínky vztahujících se k tvorbě jednotné surovinové politiky České republiky a k návratnosti prostředků vynaložených ze státního rozpočtu na vyhledávání a průzkum výhradních ložisek. K posuzování ekologických hledisek v rámci udělení předchozího souhlasu dochází pouze v případě, kdy nebyl uplatněn přednostní nárok na udělení předchozího souhlasu a MŽP obdrželo dva nebo více návrhů.³⁸⁵ S ohledem na to, že se ani jedna z těchto působností MŽP bezprostředně netýká ochrany životního prostředí, není zde zjevně dána ani bezprostřední vazba k výkonu ekologického dohledu nad těžbou.

Z hlediska naplnění ekologického dohledu nad těžbou proto bude mnohem důležitější kontrola dodržování podmínek obsažených v podkladových správních aktech, které byly nezbytným podkladem pro povolení těžby nerostů. Ekologický dohled nad těžbou bude v tomto pojetí navazovat na řešení střetů zájmů souvisejících s povolením těžby nerostů.³⁸⁶ Mezi nejdůleži-

³⁸¹ § 17 odst. 4 zákona č. 157/2009 Sb.

³⁸² § 2 odst. 4 písm. c) ZGP; k tomu blíže srov. VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. Praha: Leges, 2014, s. 24–25.

³⁸³ § 24 odst. 2 HZ.

³⁸⁴ § 16 odst. 1 HZ.

³⁸⁵ § 24 odst. 4 HZ.

³⁸⁶ Blíže srov. např. STAŠA, J. Hornictví a střety ve sféře veřejného zájmu. *Uhlí, rudy, geologický průzkum*, 2000, č. 2, s. 4–8; nebo CZAJKOWSKI, J. Řešení střetů zájmů v horním právu. *Právní rádce*, 2006, č. 6, s. 42–43.

těžší správní řízení³⁸⁷ nezbytné k zahájení těžby ložisek vyhrazených nerostů přitom patří řízení o stanovení dobývacího prostoru a řízení o povolení hornické činnosti, u těžby ložisek nevyhrazených nerostů³⁸⁸ (institut ekologického dohledu nad těžbou se zjevně vztahuje na těžbu obou typů ložisek nerostů) jsou jimi územní řízení podle stavebního zákona a řízení o povolení činnosti prováděné hornickým způsobem.

Dobývací prostor a jeho změny stanoví obvodní báňský úřad v součinnosti s dotčenými orgány.³⁸⁹ Obvodní báňský úřad by v řízení o stanovení dobývacího prostoru měl mj. zabezpečit stanoviska dotčených orgánů³⁹⁰ a posuzovat, zda návrh vyhovuje požadavkům vyplývajícím z právních předpisů z oblasti ochrany životního prostředí.³⁹¹ V rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru stanoví obvodní báňský úřad podmínky, kterými se zabezpečí zákonem chráněné obecné zájmy v území,³⁹² a to včetně zájmu na ochraně životního prostředí a jeho složek. Jestliže jsou využitím výhradního ložiska ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob, jsou organizace, orgány a fyzické a právnické osoby, jimž přísluší ochrana těchto objektů a zájmů, povinny ve vzájemné součinnosti řešit tyto střety zájmů a navrhnout postup, který umožní využití výhradního ložiska při zabezpečení nezbytné ochrany uvedených objektů a zájmů.³⁹³ Pokud jsou hornickou činností nebo činností prováděnou hornickým způsobem ohroženy právem chráněné objekty nebo zájmy (včetně zájmu na ochraně životního prostředí a jeho složek), musí být se žádostí předloženy doklady o vyřešení střetů zájmů³⁹⁴ (např. závazná stanoviska orgánů ochrany životního prostředí, dohoda o ochraně chráněného zájmu³⁹⁵ nebo rozhodnutí Ministerstva průmyslu

387 BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Vybraná řízení v souvislosti s ochranou nerostného bohatství. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, č. 2, s. 176–183.

388 Blíže srov. VÍCHA, O. Ložiska nevyhrazených nerostů jako součást pozemku – vybrané otázky. In: *Sborník z konference Dny práva – 2012 – Days of Law*. Brno: Masarykova Univerzita, 2013, s. 2375–2390.

389 § 27 odst. 1 HZ.

390 § 28 odst. 7 HZ.

391 § 28 odst. 6 HZ.

392 § 28 odst. 8 HZ.

393 § 33 odst. 1 HorČinZ.

394 § 17 odst. 2 a § 19 odst. 3 HorČinZ.

395 § 33 odst. 2 HZ.

a obchodu o řešení střetů zájmů³⁹⁶). Ve všech těchto správních řízeních vystupují orgány ochrany životního prostředí (např. orgány ochrany přírody, vodoprávní úřady, orgány ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany státní správy lesů, orgány ochrany ovzduší) jako dotčené orgány³⁹⁷, které poskytují orgánům státní báňské správy podkladové správní akty. Příkladem může být závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí³⁹⁸, souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu k návrhu na stanovení dobývacího prostoru³⁹⁹, souhlas téhož orgánu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu⁴⁰⁰, závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k zásahům, které by mohly vést k poškození významného krajinného prvku⁴⁰¹, souhlas orgánu ochrany přírody k činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz⁴⁰² nebo souhlas téhož orgánu k některým činnostem týkajícím se zvláště chráněných druhů rostlin nebo živočichů⁴⁰³, závazné stanovisko k umístění stacionárního zdroje znečišťování ovzduší⁴⁰⁴, souhlas vodoprávního úřadu k těžbě nerostů v záplavových územích⁴⁰⁵ nebo závazné stanovisko vodoprávního úřadu k dotčení zájmů chráněných vodním zákonem.⁴⁰⁶

Tyto správní akty orgánů ochrany životního prostředí mají povahu závazného stanoviska podle § 149 SŘ. Závazná stanoviska vydaná dle § 149 SŘ nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 SŘ ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.⁴⁰⁷

³⁹⁶ § 33 odst. 3 HZ.

³⁹⁷ § 136 SŘ.

³⁹⁸ § 9a zákona EIA. K tomu blíže srov. VÍCHA, O. Posuzování vlivů na životní prostředí v hornictví. In: VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. a kol. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 199–219.

³⁹⁹ § 6 odst. 2 ZoZPF.

⁴⁰⁰ § 9 odst. 1 ZoZPF.

⁴⁰¹ § 4 odst. 2 ZOPK.

⁴⁰² § 12 odst. 2 ZOPK.

⁴⁰³ § 57 ZOPK.

⁴⁰⁴ § 11 odst. 2 písm. b) OvzZ.

⁴⁰⁵ § 17 odst. 1 písm. c) VZ.

⁴⁰⁶ § 104 odst. 9 VZ.

⁴⁰⁷ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.

V rámci pojetí ekologického dohledu nad těžbou jako tzv. vnitřní kontroly (instančního dozoru) by pak asi nejvhodnějším nástrojem bylo přezkumné řízení, v němž správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.⁴⁰⁸ V přezkumném řízení může MŽP jako nadřízený správní orgán ve vztahu k dotčeným orgánům ochrany životního prostředí přímo zrušit či změnit nezákonné závazné stanovisko vydané jako podklad ke stanovení dobývacího prostoru nebo povolení hornické činnosti či činnosti prováděné hornickým způsobem, popř. může dát podnět k zahájení přezkumného řízení příslušnému nadřízenému správnímu orgánu.⁴⁰⁹ Podání takového podnětu přichází do úvahy též v případě, kdy MŽP zjistí, že orgány státní báňské správy bylo vydáno pravomocné rozhodnutí, jehož podkladem nebylo závazné stanovisko orgánu ochrany životního prostředí.⁴¹⁰ Případné oprávnění MŽP přezkoumávat v rámci ekologického dohledu nad těžbou správní rozhodnutí vydaná jinými orgány státní správy (orgány státní báňské správy nebo stavebními úřady) s ohledem na instanční vztahy nadřízenosti a podřízenosti v rámci rozhodovací činnosti uvedených správních orgánů zjevně nepřichází do úvahy. Naopak, naplnění ekologického dohledu nad těžbou by mohlo *de lege ferenda* spočívat v zakotvení zvláštní žalobní legitimace MŽP k ochraně veřejného zájmu (ochrany životního prostředí při těžbě nerostů), kterou předpokládá § 66 odst. 1 s. ř. s.⁴¹¹, a to např. přímo v horním zákoně.

⁴⁰⁸ § 94 odst. 1 SR.

⁴⁰⁹ § 149 odst. 5 SR ve spojení s § 94 a násl. SR.

⁴¹⁰ Takovou situaci může například představovat povolení hornické činnosti (změna plánu otvírky, přípravy a dobývání spočívající v podstatném rozšíření lomu) vydané orgány státní báňské správy, aniž by před tím byl vydán souhlas orgánu ochrany přírody nezbytný k činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz podle § 12 odst. 2 ZOPK. Ke zhojení těchto nezákonností v činnosti orgánů státní báňské správy taktéž dochází v rámci soudního přezkumu ve správním soudnictví, a to na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. Z uvedeného důvodu například Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 8. 2006, č. j. 7 A 166/2002 – 71, zrušil rozhodnutí Českého báňského úřadu pro vady řízení a pro nezákonnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

⁴¹¹ Podle § 66 odst. 1 s. ř. s. může žalobu k ochraně veřejného zájmu podat ten správní orgán, o němž to takový zákon stanoví, a to za podmínek určených zákony upravujícími řízení před správními orgány. S. Pazderka v této souvislosti navrhol, že by se mohlo jednat o státní orgán s rezortní nebo všeobecnou působností. PAZDERKA, S. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*, č. 10/2001, s. 475. A. Chamráthová si klade otázku, které správní orgány by měly mít zájem na rozhodnutí správního orgánu s jinou věcnou příslušností, když se jich přece takové rozhodnutí netýká. CHAMRÁTHOVÁ, A. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. *Právník*, č. 8, 2016, s. 696. K problematice zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu blíže srov. též kapitoly II.10 a II.11.

V rámci pojetí ekologického dohledu nad těžbou jako tzv. vnější kontroly (správního dozoru) by do úvahy přicházela kontrola těžebních organizací, zda dodržují podmínky stanovené orgány ochrany životního prostředí v závazných stanoviscích, které se staly součástí výrokové části rozhodnutí orgánů státní báňské správy o povolení těžby nerostů (tj. zejména rozhodnutí o stanovení nebo změně dobývacího prostoru, povolení hornické činnosti, popř. povolení činnosti prováděné hornickým způsobem). Orgány ochrany životního prostředí však podle platné právní úpravy nejsou oprávněny ke kontrole dodržování těchto podmínek, horní zákon ani zákon o hornické činnosti jim to neumožňují. Nepochybně jsou však tyto orgány oprávněny kontrolovat dodržování právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí. Při zjištění nedostatků spočívajících v nedodržování složkových zákonů na úseku ochrany životního prostředí ze strany těžebních organizací jsou orgány ochrany životního prostředí oprávněny podle složkových zákonů uložit jim pokutu za správní delikt⁴¹², nápravné opatření⁴¹³ nebo rušivou činnost omezit⁴¹⁴ či zakázat⁴¹⁵. Do úvahy přichází též podnět k zahájení řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření v případě ekologické újmy nebo její bezprostřední hrozby způsobené v důsledku těžby nerostů podle zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.⁴¹⁶

Působnost MŽP kontrolovat dodržování horního zákona, zákona o hornické činnosti a předpisů vydaných na jeho základě nepřichází do úvahy s ohledem na to, že rozhodnutí nezbytná k zahájení těžby nerostů vydávají orgány státní báňské správy, které též výslovně vykonávají vrchní dozor nad dodržováním horních předpisů. Horní zákon dokonce MŽP neumožňuje kontrolovat ani jim stanovené podmínky v rozhodnutí o stanovení či změně chráněného ložiskového území nebo v předchozím souhlasu ke stanovení dobývacího prostoru. *De lege ferenda* by snad bylo možné v rámci pokusu o naplnění institutu ekologického dohledu nad těžbou uvažovat o výkonu vrchního dozoru

⁴¹² Např. § 88 ZOPK, § 20 ZoZPF, § 125a VZ, § 54 LesZ, § 25 OvzZ.

⁴¹³ Např. § 86 ZOPK, § 3c odst. 1 ZoZPF, § 22 odst. 1 OvzZ, § 42 VZ, § 50 LesZ.

⁴¹⁴ Např. § 5 odst. 1 ZOPK, § 51 odst. 1 LesZ.

⁴¹⁵ Např. § 66 ZOPK, § 22 odst. 1 OvzZ, § 51 odst. 1 LesZ.

⁴¹⁶ Blíže srov. STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009, 333 s.

orgány státní báňské správy v dohodě s MŽP.⁴¹⁷ Dalším možným řešením by mohlo být (s využitím analogické právní úpravy ve stavebním zákoně⁴¹⁸) doplnění výslovného ustanovení do horního zákona, na jehož základě by dotčené orgány na úseku ochrany životního prostředí, popř. přímo MŽP v rámci ekologického dohledu nad těžbou, byly oprávněny kontrolovat dodržování jimi stanovených podmínek, které se staly součástí výrokové části rozhodnutí o povolení těžby nerostů (tj. zejména rozhodnutí orgánů státní báňské správy o stanovení dobývacího prostoru, povolení hornické činnosti nebo povolení činnosti prováděné hornickým způsobem).

Součástí obsahové náplně ekologického dohledu nad těžbou by *de lege ferenda* měla být metodická podpora orgánů ochrany životního prostředí vyjadřující se k těžbě nerostů, zajištění součinnosti s orgány státní báňské správy, jakož i periodické zprávy předkládané Ministerstvem životního prostředí vládě o výkonu a výsledcích ekologického dohledu nad těžbou. Východiskem takto pojatého institutu ekologického dohledu nad těžbou by mohl být opět kompetenční zákon, na jehož základě MŽP - k zabezpečení řídicí a kontrolní činnosti vlády - koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy.⁴¹⁹

9.3 Závěr

Institut ekologického dohledu nad těžbou je součástí platné právní úpravy již více jak 26 let. Je proto poněkud nepochopitelné, že za tuto dobu nedošlo k uzákonění legální definice tohoto pojmu a k jeho obsahovému naplnění. V této souvislosti je třeba připomenout základní pravidlo pro výkon moci v právním státu, na jehož základě lze státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.⁴²⁰ S ohledem na tento

⁴¹⁷ Jisté zkušenosti s takovou formou kontroly již MŽP má, neboť podle § 19 odst. 2 ZGP, vykonává kontrolu geologických prací v dobývacím prostoru v dohodě s Českým báňským úřadem.

⁴¹⁸ Stanoví-li dotčené orgány ve svém stanovisku nebo závazném stanovisku podmínky, a stanou-li se tyto podmínky součástí výrokové části rozhodnutí, nebo součástí opatření obecné povahy nebo jiného úkonu orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, mohou dotčené orgány kontrolovat jejich dodržování [srov. § 4 odst. 6 StZ].

⁴¹⁹ § 19 odst. 3 KompZ.

⁴²⁰ Čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

ústavně zakotvený princip zákonné výhrady ve vztahu k výkonu státní moci, jakož i na zásadu legality v činnosti správních orgánů⁴²¹, zůstává institut ekologického dohledu nad těžbou pouhou prázdnou nádobou. Za účelem minimalizace znečišťování a poškozování životního prostředí v důsledku těžby nerostů a zefektivnění výkonu kontrolních oprávnění na tomto úseku veřejné správy, by tuto nádobu bylo vhodné co nejdříve naplnit.

⁴²¹ Podle čl. 2 odst. 2 SŘ uplatňuje správní orgán svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

10 ŽALOBA VE VEŘEJNÉM ZÁJMU PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ⁴²²

Smyslem této kapitoly je analyzovat institut žaloby ve veřejném zájmu, k jejímuž podání je aktivně legitimován veřejný ochránce práv jako prostředek ochrany veřejného zájmu, konkrétně zájmu na ochraně životního prostředí. K analýze tohoto institutu je využit zatím jediný případ, kdy veřejný ochránce práv tohoto institutu využil. V tomto, dosud jediném případě,⁴²³ kdy ombudsman využil své pravomoci podat žalobu na ochranu veřejného zájmu, je dotčeným veřejným zájmem, na jehož ochranu ombudsman vystoupil, právě ochrana životního prostředí, resp. závažné porušování zákonnosti na úseku ochrany životního prostředí a stavebního práva. Smyslem kapitoly je vedle analýzy tohoto institutu, především zamyšlení nad jeho možnostmi a limity jako prostředku při ochraně životního prostředí.

10.1 Žaloba ve veřejném zájmu

Žaloba ve veřejném zájmu neboli veřejná žaloba je prostředek, který slouží vybraným subjektům k ochraně nikoli jejich práv případně zájmů, nýbrž k ochraně zájmu veřejného, zájmu týkajícího se společnosti jako celku.⁴²⁴ Veřejný zájem, k jehož ochraně může být veřejná žaloba koncipována, může být formulován jak obecně, jako tomu v ustanovení § 66 s.r.s., tak speciálně. Mezi speciální veřejné zájmy, k jejichž ochraně bývá veřejná žaloba koncipována, patří např. zájem na ochraně proti korupci, zájem na ochraně

⁴²² Kapitola vychází v rámci Programů rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) 06 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“ – koordinátor prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

⁴²³ Poskytnutí informace Kanceláří Veřejného ochránce práv, sp. zn. KVOP/PDCJ 2961/2016 ze dne 16. 11. 2016.

Srov. též Veřejný ochránce práv: Výroční zpráva 2015, s. 23. Dostupné: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna-zprava_VOP_2015.pdf

⁴²⁴ MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 74–75.

obětí trestných činů, zájem na ochraně spotřebitele,⁴²⁵ ochraně proti diskriminaci⁴²⁶ či ochraně životního prostředí.⁴²⁷

Institut správní žaloby ve veřejném zájmu upravuje soudní řád správní v § 66. Aktivně legitimovaní k jejímu podání jsou za odlišných podmínek oprávnění státní zástupce, veřejný ochránce práv a ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu. Zatímco podmínky aktivní žalobní legitimace k podání veřejné žaloby podle § 66 odst. 3 s.ř.s jsou formulovány nepřímo pouze odkazem na zvláštní zákon popř. mezinárodní smlouvu,⁴²⁸ podmínky žalobní legitimace státního zástupce a veřejného ochránce práv jsou formulovány přímo v zákoně a jejich porovnání je pro interpretaci aktivní žalobní legitimace ombudsmana velmi důležité. Základní rozdíl ve formulaci podmínek žalobní legitimace těchto dvou subjektů spočívá ve vymezení subjektu oprávněným učinit úvahu o existenci závažného veřejného zájmu. Zatímco státnímu zástupci stačí veřejný zájem shledat, a tedy jediným subjektem oprávněným posoudit v daném případě existenci závažného veřejného zájmu je státní zástupce, ombudsman musí tento zájem prokázat a správní soud je tedy povinen jeho existenci přezkoumat.⁴²⁹

⁴²⁵ Srov. např. § 25 zákona č. 634/1992 Sb., na ochranu spotřebitele. V něm je upraveno právo právnických osob založených k ochraně práv spotřebitelů podat žalobu o zdržení se protiprávního jednání ve věci ochrany práv spotřebitelů a dále právo takové právnické osoby být účastníkem tohoto řízení. Koncepce žalob ve spotřebitelském právu je spíše kolektivní žalobou, nicméně podle názoru autorky také vykazuje též znaky žaloby ve veřejném zájmu. Blíže: BALARIN, J., TICHÝ, L. Kolektivní ochrana procesních práv v ČR: sen či skutečnost? *Bulletin advokacie*, 2013, č. 3, s. 17.

⁴²⁶ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv 2013, s. 18: „*Veřejná žaloba (actio popularis) v diskriminačních sporech je součástí právního řádu 16 evropských zemí (například Rakouska, Francie, Německa, Maďarska, Nizozemí, Norska ů Slovenska). Jedná se o účinný právní nástroj, který odráží skutečnost, že diskriminace není pouze individuální, ale strukturální ů celospolečenský problém.*“ Dostupná z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna-zprava_2013_PDF_A.pdf

⁴²⁷ KYSELÁ, J. Komentář k článku XVIII. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 448.

⁴²⁸ Touto žalobou se podrobně zabývá kapitola II.11. V případě ochrany životního prostředí lze zvažovat, zda jí neupravuje zákon o posuzování na životní prostředí v § 9d, který jí však výslovně za žalobu veřejném zájmu neoznačuje a např. autoři komentáře k tomuto zákonu, ji proto za žalobu k zvláštní ochraně veřejného zájmu nepovažují: BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T., VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 112–116.

⁴²⁹ Srov.: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70. Též BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016.

S ohledem na těžiště působnosti státního zástupce v trestních věcech a zároveň nízkou četnost trestněprávních kauz v oblasti životního prostředí, autorka nepovažuje státního zástupce za stěžejní subjekt k ochraně veřejného zájmu na ochraně životního prostředí nebo jeho složek. Podrobně se institutem správní žaloby státního zástupce k ochraně zájmu zabývá např. Koudelka, podle jehož názoru by Nejvyšší státní zástupce *při podávání správních žalob měl primárně vycházet z trestní působnosti státního zastupitelství, kdy se tato jeho pravomoc může využít pro rušení výsledků trestné činnosti, jejímž výsledkem je nezákonné rozhodnutí*.⁴³⁰ Důvodová zpráva⁴³¹ k soudnímu řádu správnímu pak předpokládala spíše výjimečné využití tohoto institutu. Konkrétní přehled četnosti využití žaloby ve veřejném zájmu uvádí Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2015. Podle ní ji dosud státní žalobce využil od roku 2003 do roku 2015 včetně celkem ve 102 případech, v roce 2014 však jen čtyřikrát a v roce 2015 jen jedenkrát.⁴³² Byť se tento počet může zdát vysoký, je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že ve dvou letech došlo k abnormálnímu nárůstu vyvolanému specifickou situací. V roce 2010 bylo z celkem 38 žalob podáno 36 z důvodu zjištění existence většího počtu správních rozhodnutí, vydaných tímž orgánem – Západočeskou univerzitou v Plzni –, jimiž došlo k protiprávní nostrifikaci cizozemského vysokoškolského vzdělání.⁴³³ V roce 2013 pak bylo podáno 20 žalob, z toho 19 ve věci přezkumu rozhodnutí Energetického regulačního úřadu v důsledku „*mimořádné aktivity Energetického regulačního úřadu, který svoji vlastní nečinnost nabradil velkým množstvím podaných podnětů ke přezkumu svých správních rozhodnutí z uplynulých tří roků. Důsledkem tohoto rozsáhlého přezkumu bylo podání celkem devatenácti správních žalob proti nezákonným rozhodnutím Energetického regulačního úřadu*“.⁴³⁴ Poměrně často je tato žaloba využívána k přezkumu rozhodnutí stavebních úřadů, kdy v některých případech může být dotčeným zájmem též zájem na ochraně životního prostředí. V roce 2007 byla podána

⁴³⁰ KOUDELKA, Z. Správní žaloba ve veřejném zájmu. *Trestní právo*, 2013, č. 7-8, s. 18–21.

⁴³¹ Zvláštní část důvodové zprávy k § 64–77 vládního návrhu soudního řádu správního. *Tisk č. 1080*, 3. volební období Poslanecké sněmovny 1998–2002.

⁴³² *Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2015*. Tabulková část, s. 665. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/udaje-o-cinnosti-a-statisticke-udaje/zprava-o-innosti/1716-zprava-o-innosti-2015>

⁴³³ *Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2010*. Textová část, s. 53. Dostupné z: http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti/2010/Text2010.pdf

⁴³⁴ *Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2013*. Textová část, s. 40. Dostupné: http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravy_o_cinnosti/2013/zoc_2013.pdf

státním zástupcem správní žaloba, která směřovala proti rozhodnutí MŽP ve věci udělení souhlasu ke sběru, výkupu a využívání odpadů podle § 14 odst. 1 OdpZ. V souvislosti s provozem povoleného zařízení však docházelo ke kontaminaci pozemků a ohrožení životního prostředí a zdraví občanů.⁴³⁵

Veřejný ochránce práv je s ohledem na podstatu své činnosti, kterou je ochrana osob před takovým jednáním (popř. nečinností) úřadů a některých dalších institucí, které je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, subjektem vhodným k ochraně veřejného zájmu resp. závažného veřejného zájmu. Zabývá se zejména nezákonným jednáním nebo nečinností správních úřadů primárně za účelem ochrany soukromých zájmů. V rámci svých šetření se však může setkávat s případy, ve kterých dochází nejen k porušování práv jednotlivců, ale též k porušování veřejného nebo obecného zájmu, zejména s ohledem na důsledky protiprávního jednání popř. nečinnosti. Veřejný zájem je neurčitým právním pojmem a není smyslem tohoto textu se jím šířeji zabývat. Odborná literatura i judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu mu věnuje značnou pozornost. Např. Průcha ho charakterizuje jako „*takový zájem, resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejné, resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinovatelné okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost*“⁴³⁶. Opakovaně se tímto pojmem zabývají soudy. Podle nálezu Ústavního soudu I. ÚS 198/95 „*ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti... pojem veřejný zájem je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem*“. Důležité je, že i ochrana individuálních práv, zejména pokud se jedná o základní lidská práva, může v konkrétním případě být ve veřejném zájmu. Např. v souvislosti s vyvlastněním Krajský soud v Českých Budějovicích uvedl, že *veřejný zájem na vyvlastnění nelze spatřovat pouze v zájmu státu či státních institucí; může být dán i tehdy, je-li nutné umožnit užívání věci v soukromém vlastnictví. Vyvlastnění práva odpovídajícího věcnému břemeni k vytvoření podmínek pro zajištění přístupu k pozemku a stavbě je ve veřejném zájmu*.⁴³⁷ V podobném duchu charakterizuje veřejný zájem také

⁴³⁵ Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2007. Textová část, s. 38. Dostupné: http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Zpravvy_o_cinnosti/2007/vyr_zprava_text07.pdf

⁴³⁶ PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 55.

⁴³⁷ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 5. 1998, sp. zn. 10 Ca 65/98.

Vedral, podle kterého: „*veřejný zájem je obecně prospěšný zejména státu či jiné veřejnoprávní korporaci, ale může svědčit i jednotlivci či skupině jednotlivců (např. ochrana stavby v soukromém vlastnictví před povodněmi bude nepochybně ve veřejném zájmu). Veřejným zájmem také není cokoli, co za veřejný zájem pokládá např. správní orgán, ale jen to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními zákony*“⁴³⁸.

10.2 Causa FVE v obci Moldava⁴³⁹

Veřejný ochránce práv podal dosud, jak bylo uvedeno v úvodu kapitoly, žalobu ve veřejném zájmu v jediném případě. Tato žaloba k ochraně veřejného zájmu byla podána v roce 2012, a to proti několika pravomocným správním rozhodnutím Městského úřadu Duchcov, kterými tento správní orgán povolil výstavbu fotovoltaické elektrárny a technicky s ní související stavby zemního vedení v katastrálním území Moldava v Krušných Horách a následně tyto stavby zkolaudoval.

Byť tato komplikovaná kauza ještě není zcela ukončena, bylo již pravomocně rozhodnuto o žalobě veřejného ochránce práv. Ten v žalobě navrhoval zrušení územního rozhodnutí o umístění zemního vedení, rozhodnutí o umístění a povolení stavby FVE a kolaudačních souhlasů obou staveb. S ohledem na judikaturní vývoj týkající se povahy kolaudačního souhlasu⁴⁴⁰, vzal ombudsman zpět žalobu v části týkající se kolaudačních souhlasů. Žaloba byla zamítnuta v části týkající se související stavby zemního vedení, nicméně žalobě v části týkající se rozhodnutí o umístění a povolení stavby hlavní - stavby FVE bylo vyhověno. V současné době je věc vrácena

⁴³⁸ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2012, s. 817–818.

⁴³⁹ Informace o kauze FVE v obci Moldava jsou zpracovány na základě těchto pramenů:

- Žaloba veřejného ochránce práv KS v Ústí nad Labem ze dne 23. 7. 2012
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15 A 108/2013 – 277.
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne, 8. 10. 2014, č. j. 14 A 108/2013 – 138.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016 – 109.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne, 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014 – 114.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2013, č. j. 9 As 122/2013 – 22.

⁴⁴⁰ Srov. Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, podle kterého souhlasy vydávané podle stavebního zákona nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 s.ř.s. a soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

Městskému úřadu k dalšímu řízení ve věci umístění a povolení stavby FVE. Tato nová řízení dosud nebyla pravomocně ukončena. V celé kauze Nejvyšší správní soud rozhodoval celkem třikrát.⁴⁴¹ Ústavní soud pak odmítl ústavní stížnost společnosti TALWIN, a. s., v jejíž prospěch bylo vydáno žalované a zrušené rozhodnutí.⁴⁴²

Závažnost veřejného zájmu, která je podmínkou aktivní žalobní legitimace veřejného ochránce, spatřoval veřejný ochránce práv zejména „*v kumulaci porušení řady odvětvových předpisů dosahující intenzity popření samotných principů zákonnosti a prevence a v přetrvávajícím negativním vlivu povolených staveb na životní prostředí a nezastavěné území*“. V kauze umístění a povolení stavby FVE došlo k vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení ve spojeném řízení. Nezákonnost rozhodnutí byla dána závažným porušením stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny. Bylo povoleno umístění a provedení stavby v nezastavěném území, tedy v rozporu s jedním ze základních cílů stavebního zákona, který chrání volnou krajinu, konkrétně ustanovení § 18 odst. 5.

Zákon o ochraně přírody a krajiny byl porušen hned několikrát, neboť k vydání rozhodnutí o umístění a povolení stavby FVE došlo navzdory absenci několika podkladových správních aktů resp. rozhodnutí, které v daném případě byly nezbytné pro vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení. Konkrétně se jednalo o tyto chybějící správní akty vyžadované zákonem o ochraně přírody a krajiny:

- stanovisko, zda záměr může mít samostatně nebo ve spojení s jinými záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvosti ptačí oblasti (§ 45i odst. 1), případně i stanovisko o posouzení vlivu záměru na ptačí oblast (pokud by nebyl významný vliv vyloučen),
- souhlas k činnosti v ptačí oblasti (§ 45e odst. 2),
- souhlas se zásahem do krajinného rázu (§ 12 odst. 2),
- výjimku z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56).

Byť se případem opakovaně zabývaly jak Nejvyšší správní soud, tak Krajský soud v Ústí nad Labem, nevznikla pochybnost ohledně nezákonnosti

⁴⁴¹ Rozsudky Nejvyššího správního soudu citované v pozn. č. 436.

⁴⁴² Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2016, sp. zn. I. ÚS 312/16.

stěžejního rozhodnutí o umístění a povolení stavby FVE vydaném ve společném územním a stavebním řízení. Význam kauzy však nespočívá ve shledání nezákonnosti stěžejního rozhodnutí. Význam je dán kumulací několika skutečností:

- jedná o první a zároveň jediný případ využití institutu veřejné žaloby ombudsmanem,
- veřejným zájmem, k jehož ochraně byla žaloba využita, je životní prostředí
- žaloba byla shledána oprávněnou.

Tato poslední skutečnost, shledání oprávněnosti žaloby, je nejpodstatnější, závažný veřejný zájem, který je podmínkou aktivní žalobní legitimace veřejného ochránce práv, musí být v řízení prokázán tedy shledán soudem. Věcnou podstatou žaloby tedy zákonností napadených rozhodnutí se soudy mohou zabývat až po vyřešení otázky žalobní legitimace. V daném případě bylo pro nezákonnost zrušeno rozhodnutí o umístění a povolení stavby FVE, tedy stavby hlavní. Žalobě nebylo vyhověno v části týkající územního rozhodnutí o umístění související stavby zemního vedení.

10.3 Podmínky žalobní legitimace veřejného ochránce práv k podání žaloby

Nejvyšší správní soud formuloval v případě FVE v obci Moldava podmínky aktivní žalobní legitimace veřejného ochránce práv k podání žaloby ve veřejném zájmu. Tyto podmínky do značné míry ovlivňují možnost využít tuto žalobu též k ochraně životního prostředí. Zároveň jsou důležité pro hodnocení významu žaloby pro ochranu životního prostředí.

Formulováním podmínek aktivní žalobní legitimace se zabýval Nejvyšší správní soud, když ve svém rozhodnutí z 18. června 2015 zrušil rozhodnutí krajského soudu, právě z důvodu neprokázání závažného veřejného zájmu. Konkretizovány byly tyto podmínky v dané kauze následně Krajským soudem v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 14. prosince 2015.⁴⁴³

⁴⁴³ Následující pasáž text je zpracována na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114 a rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15 A 108/2013-277.

Ze soudního řádu správního především plyne, že veřejný ochránce práv je oprávněn žalobu podat pouze tehdy, pokud k jejímu podání závažný veřejný zájem prokáže. K žalobní legitimaci veřejného ochránce práv proto nestačí pouze tvrzení závažného veřejného zájmu, ale tento musí být v řízení před soudem jednoznačně prokázán. Nejvyšší správní soud formuloval níže uvedené podmínky pro podání žaloby, které musí být splněny kumulativně.

Závažný veřejný zájem musí být v žalobě jednoznačně vymezen a v řízení prokázán, přičemž závažný veřejný zájem nelze ztotožňovat se zájmem na zákonnosti správních rozhodnutí. Závažný veřejný zájem musí být dán výhradně na samotném projednání žaloby a to ke dni podání žaloby. Při posuzování existence závažného veřejného zájmu na projednání žaloby musí být zvažována též ochrana práv nabytých v dobré víře a otázka právní jistoty. Podle soudu v této souvislosti dochází ke konzumaci ochrany právní jistoty a práv nabytých v dobré víře právě existencí závažného veřejného zájmu. Pro posouzení existence závažného veřejného zájmu na projednání žaloby je podstatné, zda ohrožení nebo poškození některého závažného právem chráněného zájmu trvá ke dni podání žaloby. Jinak řečeno je důležité nejen, aby protiprávní stav ke dni podání žaloby trval, ale také aby přetrvávaly jeho negativní následky, jejichž intenzitou, je taktéž nezbytné se zabývat a poměřit je především se zájmem na ochraně práv nabytých v dobré víře a právní jistoty. Na tomto místě je vhodné citovat rozsudku Nejvyššího správního soudu doslovně: „*Ohrožení veřejného zájmu nebude obecně dáno např. v těch případech, kdy ke dni podání žaloby proti rozhodnutí o povolení stavby, již byla vydána všechna povolení, stanoviska, výjimky apod. Ohrožení závažného veřejného zájmu bude naopak dáno, pokud ke dni podání žaloby trvá poškození či ohrožení zvláště závažných právem chráněných zájmů a pokud toto poškození či ohrožení je tak intenzivní a z hledisek celospolečenských natolik nepřijatelné, že je ani při poměření se zájmem na ochraně právní jistoty a na ochraně vztahů, které v mezidobí vznikly, nelze v žádném případě strpět. Bude trvat např. i tam, kde půjde o zákonem zakázanou činnost ve zvláště chráněném území, jinými slovy kdy ze zákazu činnosti (např. umístění stavby) nebyla udělena potřebná výjimka. V takovém případě půjde o přetrvávající činnost ex lege zakázanou a stále ohrožující zvláště chráněné území.*“⁴⁴⁴

⁴⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne, 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114.

Krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu konkretizoval splnění podmínky přípustnosti žaloby. Vedle skutečnosti, že ke dni podání žaloby byla v Ptačí oblasti Krušné hory nadále vykonávána zakázaná činnost (provoz FVE), přihlédl též ke skutečnosti, že v souvislosti s vydáním klíčových rozhodnutí došlo ke spáchání trestného činu zneužití pravomoci veřejného činitele, za který byly pravomocně odsouzeny příslušné úřednice. Tato skutečnost však zjevně nebyla rozhodující. Jako rozhodující podmínku z hlediska přípustnosti žaloby a následně shledání její důvodnosti lze hodnotit skutečnost, že v daném případě byla ke dni podání žaloby vykonávána protiprávní činnost, která závažně poškozovala a ohrožovala životní prostředí.

Ze závěrů soudů v této kauze podle názoru autorky plyne, že životní prostředí je veřejným zájmem, k jehož ochraně lze veřejnou správní žalobu k přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí ombudsmanem využít. Jedním ze zásadních kritérií a zároveň limitů využití tohoto prostředku k ochraně životního prostředí je závažnost následků nezákonného rozhodnutí pro životní prostředí, které musí přetrvávat minimálně ke dni podání žaloby a musí závažně ohrožovat nebo poškozovat životní prostředí. Protiprávní činnost popř. protiprávní stav způsobený nezákonností rozhodnutí tedy musí trvat a zároveň je důležitá jeho intenzita. Přičemž míru intenzity ohrožení nebo poškození životního prostředí, která je jedním z určujících kritérií pro posouzení existence závažného veřejného zájmu na podání žaloby, je třeba zkoumat i z hlediska možné kolize se zájmem na ochraně práv nabytých v dobré víře.

Již sama formulace podmínek aktivní žalobní legitimace ombudsmana naznačuje, že se jedná o výjimečný prostředek ochrany veřejného zájmu, např. životního prostředí. O výjimečnosti svědčí též skutečnost zatím jediného případů využití tohoto prostředku ombudsmanem. Navzdory těmto skutečnostem lze tento prostředek hodnotit jako účinný nástroj k ochraně životního prostředí. Jeho výjimečné postavení může naopak být zárukou jeho efektivity, pokud bude uplatněn. Formulace podmínek žalobní legitimace ombudsmana Nejvyšším správním soudem podle názoru autorky může přispět k jeho využívání ombudsmanem, neboť byla stanovena

poměrně jednoznačná kritéria případů, ve kterých lze prostředek uplatnit, a se kterými se veřejný ochránce práv v rámci své úřední činnosti setkává jistě častěji než jednou za několik let.

10.4 Závěr

Žaloba k ochraně veřejného zájmu je prostředkem, který lze využít k ochraně životního prostředí. Byť jsou podmínky jeho uplatnění veřejným ochráncem práv formulovány poměrně úzce, zejména ve srovnání s podmínkami žalobní legitimace státního zástupce k ochraně závažného veřejného zájmu, autorka považuje veřejného ochránce práv v případě ochrany životního prostředí za vhodný subjekt. Úzce formulované podmínky jeho žalobní legitimace svědčí o výjimečnosti tohoto nástroje a podle názoru autorky právě tato výjimečnost zvyšuje jeho význam. Popisovaná kauza, ve které ombudsman zatím jedinkrát uplatnil tuto žalobu, svědčí o využitelnosti při ochraně životního prostředí. Podmínky žalobní legitimace interpretované v tomto případě Nejvyšším správním soudem by mohly přispět ke skutečnému využívání veřejným ochráncem práv, který se rámci své úřední činnosti pravidelně zabývá též porušováním právních předpisů na úseku životního prostředí, o čemž svědčí jednotlivé výroční zprávy o jeho činnosti. Soudem vymezené podmínky tak poskytují vodítko pro úvahy o využití žaloby v některém z těchto případů, neboť stanoví poměrně jednoznačně formulována kritéria, které musí dané případy splňovat. Nejpodstatnější pro posouzení aktivní žalobní legitimace není míra nezákonnosti, nýbrž důsledky nezákonného rozhodnutí pro ohrožení nebo poškození životního prostředí. Byť je podstatou činnosti ombudsmana ochrana práv jednotlivců, ochrana před nezákonným rozhodnutím správních úřadů porušujícím právní předpisy na ochranu životního prostředí, je s ohledem na význam životního prostředí jakožto veřejného statku, k jehož ochraně se stát zavazuje již v Ústavě, často též ve veřejném zájmu. Žaloba veřejného ochránce práv pak může být prostředkem (resp. alespoň prvním krokem) k odstranění protiprávního stavu se závažnými dopady na životní prostředí způsobeného nezákonným rozhodnutím.

11 ŽALOBA PODLE § 66 ODS. 4 S.Ř.S. PRO PROSAZOVÁNÍ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Ustanovení § 66 s.ř.s. zakotvuje žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu. Tato zvláštní žalobní legitimace určitým způsobem doplňuje v rámci řízení o správní žalobě proti rozhodnutí správního orgánu obecnou žalobní legitimaci podle § 65 s.ř.s. Jak již nasvědčuje označení této žalobní legitimace, jejím účelem není, na rozdíl od obecné žalobní legitimace upravené v § 65, ochrana subjektivních práv žalobce, nýbrž určitého *veřejného zájmu*.⁴⁴⁵ Vzhledem k tomu, že okruh veřejného zájmu, o který se může v případě této žalobní legitimace jednat, není nijak explicitně limitován, může tato žaloba v praxi sloužit také jako jeden z kontrolních mechanismů při prosazování ochrany životního prostředí, které (resp. jeho ochrana) nepochybně jeden z významných (či přímo existenciálních) veřejných zájmů představuje.⁴⁴⁶ Tento závěr podporuje také dosavadní, byť skromná, soudní judikatura.⁴⁴⁷

Co do konstrukce ustanovení § 66 s.ř.s. lze za současného právního stavu hovořit o dvou různých kategoriích této zvláštní žalobní legitimace.⁴⁴⁸ Za první kategorii lze souhrnně označit zvláštní žalobní legitimaci přiznanou jednak nejvyššímu státnímu zástupci (odst. 2) a jednak veřejnému ochránci práv (odst. 3). V obou případech jde o obdobný koncept, kdy je správní žaloba podávána specifickým státním orgánem. Mezi podmínkami, na základě kterých lze v těchto případech podat žalobu, sice existuje

⁴⁴⁵ Obecněji k problematice žaloby ve veřejném zájmu viz např. CHAMRÁTHOVÁ, A. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. *Právník*, 2016, č. 8, s. 689–703.

⁴⁴⁶ V pozitivním právu srov. např. § 58 odst. 1 ZOPK.

⁴⁴⁷ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, sp. zn. 9 As 294/2014.

⁴⁴⁸ Zcela stranou si dovolíme ponechat ustanovení § 66 odst. 1 s.ř.s., které přiznává předmětnou zvláštní žalobní legitimaci správním orgánům oprávněným k tomu zákony upravujícími řízení před správními orgány (tedy nikoli soudním řádem správním), jelikož toto ustanovení dosud nebylo nikdy v praxi využito a ani k tomu v současnosti nesměřují úvahy zákonodárce.

významná odlišnost,⁴⁴⁹ do budoucna je nicméně připravováno jejich legislativní sjednocení.⁴⁵⁰

Za druhou pomyslnou kategorií této zvláštní žalobní legitimace ve veřejném zájmu, kterou se blíže zabývá tato kapitola, lze označit ustanovení § 66 odst. 4 s.ř.s., které zakládá zvláštní žalobní legitimaci také tomu, *komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu*. Toto na první pohled nenápadné ustanovení v praxi vzbuzuje mnohé otázky, neboť není zcela jednoznačné, kdy lze o této zvláštní žalobní legitimaci uvažovat, resp. zda má tato zvláštní žalobní legitimace v současném českém právu svoje uplatnění.

Ve vztahu k ochraně životního prostředí se jako významné jeví především to, že zatímco pro prvně zmíněnou zvláštní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv je ochrana životního prostředí „pouze“ jedním z mnoha kontextů, ve kterém může být využita, pro zvláštní žalobní legitimaci podle § 66 odst. 4 s.ř.s. platí, že se o jejím využití uvažuje právě v kontextu ochrany životního prostředí, a to v souvislosti s účastí veřejnosti ve správních řízeních týkajících se životního prostředí. Za v současnosti jediný případ žalobní legitimace, která by mohla realisticky představovat předmětnou zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu, lze označit ustanovení zákona EIA, která výslovně přiznávají veřejnosti v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí a na tento proces navazujících řízení určitá procesní práva včetně práva na iniciaci soudního přezkumu. Nicméně ani na tom, zda by žaloby podávané na tomto základě bylo možné považovat za tzv. žaloby ve veřejném zájmu (či jednoduše veřejné žaloby), v dosavadní literatuře shoda nepanuje.

⁴⁴⁹ V obou těchto případech je podání správní žaloby spojováno s existencí závažného veřejného zájmu. V případě žaloby podávané veřejným ochránce práv ovšem s.ř.s. předpokládá v praxi problematické prokazování existence tohoto veřejného zájmu jakožto podmínky přípustnosti žaloby. V současnosti je projednávána novelizace s.ř.s., která má postavení veřejného ochránce práv sjednotit s postavením nejvyššího státního zástupce, který může žalobu podat, pokud na tom závažný veřejný zájem shledá (srov. čl. 5 bod 1 vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránce práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, sněmovní tisk 379/0, část č. 1/6, 7 volební období).

⁴⁵⁰ Pozn. autorů v rámci autorské korektury textu: Návrh zákona uvedený v předcházející poznámce pod čarou, jehož prostřednictvím mělo dojít k uvedenému sjednocení podmínek pro podání žaloby, byl nakonec v jeho třetím čtení v Poslanecké sněmovně překvapivě vzat zpět.

Cílem této kapitoly je poskytnout další možný pohled na nastíněnou otázku povahy žalobní legitimace environmentálních organizací podle zákona EIA a v druhé řadě ve stručnosti poukázat na způsob, jak se s problematikou žalob podávaných těmito subjekty vypořádala nová slovenská právní úprava.

11.1 Proč uvažovat nad žalobou ve veřejném zájmu

Jak již bylo uvedeno výše, o zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu je uvažováno v rámci účasti veřejnosti v procesu EIA, resp. (zejména) v příslušných navazujících řízeních. Předně je vhodné pozastavit se u toho, proč právě v tomto případě. Primárním důvodem je skutečnost, že právní úprava účasti veřejnosti v rámci zákona EIA nezakládá pouze určitým subjektům účastenství v procesu EIA a navazujících řízeních (obecně tzv. environmentálním organizacím), nýbrž současně také výslovně konstruuje aktivní žalobní legitimaci těchto subjektů k podání správní žaloby proti vydaným rozhodnutím. Dříve (ve znění do 31. 3. 2015) upravoval zákon EIA tuto aktivní žalobní legitimaci v ustanovení § 23 odst. 10,⁴⁵¹ v současném znění upravuje předmětnou žalobní legitimaci uvedený zákon v ustanovení § 9d odst. 1,⁴⁵² resp. § 7 odst. 9.⁴⁵³

Jiné právní předpisy zakládající účast veřejnosti v řízeních týkajících se životního prostředí přitom tak dalece nezacházejí, jelikož opravňují environmentální organizace pouze k účasti v příslušných správních řízeních (či případně zakládají některá další procesní práva), avšak možnost iniciace

451 *“Občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemně vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.“*

452 *“Dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní závažnost tohoto rozhodnutí. Pro účely postupu dle věty první se má za to, že dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena.“*

453 *Podle tohoto ustanovení se může příslušná dotčená veřejnost žalobou obdobně domáhat také zrušení negativního rozhodnutí ve zjišťovacím řízení, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tuto variantu žalobní legitimace tato kapitola blíže nerozebírá, platí pro ni ale v zásadě obdobné, co pro ustanovení § 9d odst. 1 téhož zákona.*

soudního přezkumu těmito subjekty plyne „běžným způsobem“ až z ustanovení s.ř.s.⁴⁵⁴ Tyto jiné případy účasti veřejnosti tedy nenaplnují podmínku stanovenou v ustanovení § 66 odst. 4 s.ř.s., že tato zvláštní žalobní legitimace musí být výslovně svěřena zvláštním zákonem (tedy z povahy věci jiným zákonem nežli s.ř.s.). Současný právní řád pak, jak se zdá, nenabízí ani žádné jiné případy, kdy byla žalobní legitimace založena zvláštním zákonem, a bylo by současně možné uvažovat o tom, že jde také o žalobu ve veřejném zájmu.

Hovořit ovšem můžeme také o určitých sekundárních důvodech pro uplatnění zvláštní žalobní legitimace ve smyslu § 66 odst. 4 s.ř.s. Je totiž zřejmé, že příslušné environmentální organizace jsou za současného i dřívějšího znění zákona EIA vybaveny *přínejmenším* obecnou žalobní legitimací podle § 65 s.ř.s., jelikož mohou být účastníky příslušných správních řízení. Požadavek na možnost iniciace soudního přezkumu pro tzv. dotčenou veřejnost ostatně plyne také z tzv. směrnice EIA⁴⁵⁵ a z Aarhuské úmluvy.⁴⁵⁶ Úvahy o uplatnění zvláštní žalobní legitimace podle § 66 odst. 4 s.ř.s. tedy v tomto případě nejsou otázkou prostého dovození žalobní legitimace environmentálních organizací. Z toho ovšem na druhou stranu přirozeně plyne, že by měl existovat určitý důvod, proč preferovat uplatnění žaloby ve veřejném zájmu namísto běžné správní žaloby založené na ustanoveních § 65 s.ř.s.

Tímto (sekundárním) důvodem, proč tuto možnost zvažovat, byl až do nedávna především restriktivní přístup soudů k otázce způsobilosti právnických osob být nositelkami práva na příznivé životní prostředí. Počínaje usnesením Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, bylo toto právo interpretováno jako právo náležící výhradně fyzickým osobám jakožto (odlišně od osob právnických) biologickým organismům

⁴⁵⁴ Srov. právní úpravu účasti veřejnosti podle § 70 odst. 2 a 3 ZOPK; § 115 odst. 6 a 7 VZ a § 7 odst. 1 písm. d) zákona IPPC.

⁴⁵⁵ Viz čl. 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí; resp. dříve z čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

⁴⁵⁶ Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, která byla sjednána v rámci Evropské hospodářské komise OSN (UNECE) dne 25. 7. 1998 v dánském městě Aarhus. Česká republika tuto úmluvu ratifikovala v roce 2004 (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s.).

podléhajících případným negativním vlivům životního prostředí. Ačkoli se tento judikaturní přístup setkával s kritikou,⁴⁵⁷ představoval až do nedávna (viz dále) významné omezení rozsahu soudního přezkumu iniciovaného environmentálními organizacemi.

Důvodem je již zmíněná konstrukce obecné žalobní legitimace podle § 65 s.ř.s. Ta je podle § 65 odst. 1 založena na povinnosti tvrzení, že žalobou napadeným rozhodnutím došlo ke zkrácení nebo porušení určitého žalobcova práva. Pokud však environmentální organizace nebyly vybaveny příslušnými hmotnými právy (právem na příznivé životní prostředí), nelze pochopitelně uvažovat ani o jejich zkrácení či porušení, resp. dotčení právní sféry žalobce předmětným rozhodnutím. Environmentální organizace tak byly odkázány na žalobní legitimaci upravenou v § 65 odst. 2 s.ř.s., která umožňuje podat žalobu také účastníkům řízení, kteří v příslušném řízení uplatňují určitý zájem (odtud označování těchto žalobců jako tzv. zájemníků).⁴⁵⁸ Účelem zakotvení této „nepřímé“ žalobní legitimace přitom, jak je patrné z důvodové zprávy k návrhu s.ř.s., bylo právě umožnit environmentálním organizacím účastnícím se předmětných správních řízení iniciovat soudní přezkum, aniž by musely být přímo dotčeny ve své právní sféře.⁴⁵⁹

Je-li ovšem žalobní legitimace podle ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. založena na (tvrzeném) dotčení hmotných práv žalobce, žalobní legitimace podle ustanovení § 65 odst. 2 je založena naopak na dotčení na procesních právech, resp. procesním postavení žalobce.⁴⁶⁰ Tím je také v těchto případech limitován rozsah soudního přezkumu v zásadě pouze na procesněprávní nezákonnost příslušného rozhodnutí.⁴⁶¹ To ovšem představuje v první řadě zjevný praktický problém z pohledu ochrany životního prostředí, jelikož, jak výstižně

⁴⁵⁷ Viz např. HULMÁK, M. Právo na příznivé životní prostředí a právnické osoby. *Jurisprudence*, 1999, č. 6, s. 7–20; či PEKÁREK, M. K některým právním aspektům vztahu investor – životní prostředí. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Moderní veřejná správa a ombudsman: sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005, s. 127–128.

⁴⁵⁸ Podrobněji k podstatě této žalobní legitimace viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

⁴⁵⁹ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu soudního řádu správního, sněmovní tisk 1080/0, část č. 1/2, 3. volební období.

⁴⁶⁰ Blíže viz např. POTĚŠIL, L. In: POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 556–557.

⁴⁶¹ Byť nikoli absolutně, srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2012, sp. zn. 7 As 144/2012.

uvádí P. Franc, „[ž]alobní návrhy, fakticky směřující k ochraně tohoto veřejného zájmu [ochraně životního prostředí – pozn. autorů], se proto více než na věcnou podstatu napadaného rozhodnutí a na porušení ustanovení směřujících k ochraně životního prostředí soustřeďovaly na procesní pochybení správních orgánů“; což, jak tento autor dodává, „vedlo mj. k obviňování občanských sdružení z obstrukcí a formalismu, především však k nedůsledné ochraně veřejného zájmu samotného.“⁴⁶²

Uvedené ale představuje také určitý teoretický problém. Se specifickou rolí environmentálních organizací je totiž *na jednu stranu* spojena účast v příslušných správních řízeních, ve kterých jsou tyto subjekty vybaveny právy jako jiní účastníci (včetně možnosti v řízení před správním orgánem uplatňovat také hmotněprávní námítky),⁴⁶³ *na druhou stranu* již ale tyto subjekty nejsou vybaveny „plnohodnotnou“ žalobní legitimací k ochraně zájmu, který hájily v příslušném správním řízení. Je přitom otázkou, jak tuto zjevnou disparitaci zdůvodnit. Z domnělé hmotněprávní nedotčenosti environmentálních organizací traktované judikaturou totiž plyne pouze závěr, že tyto subjekty nejsou žalobci ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. Nic tím ale není řečeno o tom, proč by na tyto subjekty mělo být v otázce žalobní legitimace pohlíženo jako na tzv. zájemníky a nikoli jako na (plnohodnotné) žalobce ve veřejném zájmu.

Využití zvláštní žalobní legitimace podle ustanovení § 66 odst. 4 s.ř.s. představovalo za popsané situace určité řešení, jelikož, jak již bylo naznačeno v úvodu k této kapitole, žaloba ve veřejném zájmu je vymezována jako žaloba, kdy žalobní důvod nespočívá v tvrzeném zásahu do subjektivních práv, nýbrž v ochraně veřejného zájmu, přičemž namítaný protiprávní stav může být jediným důvodem a cílem požadované nápravy.⁴⁶⁴ Tomuto vymezení zřetelně odpovídá také zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu podle § 66 s.ř.s. Smysl využití žaloby ve veřejném zájmu je v kontextu uvedeného nasnadě: environmentální organizace by jakožto žalobci ve veřejném zájmu „obešly“ limity plynoucí z konstrukce obecné žalobní legitimací podle

⁴⁶² FRANC, P. Soudní ochrana veřejného zájmu na pozadí problematiky ochrany životního prostředí. *Právní rozhledy*, 2007, č. 5, s. 165.

⁴⁶³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2011, sp. zn. 7 As 26/2011.

⁴⁶⁴ Viz FRANC, P. Žaloby ve veřejném zájmu. Část I. *Via Iuris* [online]. 2005, č. 1, s. 13 [2016-12-21]. Dostupné z: http://www.viaiuris.cz/files/via_iuris_1-2005_soucast_pravniho_fora_z_28-2-2005.pdf

§ 65 s.ř.s. Tento hlavní „benefit“ využití zvláštní žalobní legitimace podle § 66 odst. 4 s.ř.s. nicméně v současnosti pozbyl na svém významu.

V první řadě došlo k obratu ve výše nastíněném restriktivním judikатурním přístupu k otázce způsobilosti právnických osob být subjekty práva na příznivé životní prostředí, a to s nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. V předmětném nálezu sice šlo o poněkud odlišnou právní situaci,⁴⁶⁵ v principu však byla řešena totožná otázka hmotněprávní dotčenosti environmentální organizace jakožto žalobce. Ústavní soud sice nekonstatoval, že environmentální organizace (jakožto právnické osoby) jsou samy o sobě subjekty práva na příznivé životní prostředí, dovedil však možnost prostřednictvím environmentálního spolku realizovat právo na příznivé životní prostředí fyzických osob v něm sdružených.⁴⁶⁶

Tato konstrukce založená na reprezentaci práv individuálních fyzických osob příliš neodpovídá účelu účasti environmentálních organizací v příslušných správních řízeních a také vyvolává otázky, do jaké míry je aplikovatelná na environmentální organizace, které nejsou environmentálními spolky.⁴⁶⁷ Na jejím základě lze ale nově dovést existenci žalobní legitimace environmentálních organizací (resp. přinejmenším environmentálních spolků) podle § 65 odst. 1 s.ř.s.⁴⁶⁸ a tím také přesun těchto subjektů z kategorie tzv. zájemníků do kategorie „plnohodnotných“ žalobců, byť stále nikoli žalobců ve veřejném zájmu.

A v druhé řadě novelizovaný zákon EIA s účinností od 1. 4. 2015 v ustanovení § 9d odst. 1 již výslovně konstatuje,⁴⁶⁹ že dotčená veřejnost (tedy včetně environmentálních organizací splňujících určité podmínky⁴⁷⁰) má práva,

⁴⁶⁵ A to o žalobní legitimaci environmentální organizace k podání žaloby k přezkumu územního plánu v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle s.ř.s.

⁴⁶⁶ Srov. zejm. bod 26 předmětného nálezu Ústavního soudu.

⁴⁶⁷ K tomu podrobněji viz SVOBODA, T. Nadace jako subjekt ochrany veřejného zájmu v právu životního prostředí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2015, č. 4, s. 413–419.

⁴⁶⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, sp. zn. 1 As 13/2015.

⁴⁶⁹ Viz pozn. 452.

⁴⁷⁰ Tentokrát bez rozlišení na environmentální spolky a jiné environmentální organizace, srov. § 3 písm. i) bod 2 zákona EIA definující, co se rozumí dotčenou veřejností, které plynou příslušná práva včetně možnosti iniciovat soudní přezkum. Tato právní úprava se ovšem týká pouze procesu EIA a navazujících řízení ve smyslu zákona EIA, nikoli jiných právních předpisů zakládajících účast veřejnosti v řízeních týkajících se životního prostředí.

na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena a tudíž je nyní explicitně způsobilá být žalobcem podle § 65 odst. 1 s.ř.s. Tato změna zákona EIA se odehrála na půdorysu „transpozičního deficitu“ vůči směrnici EIA, která výslovně požaduje, aby příslušníci dotčené veřejnosti mohli napadat hmotnou nebo procesní zákonnost příslušných správních aktů.⁴⁷¹ Obdobný požadavek obsahuje také Aarhuská úmluva.⁴⁷² Tyto požadavky unijního, resp. mezinárodního práva lze ostatně spatřovat také za výše zmíněnou změnou soudní judikatury.

I pokud ovšem ponecháme stranou dřívější limitaci rozsahu žalobní legitimace environmentálních organizací a jejich „řešení“ prostřednictvím ustanovení § 66 odst. 4, nabízejí se i některé další praktické důvody k úvahám nad významem žaloby ve veřejném zájmu v kontextu ochrany životního prostředí. Z pohledu environmentálních organizací se jako atraktivní může jevit již určitý právem přiznaný „status žalobce ve veřejném zájmu“. Ten ale sám o sobě není nikterak právně relevantní. Spočívá tedy spíše v symbolické rovině uznání role environmentálních organizací, což ale může mít také jistý společenský význam.

Po právní stránce je význam žalobní legitimace ve smyslu § 66 odst. 4 s.ř.s. překvapivě malý. Zvýhodněna je totiž zejména již uvedená první kategorie zvláštní žalobní legitimace náležící nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv. Tyto státní orgány mohou totiž podle § 72 odst. 2 s.ř.s. příslušnou žalobu ve veřejném zájmu podávat (nestanoví-li zvláštní zákon jinak) ve lhůtě až tři roky od právní moci rozhodnutí. K žalobcům podle § 66 odst. 4 již s.ř.s. zdaleka takto velkorysý není, jelikož žalobu lze v tomto případě podat jen do té doby, *dokud neuplynula lhůta pro podání žaloby všem účastníkům, stanoví-li zvláštní zákon jinak* (což zákon EIA v tomto případě nečiní). V tomto případě tedy bude žaloba zřejmě (z procesní opatrnosti) podávána v obecné dvouměsíční lhůtě.

⁴⁷¹ Blíže viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 39/2015 Sb., 299/0, část č. 1/6, 7. volební období, kde se v této souvislosti zejména konstatuje, že: „[j]elikož EIA směrnice explicitně požaduje, aby dotčená veřejnost mohla napadat hmotnou i procesní zákonnost vydaných rozhodnutí, předkladatel zvolil model, podle kterého rozhodnutí v navazujícím řízení bude možné napadnout žalobou k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 4 soudního řádu správního (SRŠ). Dotčená veřejnost tak bude oprávněna podat žalobu proti správnímu rozhodnutí nikoli ve svém zájmu, ale k ochraně zájmu veřejného.“

⁴⁷² Viz čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

Druhou výhodou zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv pak je možnost podat žalobu, aniž by byli nuceni vyčerpat řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Tato výhoda ale plyne spíše z prostého faktu, že uplatnění takovéhoto prostředku právní řád v případě těchto specifických žalobců vůbec nepředpokládá, resp. neupravuje. Tato výhoda tedy neplyne z obecné konstrukce s.ř.s., který je naopak důsledně založen na subsidiaritě soudního přezkumu, jak plyne z ustanovení § 5 a 68 písm. a). Environmentální organizace jako potenciální žalobci ve smyslu § 66 odst. 4 z této výhody netěží, jelikož v jejich případě jim právní řád poskytuje (za splnění určitých podmínek) účastenství v příslušném správním řízení a s tím související možnost podání odvolání proti vydanému rozhodnutí.

11.2 Povaha žaloby podle § 23 odst. 10, resp. § 9d odst. 1 zákona EIA

I po výše naznačeném posunu v judikatuře a právní úpravě má tedy dnes určitý smysl se uplatněním žaloby ve veřejném zájmu v kontextu zákona EIA zabývat. Začneme nicméně poněkud obecněji. Jelikož podle ustanovení § 66 odst. 4 s.ř.s. může být tato zvláštní žalobní legitimace založena také přímo mezinárodní smlouvou (tedy bez jakékoli další zákonné úpravy) objevily se názory, že by tato žalobní legitimace mohla plynout již z ustanovení čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu však Aarhuská úmluva není tzv. self-executing smlouvou⁴⁷³ a nemůže tak sama o sobě založit aktivní žalobní legitimaci.⁴⁷⁴

Obdobnou otázkou může být založení žalobní legitimace ve smyslu § 66 odst. 4 s.ř.s. na základě přímého účinku ustanovení směrnice EIA.⁴⁷⁵

⁴⁷³ K podstatě self-executing smluv blíže viz např. MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr ke jiným právním systémům, zvláště ke právu českému*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 438–440.

⁴⁷⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, sp. zn. 1 Aš 7/2011.

⁴⁷⁵ Viz pozn. 455. K přímému účinku směrnice EIA podrobněji viz VOMÁČKA, V. *Přímý účinek článku 10a směrnice EIA*. In: ŽATECKÁ, E. a kol. (eds.). *Cofola 2011. The Conference Proceedings* [online]. Brno: Masarykova univerzita, s. 1237–1253 [cit. 2. 1. 2017]. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/participace/Vomacka_Vojtech_6107.pdf

Komentářová literatura tuto možnost neodmítá.⁴⁷⁶ Avšak v případě, kdy je odpovídající žalobní legitimace založena již zákonem EIA, připadá využití možnosti dovození žaloby ve veřejném zájmu v úvahu spíše až v případech transpozičního deficitu vůči směrnici EIA.⁴⁷⁷

Přejdeme-li k samotnému „režimu“ žalobní legitimace upravené zákonem EIA, jak již bylo zmíněno dříve, názory na tuto otázku se rozcházejí. Jde-li o dřívější úpravu žalobní legitimace v § 23 odst. 9 a 10 tohoto zákona, část komentářové literatury toto ustanovení označuje za příklad zvláštní žalobní legitimace podle § 66 odst. 4 s.ř.s.⁴⁷⁸ K tomuto závěru postupně dospěla také judikatura Nejvyššího správního soudu. Významná je zejména dvojice rozhodnutí.

Zřetelný náznak, že by se v případě ustanovení § 23 odst. 10 zákona EIA mohlo jednat o žalobu ve veřejném zájmu, se objevil v judikatuře Nejvyššího správního soudu na počátku roku 2014, a to v rozsudku ze dne 18. 4. 2014, sp. zn. 4 As 157/2013. Nejvyšší správní soud tehdy zejména konstatoval, že „[p]okud nebude možné vyložit § 65 odst. 1 s. ř. s. tak, že stěžovatelům náleží žalobní legitimace, bude nutné dále zkoumat, zda stěžovatelům (popř. alespoň některým z nich) případně nenáleží oprávnění k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí podle § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve spojení s § 66 odst. 4 s. ř. s.“

Explicitně pak Nejvyšší správní soud dospěl k naznačenému závěru v rozsudku ze dne 15. 10. 2015, sp. zn. 10 As 59/2015, kde se výslovně konstatuje, že „[j]e nepochybné, že § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zakládá zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu dle § 66 odst. 4 s. ř. s. [...]“. “Dlužno ovšem dodat, že jak toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, tak ani již dříve citovaná komentářová literatura, na kterou

⁴⁷⁶ Viz POTĚŠIL, L. a kol., 2014, op. cit., s. 582; ŠURÁNEK, P. In: JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 528.

⁴⁷⁷ Srov. JEMELKA, L. a kol., op. cit., s. 529.

⁴⁷⁸ Viz POTĚŠIL, L. a kol., 2014, op. cit., s. 582; obdobně také JEMELKA, L. a kol., op. cit., s. 528.

toto rozhodnutí taktéž odkazuje, neobsahují podrobnější argumentaci, na které by byl tento závěr založen.⁴⁷⁹

Poněkud diskutabilní může být, do jaké míry lze výše uvedené závěry směřující na dřívější znění § 23 odst. 10 zákona EIA vztáhnout také na současnou právní úpravu žalobní legitimace environmentálních organizací podle § 9d odst. 1 téhož zákona, resp. podle § 7 odst. 9 (viz pozn. 453). Za pozornost totiž stojí, že vládní návrh zákona č. 39/2015 Sb., kterým byl novelizován zákon EIA, původně koncipoval příslušnou žalobní legitimaci v § 9d odst. 1 výslovně jako „žalobu k ochraně veřejného zájmu“. Důvodová zpráva k návrhu tohoto zákona přitom výslovně odkazovala na žalobu k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 4 s.ř.s.⁴⁸⁰ Jak již však bylo uvedeno, schválené znění tohoto zákona se od koncepce obsažené ve vládním návrhu odchýlilo směrem k obecné žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s.ř.s.

Z této skutečnosti by bylo možné spatřovat určitý záměr zákonodárce příslušnou žalobní legitimaci upravenou v § 9d odst. 1 za žalobu ve veřejném zájmu nepovažovat.⁴⁸¹ Dle našeho názoru ale není tento závěr zcela jednoznačný. Z průběhu projednávání zákona č. 39/2015 Sb. v Poslanecké sněmovně se lze totiž domnívat, že zákonodárce příslušnou změnou vládního návrhu nesledoval ani tak samotnou podstatu žalobní legitimace, jako spíše její *domnělé právní účinky*.

Zejména lze poukázat na některá vystoupení poslance J. Zahradníka, který v rámci třetího čtení návrhu zákona č. 39/2015 Sb. konstatoval následující: „*Připomínám, že podle navrhovaných paragrafů v daném zákoně má tato dotčená*

⁴⁷⁹ Lze přitom poukázat, že v důvodové zprávě k zákonu č. 436/2009 Sb. (sněmovní tisk 901/0, 5. volební období), kterým bylo do zákona EIA vloženo ustanovení § 23 odst. 10, je k povaze této žalobní legitimace řečeno následující: „*Do § 23 nově vložený odstavec 10 zakládá v souladu s čl. 10a EIA směrnice aktivní žalobní legitimaci (možnost podat žalobu, v tomto případě podle § 65 s.ř.s.) definovaným nevládním organizacím a obcím. Tyto subjekty budou moci napadnout u správního soudu povolující rozhodnutí, a to výhradně z důvodu porušení zákona č. 100/2001 Sb., nikoli z důvodů jiných.*“

⁴⁸⁰ Zejména se v důvodové zprávě (viz pozn. 471) konstatuje, že „*[j]elikož EIA směrnice explicitně požaduje, aby dotčená veřejnost mohla napadat hmotnou i procesní zákonnost vydaných rozhodnutí, předkladatel zvolil model, podle kterého rozhodnutí v navazujícím řízení bude možné napadnout žalobou k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 66 odst. 4 soudního řádu správního (SRŠ). Dotčená veřejnost tak bude oprávněna podat žalobu proti správnímu rozhodnutí nikoli ve svém zájmu, ale k ochraně zájmu veřejného.*“

⁴⁸¹ V tomto smyslu viz BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T., VOMÁČKA, V., op. cit., s. 114–115.

veřejnost významnou legitimaci, je totiž oprávněna podat žalobu k ochraně veřejného zájmu proti rozhodnutí příslušného úřadu. [...] Zatím ve stávající legislativní úpravě má tuto legitimaci nejvyšší státní zástupce a veřejný ochránce práv. Nyní máme zvažít, zdali svěříme přímo ze zákona tuto legitimaci i dotčené veřejnosti. Tady se přimlouvám za to, abychom vzali v úvahu pozměňovací návrh D4 výboru pro životní prostředí, který upravuje tuto ze zákona vznikající tak silnou legitimaci moci ve veřejném zájmu podávat žaloby.“

Podrobněji popsal J. Zahradník předpokládaná rizika zvláštní žalobní legitimace dotčené veřejnosti, resp. environmentálních organizací, ve druhém čtení předmětného zákona: „Soudní řád původně přiznával takovéto právo - tedy podávat žalobu ve veřejném zájmu - pouze nejvyššímu státnímu zástupci, případně veřejnému ochránci práv. Ano, soudní řád přiznává, že zvláštní zákon může toto právo přidat i jiným subjektům, tedy právo, aby ve veřejném zájmu podávaly žaloby, ale dosud k takovéto delegaci nedošlo. Byl by to tedy v případě tohoto zákona podle mého názoru velmi problematický precedens, kdy by občanská sdružení mající tři členy, tedy minimální počet vyžadovaný zákonem pro založení takového sdružení, ale vybavená 200 podpisy, mohla velmi významně ovlivňovat proces projednávání a schvalování jednotlivých záměrů. Žaloba, ta nevládní organizace ani nemusí dokládat odůvodnění, v čem spočívá nebezpečí toho záměru pro životní prostředí, pokud se rozhodne vstoupit do toho procesu žalobou. Pouze stačí, když deklaruje, prohlásí, že životní prostředí je ohroženo.“ Z uvedeného je patrné, že zvláštní žalobní legitimaci ve smyslu § 66 odst. 4 s.ř.s. jsou přisuzovány výhody, které ve skutečnosti nezakládá.

Změna původně navrhované zvláštní žalobní legitimace v § 9d odst. 1 zákona EIA byla předmětem hned několika pozměňovacích návrhů, povětšinou doporučených výbory Poslanecké sněmovny. Žádný z těchto pozměňovacích návrhů ale není opatřen odůvodněním. Bližší okolnosti nejsou patrné ani z jednání příslušných výborů.⁴⁸² Není tedy zcela zřejmé, co bylo skutečným důvodem pro změnu vládního návrhu.

Ze skutečnosti, že změnu koncepce žalobní legitimace iniciovaly čtyři z pěti výborů Poslanecké sněmovny, kterým byl návrh zákona postoupen k projednání, lze ale dle našeho názoru usuzovat, že došlo k nedostatečnému vysvětlení podstaty navrhovaného řešení ze strany předkladatele návrhu

⁴⁸² K tomu viz sněmovní tisky 299/2 až 299/6, 7. volební období.

a nepochopení koncepce zvláštní žalobní legitimace podle § 66 odst. 4 s.ř.s. ze strany příslušných výborů Poslanecké sněmovny (jakožto specializovaných pracovních orgánů) a také samotných poslanců.⁴⁸³

Skutečným účelem, který pozměňovací návrhy sledovaly, tak zřejmě byla snaha nepřiznat žalobcům výhodnější postavení než v případě obecné žalobní legitimace, resp. naplnit požadavky směrnice EIA v minimálním rozsahu. Jak již však bylo ilustrováno dříve, zvláštní žalobní legitimace ve smyslu § 66 odst. 4 s.ř.s. pro žalobce v podstatě žádné výhody nepřináší. O samotnou povahu příslušné žalobní legitimace tedy patrně (bez dalšího) nešlo. Z tohoto důvodu se domníváme, že příslušná změna vládní předlohy zákona č. 39/2015 jednoznačně nevypovídá o tom, že žaloba podle § 9d odst. 1 zákona EIA žalobou ve veřejném zájmu být nemůže.

Druhým důvodem nasvědčující tomu, že žalobu podle tohoto ustanovení by za žalobou ve veřejném zájmu bylo možné považovat, je samotná legislativní konstrukce ustanovení § 9d odst. 1. Lze totiž namítat, že pokud chtěl zákonodárce zcela jednoznačně vyloučit úvahy o žalobě ve veřejném zájmu, nemusel v textu zákona EIA jakoukoli žalobní legitimaci zakládat. Postačilo by, pokud by založil účastenství environmentálních organizací v příslušných správních řízeních a přiznal těmto subjektům práva, na kterých mohou být zkrácena příslušným rozhodnutím, tak aby mohly vystupovat jako žalobci podle § 65 odst. 1 s.ř.s. Za pozornost stojí, že jeden z pozměňovacích návrhů předložených v rámci projednávání zákona č. 39/2015 Sb. byl dokonce takto zamýšlen.⁴⁸⁴

Naopak ponechání textu konstatujícího, že se lze žalobou domáhat zrušení příslušného rozhodnutí, přímo v rámci ustanovení § 9d zákona EIA nasvědčuje žalobní legitimaci ve smyslu § 66 odst. 4 s.ř.s., resp. nasvědčuje tomu,

⁴⁸³ Za inspiraci k těmto závěrům děkují autoři této kapitoly M. Chadimovi, a to na základě jeho příspěvku na odborném semináři: CHADIMA, M. *Žaloba ve veřejném zájmu ve světle novelizace zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*. Příspěvek na odborném diskusním semináři doktorandů oboru Správní právo a právo životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy univerzity ze dne 22. 1. 2015.

⁴⁸⁴ Šlo o pozměňovací návrh výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj (sněmovní tisk 299/3, 7. volební období), dle kterého měl § 9d odst. 1 znít následovně: „*U dotčené veřejnosti uvedené v § 3 písm. i) bodě 2 se má za to, že má právo na příznivé životní prostředí, na kterém může být zkrácena v důsledku porušení tohoto zákona nebo zvláštních právních předpisů při vydávání rozhodnutí v navazujících řízeních.*“

že se nejedná pouze o žalobní legitimaci ve smyslu § 65 odst. 1. Přesto zákonodárce zvolil určitou *kombinaci* obou možných přístupů, kdy přijaté řešení na jedné straně zakládá určitou žalobní legitimaci vně s.ř.s., která zjevně směřuje k ochraně veřejného zájmu, a současně za stejným účelem vytváří také předpoklady pro uplatnění žaloby ve smyslu § 65 odst. 1. Jak však takto konstruovanou žalobní legitimaci aplikovat?

Domníváme se, že praktickým řešením by bylo připustit obě možnosti, tedy uplatnění žalob podle § 65 odst. 1 a 66 odst. 4 s.ř.s. *souběžně*.⁴⁸⁵ Tímto postupem by byly respektovány jak dosavadní závěry judikatury k dřívějšímu znění zákona EIA, tak také určitý posun s jeho novelizací. Tento závěr by mohl představovat také řešení problému, jak se v případech žalobní legitimace podle § 66 odst. 4 s.ř.s. vypořádat s omezením přípustnosti žaloby ve veřejném zájmu obsaženým v § 66 odst. 6.

Podle tohoto ustanovení je žaloba nepřipustná, *pokud již žalobu v téže věci podal ze stejných právních důvodů někdo jiný*. Ve vládním návrhu zákona č. 39/2015 Sb. byla vyloučena také aplikace tohoto ustanovení, v průběhu projednávání tohoto zákona bylo ale také toto vyloučení aplikace § 66 odst. 6 s.ř.s. vypuštěno. V případě kvalifikace všech žalob podle § 9d odst. 1 zákona EIA jakožto žalob ve veřejném zájmu by toto ustanovení představovalo zjevný problém.⁴⁸⁶ Pokud bychom ovšem připustili, že po „vyčerpání“ žaloby ve veřejném zájmu lze alternativně podat také žalobu podle § 65 odst. 1 s.ř.s., nebylo by toto omezení prakticky významné.

11.3 Slovenský přístup jako možná inspirace

Z dosud uvedeného je ale patrné také to, že česká právní úprava nepřistupuje k problematice žalobní legitimace environmentálních organizací příliš koncepčně. Pokud bychom měli mít tuto ambici, co by to pak mělo obnášet? Předně jsme toho názoru, že *de lege ferenda* by žaloby podávané environmentálními organizacemi měly být kvalifikovány jako žaloby ve veřejném zájmu.

⁴⁸⁵ Vzhledem k tomu, že přínosy zvláštní žalobní legitimace podle § 66 odst. 4 jsou pro žalobce oproti obecné žalobní legitimaci jen drobné, zanedbat by tedy zřejmě bylo možné dopady na rovnost žalobců v těchto dvou „režimech“.

⁴⁸⁶ Např. V. Vomáčka upozorňuje na možnou zneužitelnost této konstrukce, viz BAHÝŤOVÁ, L., KOCOUREK, T., VOMÁČKA, V., op. cit., s. 115.

Je totiž zřejmé, že i když v těchto případech nejde o žaloby ve veřejném zájmu výslovně, tedy formálně vzato, jde o ně *fakticky*. I pokud uvažujeme o environmentálních organizacích jakožto o nositelích určitých práv a nikoli veřejného zájmu, využívají tato práva právě za účelem ochrany veřejného zájmu. Tedy i žaloby podávané těmito subjekty na základě obecné žalobní legitimace podle § 65 s.ř.s. jsou ve své podstatě žalobami ve veřejném zájmu. M. Chadima takovéto žaloby výstižně označuje jako *zastřené* žaloby ve veřejném zájmu.⁴⁸⁷

Právě zmíněné považujeme za určité východisko, jak o podstatě těchto žalob přemýšlet. Toto východisko by dle našeho názoru měla odrážet také česká právní úprava a případně také judikatura. Tím však zároveň nemá být řečeno, že by se s těmito žalobami jakožto žalobami ve veřejném zájmu musely pojit jakékoli další výhody ve srovnání s obecnou žalobní legitimací. Tuto otázku pokládáme za zcela samostatnou (a patrně také, jak bylo naznačeno v předcházejícím textu, politicky ožehavou).

Z tohoto principiálního pohledu považujeme za inspirativní slovenskou právní úpravu, která k žalobám směřující k ochraně veřejného zájmu v kontextu problematiky životního prostředí přistupuje právě tímto způsobem. Činí tak, což stojí za zdůraznění, již v rámci nové slovenské právní úpravy správního soudnictví v správnem soudním poriadku (zákon č. 162/2015 Z. z.). Podle ustanovení § 42 tohoto zákona má „zainteresovaná veřejnost“, má-li podle zvláštního předpisu právo účastnit se správního řízení ve věcech životního prostředí, právo podat vybrané druhy správní žaloby. Správný soudný poriadok prítom v jiných svých ustanoveních tyto žaloby výslovně identifikuje jako žaloby k ochraně veřejného zájmu v oblasti životního prostředí. Mimo přehlednosti a systematickosti této konstrukce tedy zejména opadají případné spory o kvalifikaci takové žalobní legitimace či její odvozování z právní úpravy či judikatury.

Za pozornost ale stojí také to, že „zainteresovaná veřejnost“ má k dispozici více žalob nežli „pouhou“ žalobu proti rozhodnutí. Druhou možností, kterou dává ustanovení § 42 odst. 1 správního soudního poriadku, je žaloba proti nečinnosti. Třetí možností poskytovanou možností je dokonce žalobní legitimace směřující proti normativním správním aktům (všeobecně

⁴⁸⁷ CHADIMA, M., op. cit.

závážnému nariadeniu). Lze také zmínit, že samotná žalobní legitimace směřující proti rozhodnutí je patrně širší nežli obdobná žalobní legitimace v českém soudním řádu správním.

Specifickou vlastností žaloby ve veřejném zájmu v české právní úpravě totiž je, že je jí možné napadnout pouze správní rozhodnutí. Ve veřejném zájmu není možné žalovat například nečinnost nebo nezákonný zásah správního orgánu. Dle názoru autorů je tento přístup poněkud nelogický, protože příslušný rozpor s veřejným zájmem, který by mohl opravňovat k podání žaloby ve veřejném zájmu, pochopitelně mohou představovat také jiné formy nezákonnosti při činnosti veřejné správy. Slovenská právní úprava tuto skutečnost určitým způsobem reflektuje.

Z nejasností provázející žalobní legitimaci environmentálních organizací upravenou v zákoně EIA je zcela zřejmé, že v českém právu existuje prostor pro mnohem koncepčnější uchopení problematiky žalobní legitimace environmentálních organizací k ochraně životního prostředí, ne-li ke koncepčnějšímu pojetí problematiky správní žaloby ve veřejném zájmu jako takové.

Jak by případné změny právní úpravy měly vypadat, je pochopitelně věcí další. Slovenská právní úprava by přitom přinejmenším v některých aspektech mohla posloužit jako vzor. Zakotvení žalob ve veřejném zájmu na úrovni s.ř.s. by zejména umožnilo poměrně jednoduše „přetransformovat“ žaloby environmentálních organizací na žaloby ve veřejném zájmu.

11.4 Závěr

Ustanovení § 66 odst. 4 s.ř.s. může představovat žalobu ve veřejném zájmu v oblasti životního prostředí a, jak se zdá, v českém právním řádu v současnosti jde o jedinou oblast, kde připadá aplikace této zvláštní žalobní legitimace v úvahu. Podle dosavadních závěrů judikatury a některých autorů bylo za tuto žalobu považovat žalobní legitimaci založenou § 23 odst. 10 zákona EIA ve znění do 31. 4. 2015. Společně s novelizací zákona EIA zákonem č. 39/2015 Sb. ovšem znovu vyvstala otázka povahy zde upravené žalobní legitimace. V ustanovení § 9d odst. 1 nově formulovaná žalobní legitimace

environmentálních organizací je však problematická tím, že na jednu stranu naplňuje znaky žaloby ve veřejném zájmu a na druhou stranu směřuje také k založení obecné žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s.ř.s.

Domníváme se, že k takto nedůsledně konstruovanému § 9d odst. 1 zákona EIA lze přistupovat jako k určité *hybridní žalobní legitimaci*, která připouští oba možné postupy – tedy jak podání žaloby ve smyslu § 66 odst. 4 s.ř.s., tak žaloby podle § 65 odst. 1 téhož předpisu. Tyto možnosti sice stále mají jistá specifika, jejich praktické účinky jsou však obdobné.

Obecněji ve vztahu k otázce povahy žalobní legitimace ve veřejném zájmu v oblasti ochrany životního prostředí jsme toho názoru, že přístup k této problematice není v českém právu koncepční. Zatímco v českém právu je žaloba ve veřejném zájmu v tomto kontextu reprezentována ustanovením § 66 odst. 4 s.ř.s., přičemž je užívána zjevně dosti nesystémově, nová slovenská právní úprava správního soudnictví výslovně označuje žaloby podávané environmentálními organizacemi jako žaloby ve veřejném zájmu, přičemž těmto subjektům poskytuje také některé nové možnosti. V tomto směru by se dle našeho názoru bylo možné inspirovat.

III. ZÁVĚRY

Monografie je rozdělena do dvou částí, které se dále vnitřně člení. První část se týká obecných východisek kontrolních mechanismů. První kapitola této části autora Jaroslava Chyby „Fyzické a právní limity kontrolní činnosti“ je věnována analýze fyzických a právních limitů kontrolní činnosti. Autor analyzuje nejprve limity společné pro všechny typy kontrol. Následně se věnuje limitům specifickým pro právo životního prostředí. Upozorňuje na pozitiva a negativa spojená s velkým počtem kontrolních orgánů a dalších subjektů s kontrolními oprávněními. Pozornost věnuje dále projevům principu legality. Na základě provedené analýzy dospívá k závěru, že možnosti kontrol jsou omezeny jak samotným právem, tak i objektivními přírodními a epistemologickými zákony. Některá z těchto omezení jsou dána samotnými principy moderního právního státu – zejména omezení plynoucí z principu legality. Vzhledem ke všem nevyhnutelným omezením kontrolní činnosti je nutno minimalizovat množství povinností fyzických a právnických osob a soustředit kontrolní kapacity jen na věci vsutku podstatné. Zejména je nezbytné, aby normativní i individuální správní akty definovaly právní povinnosti jen takovým způsobem, který umožní kontroly prakticky provádět. Jako varující příklad uvádí praktickou nemožnost kontroly účinnosti čistíren odpadních vod. Součástí této kapitoly je i část napsaná Jakubem Hanákem, která se zabývá limity kontrolní činnosti způsobené ochranou vlastnictví a náročností získávání důkazů. Kapitola analyzuje případy zásahu do vlastnického práva kontrolované osoby i dalších osob a rozebírá podmínky, kterými je kontrola v domácnostech či jinde podmíněna. Blíže rozebírá především kontrolu činností provozovaných v objektech pro bydlení či rekreaci. V návaznosti na limity kontrolní činnosti z uvedených důvodů jsou poté rozebrány alternativní přístupy kontroly: oznamovací, evidenční a dokládací povinnosti provozovatelů různých činností s negativním dopadem na životním prostředí. Autor považuje tyto povinnosti za vhodné a očekává jejich další rozšiřování v budoucnosti (např. v oblasti ochrany zvířat či nakládání s vodami).

Druhá kapitola první části autorů Vojtěcha Vomáčky a Jakuba Strouhala „Požadavky unijního práva na provádění kontrol v oblasti ochrany životního prostředí“ se zabývá požadavky práva Evropské unie na provádění kontrol členskými státy v oblasti ochrany životního prostředí, a zároveň také

možností provádění kontrol přímo unijními orgány a institucemi (zejména Komisí), samostatně i v kooperaci s členskými státy. Kontroly přitom pojímá v užším smyslu jako administrativní inspekce prováděné vůči adresátům právních norem, takže například vnitřní dozor nebo soudní kontrola do předmětu této kapitoly nespádají a lze ve vztahu k nim uplatnit toliko některé obecné závěry. Na základě provedené analýzy autoři v závěrech zdůrazňují, že o způsobu a míře využití kontrolních nástrojů rozhodují členské státy s širokou mírou uvážení, ovšem nikoliv zcela mimo působnost unijního práva. Ve všech oblastech upravených na unijní úrovni se uplatní již obecná povinnost zajistit aplikaci unijního práva upravená v čl. 4 odst. 3 SEU. Má-li Komise závažné a důvodné pochybnosti ohledně kontrol prováděných vnitrostátními orgány, může požadovat jejich prokázání. Jednotná harmonizační úprava vnitrostátních inspekcí v oblasti ochrany životního prostředí zatím nebyla přijata, a prozatím není úplně jasné, jakým směrem se budou vyvíjet práce na jednotící směrnici. Vzhledem ke skutečnosti, že panuje obecná shoda mezi unijními institucemi v tom, že existují velké rozdíly v provádění kontrol napříč členskými státy, lze harmonizační tendence přinejmenším očekávat. Doporučení Parlamentu a Rady z roku 2001 se promítlo do ustanovení některých právních předpisů, ovšem různé podmínky provádění vnitrostátních kontrol již obsahuje celá řada předpisů unijního sekundárního práva. V blízké budoucnosti se naopak zřejmě neobjeví větší snahy o prohloubení kontrolních pravomocí unijních orgánů. Spíše než zásadní právní omezení takovému vývoji brání překážky praktické (nedostatečná kapacita unijních orgánů) a politické (nevůle členských států a odlišné priority Komise). Oblast společné rybářské politiky, ve které Komise provádí přímé kontroly, je z pohledu působnosti Unie specifická

Třetí kapitola první části autorky Petry Humlíčkové „Kontrolní mechanismus Aarhuské úmluvy“ vychází z charakteristiky a účinnosti kontrolních mechanismů v mezinárodním právu (systém zpravodajství, mezistátní stížnosti, individuální stížnosti). Následně se věnuje analýze účinnosti Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, přičemž pro hodnocení této účinnosti si vymezila následující kritéria pro hodnocení účinnosti Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy: a) existence kontrolního mechanismu, b) metody kontrolního mechanismu, c) složení kontrolního orgánu, d) zahájení

kontrolního řízení, e) průběh kontrolního řízení, f) kompetence kontrolního orgánu, g) následné realizace výstupu kontrolního mechanismu ve vnitrostátním prostředí. V závěrech analýzy zdůrazňuje naprosto klíčový význam individuální stížnosti v porovnání s počtem zahájení řízení jinými způsoby (téměř 150 individuálních stížností oproti 3 mezistátním). Na této bázi shrnuje, že je proto velmi pravděpodobné, že bez oprávnění veřejnosti zahájit kontrolní řízení by naprostá většina případů nedodržování Aarhuské úmluvy nebyla předmětem kontroly. Účinnost kontrolního mechanismus posiluje dle autorky i synergie s jinými typy kontroly. Příkladem dle ní může být i případ České republiky, kdy závěry Výboru (ACCC/C/2010/50) byly téměř bez dalšího převzaty i do tzv. řízení o infringementu proti České republice z důvodu nedostatečné transpozice směrnice EU o posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. Kritiku neúčinnosti kontrolního mechanismu je možné dle závěrů autorky založit především na dvou faktorech. Zaprvé, některé smluvní strany nejsou schopny zajistit dodržování svých závazků ani po více než deseti letech. Zadruhé, může být zpochybňováno, zda ukončení kontrolního řízení skutečně znamená vyřešení problémů a dodržování Aarhuské úmluvy. Je ovšem zřejmé, že bez kontrolního mechanismu by nedošlo ani k dílčím zlepšením, ke kterým jinak díky němu dochází.

Druhá část monografie je rozdělena do jedenácti kapitol, které se zabývají kontrolními mechanismy ve vybraných oblastech životního prostředí.

První kapitola druhé části autorky Ivany Průchové „Vrchní státní dozor v oblasti životního prostředí“ je věnována institutu vrchního státního dozoru v oblasti životního prostředí, který zaujímá - resp. měl by z logiky věci zaujímat - významné postavení v systému kontrolních mechanismů v rámci veřejné správy v oblasti životního prostředí. Autorka poukazuje na skutečnost, že významu tohoto institutu neodpovídá jednoznačná a transparentní právní úprava, což negativně ovlivňuje jeho uplatňování v praxi. Autorka se věnuje metodě legislativního vyjádření podstaty vrchního státního dozoru v jednotlivých zákonech z oblasti práva životního prostředí a poukazuje na různé výklady týkající se uplatnění vrchního státního dozoru ministerstva životního prostředí. Dospívá k závěru, že je třeba doporučit zvážit sjednocení legislativní metody vyjadřování obsahu výkonu vrchního státního dozoru MŽP, přičemž reálným se to jeví jednotnou právní úpravou

promítnout vždy do každého jednotlivého zákona z oblasti životního prostředí. Nabízí se rovněž situaci *de lege ferenda* řešit novelou kompetenčního zákona případně zákona o životním prostředí jako rámcového zákona v oblasti životního prostředí.

Druhá kapitola druhé části slovenských autorů Matúše Michaloviče a Lucie Čerňanové „Stráže jako subjekty kontroly při prosazování ochrany životního prostředí“ je věnována institutu stráží v České republice a na Slovensku. Autoři analyzují, jak stráže v podmínkách Slovenské republiky, tak stráže v podmínkách České republiky. Ve vztahu ke strážím na Slovensku zdůrazňuje, že slovenský právní řád neupravuje „univerzální stráž“, z čehož vyplývá nejednotná právní úprava. Autoři charakterizují šest na Slovensku existujících druhů stráží: stráž přírody, vodní stráž, rybářskou stráž, lesní stráž, mysliveckou stráž a polní stráž. V kapitole je kriticky analyzována jejich role. Dále se věnují právní úpravě stráží v České republice. Kromě základního srovnání právní úpravy a druhů stráží se věnují srovnání právní úpravy donucovacích prostředků. Analýzou autoři dospívají k závěru, že právní úprava ani v podmínkách Slovenské republiky, ani České republiky není vyhovující a je roztržštěná. Jako nejvhodnější řešení *de lege ferenda* považují vytvoření komplexního právního předpisu, který by reguloval institut stráží uceleně.

Třetí kapitola autorů Wojciecha Radeckeho a Darji Danecke „Polská inspekce ochrany životního prostředí při prosazování právní odpovědnosti“ se nejprve věnuje institucionálním aspektům Inspekce ochrany životního prostředí v Polsku (zřízení, organizace a působnost). Těžiště kapitoly představuje analýza pravomocí Inspekce životního prostředí při prosazování správní odpovědnosti. Autoři se věnují modelům ukládání pokut a to, jak ve světle platné právní úpravy, tak s ohledem na soudní judikaturu a názory právní vědy. Samostatnou pozornost věnují vztahům trestněprávní a správně právní odpovědnosti se závěrem, že odpovědnost za správní delikty podle polského práva se výrazně přibližuje k trestní odpovědnosti. Tento stav má dle autorů důležité důsledky. Na jedné straně klade zvýšené nároky na vojvodské inspektory, kteří musí být vybaveni nejen technickými znalostmi, ale také právními znalostmi, protože hodnotí nejen objektivní, ale často i subjektivní prvky protiprávního činu. Dále se autoři věnují problematice soudní přezkumu, který je *de lege lata* realizován výhradně správními

soudy, které přezkoumávají jenom legalitu rozhodnutí. S ohledem na požadavek ústavní konformity vyslovují názor, že by bylo *de lege ferenda* lepším řešením zakotvit přezkum rozhodnutí o uložení správní pokuty obecným soudem, který má jurisdikci také ve věcných otázkách.

Čtvrtá kapitola druhé části autorky Kateřiny Švarcové „Dozor nad činností obce v oblasti životního prostředí“ představuje komplexní a přehlednou analýzu právních prostředků dozoru uplatnitelných vůči obcím. Autorka se při zkoumání činnosti obce z pohledu dozorové regulace zaměřuje na hlavu VI. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení). Ta upravuje dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti, dále dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti. Na základě provedené analýzy zdůrazňuje, že na úseku ochrany životního prostředí se v zásadě uplatňuje pouze dozor nad vydáváním a obsahem normativních správních aktů. Dozor dle hlavy VI. obecního zřízení se neuplatní u všech forem realizace veřejné správy obce, neboť dozor může být zvláště upraven v jiných právních předpisech. Dozor dle hlavy VI. obecního zřízení je autorkou analyzován prostřednictvím platné a účinné právní úpravy, judikatury a názorů odborné veřejnosti. V závěru autorka zdůrazňuje, že pro úsek ochrany životního prostředí je zcela zásadní dozor dle § 123 OZř, když tímto postupem byla zrušena celá řada obecně závazných vyhlášek obcí s environmentálním zaměřením. Zároveň dochází díky tomuto postupu k judikатурnímu výkladu právních předpisů, a možnosti obce upravovat pro své správní obvody otázky životního prostředí. Stejně tak je aplikovatelný dozor dle § 125 OZř. Ve srovnání s obecně závaznými vyhláškami je však možnost regulovat na úseku ochrany životního prostředí prostřednictvím obecních nařízení marginální. Obecně, a tedy zároveň pro oblast ochrany životního prostředí je zcela obsoletní úprava § 126 OZř.

Pátá kapitola druhé části autora Jaroslava Knotka „Nepřímá kontrola při poskytování odborné a metodické pomoci obcím“ je věnována analýze postavení krajských úřadů ve vztahu k obcím při poskytování odborné a metodické pomoci. Východiskem pro analýzu je ustanovení § 67 odst. 1 písm. c) zákona č. 129/2009 Sb. o krajích (krajské zřízení), dle něhož

je poskytována odborná metodická pomoc obcím. Krajské úřady tak informují obce ve svém správním obvodu o důležitých záležitostech vyplývajících ze změn právních předpisů a vládní politiky. Jednotlivé odbory krajského úřadu přitom zajišťují předávání zpráv a koordinaci činnosti obcí na svých úsecích veřejné správy. Autor při analýze vychází ze zkušeností s poskytováním odborné a metodické pomoci Krajského úřadu Jihomoravského kraje na úseku ochrany přírody a krajiny. V rámci poskytování této odborné a metodické pomoci dochází v některých případech ze strany krajského úřadu *de facto* k realizaci nepřímé kontroly nad činností obecních úřadů. Poskytování odborné a metodické pomoci ovšem ani v těchto případech nepředstavuje klasickou kontrolu upravenou ve stávající právní úpravě primárně kontrolním řádem a ani finanční kontrolu upravenou v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů. Za základní formy poskytování odborné a metodické pomoci označuje autor: 1) organizaci porad pro pracovníky obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a pověřených obcí, 2) zveřejňování metodických materiálů, 3) poskytování metodické pomoci na základě přímých dotazů, 4) realizaci metodických dohledů na jednotlivých obecních úřadech. Na základě provedené analýzy autor dospívá k závěru, že se jedná, ve vztahu k praktické uplatnitelnosti a možným přínosům na úseku ochrany přírody a krajiny, o vhodný nástroj, který má ve správní agendě krajských úřadů své opodstatněné místo. Šestá kapitola druhé části autora Dominika Židka „Stavební dozor jako prostředek ochrany životního prostředí“ je věnována analýze institutu stavebního dozoru jako prostředku ochrany životního prostředí, a to jednak stavebního dozoru vykonávaného odbornou osobou soukromého práva, tak také pro praxi více typičtějšího institutu stavebního dozoru vykonávaného stavebními úřady. Na základě provedené analýzy autor dospívá k závěru, že zejména stavební úřady jsou vybaveny velmi širokou působností a také nástroji a instrumenty, které zajišťují ochranu životního prostředí při výkonu jejich dohledu nad prováděním a užíváním staveb. Zdůrazňuje, že tento systém zajišťující mj. ochranu také environmentálních zájmů je podle jeho názoru žádoucí a principálně správně nastavený, přičemž jeho pojetí bezpochyby svědčí o „prorůstání“ práva životního prostředí stále intenzivněji do práva stavebního. Zároveň zdůrazňuje, že k zajištění

efektivní ochrany jednotlivých zájmů na úseku životního prostředí je podle něho potřebná jednak odborná erudice jednotlivých pracovníků stavebních úřadů i v teoretických aspektech ochrany životního prostředí, ale také úzká spolupráce zejména s dotčenými orgány ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Za tímto účelem je pak na místě i v problematice stavebního dozoru využívat tzv. expertní součinnosti ve smyslu ustanovení § 174 StZ, a to i ve vztahu zapojení vědeckých nebo jiných specializovaných odborných pracovišť při hledání odpovědí na složité odborné otázky.

Sedmá kapitola druhé části autorky Jany Dudové „Kontrolní mechanismy ochrany před hlukovou zátěží hluku z veřejné produkce hudby ve venkovním prostoru“ Východiskem pro kritickou analýzu autorky je z pohledu ochrany před hlukovou zátěží z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru je změna právní úpravy realizovaná novelizací zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, s účinností od 1. 12. 2015 zákonem č. 267/2015 Sb. Autorka analyzuje dopady této změny, kdy z pojmového vymezení hluku, a tedy i z dozorové působnosti orgánů ochrany veřejného zdraví, byly vyňaty veškeré produkce hudby provozované ve venkovním prostoru. Klade si základní otázku, zda se tato změna zákona o ochraně veřejného zdraví skutečně promítá do účinné ochrany veřejného zdraví a zda se tímto novým pojetím fakticky nejedná o rozpor se zákonem o ochraně veřejného zdraví. Dospívá k závěru, že je dle ní poněkud diskutabilní a krátkozraké se domnívat, že danou problematiku lze vyřešit pouze v rámci pravomoci obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek s poukazem na to, že hluk z veřejné produkce hudby ve venkovním prostoru se týká převážně krátkodobých a zároveň ojedinělých expozic a vzhledem k tomu nelze pro takové expozice ani stanovit zdravotně odůvodněný hygienický limit. Tento přístup značně zjednodušuje a zároveň nebezpečně bagatelizuje narůstající problémy ochrany zdraví člověka před hlukem.

Osmá kapitola druhé části autorky Heleny Bartákové „Kontrolní mechanismy v oblasti nakládání s odpady“ je věnována právním důsledkům souvisejícím s osudem vozidla, jehož životnost je u konce. Jmenovitě analyzuje vztah regulace z hlediska provozu na pozemních komunikacích a režimu regulace nakládání s odpady. Zabývá se důsledky, které má změna právního režimu vozidla na práva a povinnosti, a rovněž použití motivačních

i represivních mechanismů k zajištění plnění stanovených povinností. Zdůrazňuje, že se jedná se o systém vzájemně provázaných povinností, který od okamžiku uvedení vozidla na trh, přes jeho registraci až po jeho řádnou likvidaci monitoruje jeho osud a zajišťuje co nejvyšší využitelnost všech použitých materiálů. Zároveň zabezpečuje, aby likvidace a zpracování probíhalo pouze v určených zařízeních, v nichž nebude docházet k únikům škodlivých látek do životního prostředí. Tomu má napomoci i zákaz příjmu součástí autovraků mimo zařízení určená k jejich sběru. Dle jejich zjištění je paradoxem, že největší slabinu systému a jeho kontrolních mechanismů lze nalézt právě na jeho vstupech, tj. pokud nedojde k řádnému zařazení a registraci vozidla, není možné kontrolovat ani jeho další osud a způsob nakládání s odpadem. Řešení tohoto problému jsou hledána na unijní úrovni.

Devátá kapitola části druhé autora Ondřeje Víchy „Ekologický dohled nad těžbou“ je věnována analýze ekologického dohledu nad těžbou. Autor kriticky analyzuje platnou právní úpravu se závěrem, že dosavadní úprava, která neobsahuje legální definice tohoto pojmu a jeho obsahovému naplnění, je velmi problematická. Na základě analýzy formuluje následující možné způsoby řešení současné situace. *De lege ferenda* by dle jeho názoru bylo možné v rámci pokusu o naplnění institutu ekologického dohledu nad těžbou uvažovat o výkonu vrchního dozoru orgány státní báňské správy v dohodě s MŽP. Dalším možným řešením by dle něho mohlo být (s využitím analogické právní úpravy ve stavebním zákoně) doplnění výslovného ustanovení do horního zákona, na jehož základě by dotčené orgány na úseku ochrany životního prostředí, popř. přímo MŽP v rámci ekologického dohledu nad těžbou, byly oprávněny kontrolovat dodržování jimi stanovených podmínek, které se staly součástí výrokové části rozhodnutí o povolení těžby nerostů (tj. zejména rozhodnutí orgánů státní báňské správy o stanovení dobývacího prostoru, povolení hornické činnosti nebo povolení činnosti prováděné hornickým způsobem). Součástí obsahové náplně ekologického dohledu nad těžbou by *de lege ferenda* měla být dle autora kapitoly metodická podpora orgánů ochrany životního prostředí vyjadřujících se k těžbě nerostů, zajištění součinnosti s orgány státní báňské správy, jakož i periodické zprávy předkládané MŽP vládě o výkonu a výsledcích ekologického dohledu nad těžbou. Východiskem takto pojatého institutu

ekologického dohledu nad těžbou by mohl být opět kompetenční zákon, na jehož základě MŽP k zabezpečení řídicí a kontrolní činnosti vlády koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy.

Desátá kapitola druhé části „Žaloba ve veřejném zájmu při ochraně životního prostředí“ je věnována žalobě ve veřejném zájmu. Její autorka Martina Franková v ní analyzuje institut žaloby ve veřejném zájmu, k jejímuž podání je aktivně legitimován veřejný ochránce práv jako prostředek ochrany veřejného zájmu, konkrétně zájmu na ochraně životního prostředí. K analýze tohoto institutu je využit zatím jediný případ, kdy veřejný ochránce práv tohoto institutu využil, a to casu FVE v obci Moldava. V tomto, dosud jediném případě, kdy veřejný ochránce práv využil své pravomoci podat žalobu na ochranu veřejného zájmu, je dotčeným veřejným zájmem, na jehož ochranu veřejný ochránce práv vystoupil, právě ochrana životního prostředí, resp. závažné porušování zákonnosti na úseku ochrany životního prostředí a stavebního práva. Na základě provedené analýzy se autorka zamýšlí nad možnostmi a limity tohoto prostředku při ochraně životního prostředí, který principiálně může být prostředkem (resp. alespoň prvním krokem) k odstranění protiprávního stavu se závažnými dopady na životní prostředí způsobeného nezákonným rozhodnutím.

V poslední kapitole „Žaloba podle § 66 odst. 4 s.ř.s. pro prosazování ochrany životního prostředí“ její autoři Tomáš Svoboda a Anna Chamráthová analyzují ustanovení § 66 s.ř.s., které zakotvuje žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu. Vzhledem k tomu, že okruh veřejného zájmu, o který se může v případě této žalobní legitimace jednat, není nijak explicitně limitován, může tato žaloba v praxi sloužit také jako jeden z kontrolních mechanismů při prosazování ochrany životního prostředí. Na základě analýzy autoři uzavírají, že ustanovení § 66 odst. 4 s.ř.s. může představovat žalobu ve veřejném zájmu v oblasti životního prostředí a, jak se zdá, v českém právním řádu v současnosti jde o jedinou oblast, kde připadá aplikace této zvláštní žalobní legitimace v úvahu. Podle dosavadních závěrů judikatury a některých autorů bylo za tuto žalobu považovat žalobní legitimaci založenou § 23 odst. 10 zákona EIA ve znění do 31. 4. 2015. Společně s novelizací zákona o posuzování vlivů zákonem č. 39/2015 Sb. ovšem vyvstala

otázka povahy zde upravené žalobní legitimace znovu. V ustanovení § 9d odst. 1 nově formulovaná žalobní legitimace environmentálních organizací je však problematická tím, že na jednu stranu naplňuje znaky žaloby ve veřejném zájmu a na druhou stranu směřuje také k založení obecné žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s.ř.s. Autoři se tak domnívají, že k takto nedůsledně konstruovanému § 9d odst. 1 zákona EIA lze přistupovat jako k určité hybridní žalobní legitimaci, která připouští oba možné postupy – tedy jak podání žaloby ve smyslu § 66 odst. 4 s.ř.s., tak žaloby podle § 65 odst. 1 téhož předpisu. Tyto možnosti sice stále mají jistá specifika, jejich praktické účinky jsou však obdobné. Obecněji ve vztahu k otázce povahy žalobní legitimace ve veřejném zájmu v oblasti ochrany životního prostředí zaujímají autoři názor, že přístup k této problematice není v českém právu koncepční. Zatímco v českém právu je žaloba ve veřejném zájmu v tomto kontextu reprezentována ustanovením § 66 odst. 4 s.ř.s., přičemž je užívána zjevně dosti nesystémově, nová slovenská právní úprava správního soudnictví výslovně označuje žaloby podávané environmentálními organizacemi jako žaloby ve veřejném zájmu, přičemž těmto subjektům poskytuje také některé nové možnosti. V tomto směru by se česká úprava mohla slovenskou inspirovat.

SUMMARY

Control mechanisms as a guarantee of legality belong among the most important instruments of environmental law enforcement, in both general and specific areas of environmental protection. This monograph aims at exploring the meaning, function and content of various control, inspection and compliance monitoring mechanisms and measures employed in environmental protection, and their position in international, European and national law. The chapters deal with competences of the key players equipped with control and inspection competences such as representative bodies, official authorities, courts, audit offices, municipalities or ombudsman. Furthermore, chapters cover legal aspects of inspections carried out on the basis of the public initiative and focus on specific legal questions of international courts' decision making.

The main goal of the publication is to enable debate, which identify the strengths and weaknesses of legal regulation of control and inspection mechanisms at national and international level. Authors from the Czech Republic mostly participate in the publication, but authors from Poland and Slovakia have also contributed to it. The publication is divided in two parts which address various aspects of the topic.

First part of the publication describes common aspects of control mechanisms in all areas of the environment. It analyzes the factual and legal limits of control activities and their influence on application of control mechanisms. Next chapter focuses on provisions on environmental inspections in the field of environmental protection from the perspective of the Court of Justice case law. Special attention is paid to the control mechanisms of the Aarhus Convention and their effectiveness in chapter three.

Second part of the monograph is divided in eleven chapters. It is core part of the publication. It analyzes application of control mechanisms in selected areas of the environment. The publication does not contain - and could not contain - analysis of control mechanisms in all areas of the environment and from the perspective of all entities equipped with a wide range of control competence. Despite the limits mentioned above, the chapters deal with all

significant control mechanisms. Special attention is paid to the possibilities and the limits of the performance of the Supreme State Supervision, the role of the Environmental Protection Inspectorate (in Poland), public guards and their role in the environmental protection in the Czech Republic and Slovakia, expert and methodological assistance provided by municipal and regional offices and construction supervision as a means of environmental protection.

The second part continues with detailed analysis of use of control mechanisms in particular areas of environment protection. The specifics of control in the handling of car wrecks, environmental oversight of mineral extraction and control of noise from public outdoor music production are described. The importance of judicial jurisprudence in the system of control mechanisms is monitored in all chapters of the monograph and especially two final chapters. One of them focuses on the possibilities of action in the public interest laid down in Code of Administrative Justice to protect the environment and it further analyses the use of action in the public interest in the environmental matters by Ombudsman. The last chapter deals with the possible use of the action to protect the public interest in Environmental Law, i. e. the existence of provisions in Environmental Law acts setting forth this type of action and the entities entitled to filing this action.

LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

Knihy

- ANDĚL, J. *Matematika nábody*. Praha: MATFYZPRESS, 2003, 290 s. ISBN 80-86732-07-X.
- ANDĚL, J. *Statistická analýza časových řad*. Praha: SNTL, 1976, 271 s.
- ANGOT, A. *Užitá matematika pro elektrotechnické inženýry*. Praha: SNTL, 1972, 819 s.
- BAHÝLOVÁ, L., KOCOUREK, T., VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, 289 s. ISBN 978-80-7400-589-3.
- BERNARD, M., DOUCHA, P. *Právní ochrana před blukem*. Praha: Linde, 2008, 162 s. ISBN 978-80-7201-736-2.
- BOHNE, E. *The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union: Integrated Pollution Prevention and Control, Environmental Impact Assessment and Major Accident Prevention*. Haag: Kluwer Law International, 2006, 644 s. ISBN ISBN 90-411-2081-5
- BORZSÁK, L. *The Impact of Environmental Concerns on the Public Enforcement Mechanism Under EU Law: Environmental Protection in the 25th Hour*. Haag: Kluwer Law International, 2011, 313 s. ISBN 9789041134080
- BRDIČKA, M. a kol. *Mechanika kontinua*. Praha: Academia, 2000, 799 s. ISBN 80-200-0772-5.
- COGAN, R. *Zákon o krajích: komentář*. Praha, Wolters Kluwer, 2015, X s. ISBN 978-80-7478-793-5
- ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, 840 s. ISBN 978-80-7179-728-9.
- DAMOHOŘSKÝ, M. *Pocta doc. JUDr. Jaroslavi Drobníkovi, CSc. k jeho 70. narozeninám*. Praha: Univerzita Karlova, 2007, 244 s. ISBN 978-80-85889-85-7.
- DAMOHOŘSKÝ, M. *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 1999, 212 s. ISBN 80-7184-827-1.
- DAMOHOŘSKÝ, M., SNOPKOVÁ, T. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova, 2015, 222 s. ISBN 978-80-87975-31-2.

- DUDOVÁ, J. *Právo na ochranu veřejného zdraví*. Praha: Linde, 2011, 420 s. ISBN 978-80-7201-854-3.
- DUDOVÁ, J. *Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním blukem*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, 237 s. ISBN 978-80-210-6522-2.
- DVORSKÁ, O. *Kontrolní řád. Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzo-ry a vybranou judikaturou*. Praha: Linde, 2013, 207 s. ISBN 978-80-7201-902-1.
- FARMER, A. *Handbook of Environmental Protection and Enforcement: Principles and Practice*. Londýn: Routledge, 2012, 279 s. ISBN 978-1-84407-309-2.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 343 s. ISBN 978-80-7380-023-9.
- HARRINGTON, J., STUTTAFORD, M. (eds.). *Global Health and Human Rights*. New York, 2010, 562 s. ISBN 978-0415631624.
- HEGENBART, M. a kol. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, 490 s. ISBN 978-80-7400-044-7.
- HORÁK, J. a kol. *Deterministický chaos a jeho fyzikální aplikace*. Praha: Academia, 2003, 437 s. ISBN 80-20-0910-8.
- JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právní aspekty odstraňování ekologických zátěží s důrazem na staré zátěže a právní aspekty ochrany přírody*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 315–321. ISBN 978-80-210-4510-1
- JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Právo životního prostředí: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, 716 s. ISBN 978-80-210-8366-0.
- JANKE, E. a kol. *Specialnyje funkcie*. Moskva: Nauka, 1968, 344 s.
- JEMELKA, L. a kol. *Zákon o kontrole: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, 269 s. ISBN 978-80-7400-271-7.
- JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, xx, 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
- KINGSTON, S. *European Perspectives on Environmental Law and Governance*. Londýn: Routledge, 2013, 264 s. ISBN 978-1138809680
- KNĚŽÍNEK, J. *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 388 s. ISBN 978-80-338-9.
- KRUŽÍKOVÁ, E., PETRŽÍLEK, P. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka*. Praha: MŽP 2005, 244 s. ISBN 80-7212-316-5.

- KRÝSA, I., KRÝSOVÁ, Z. *Zákon o ochraně veřejného zdraví: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 279 s. ISBN 978-80-7552-070-8.
- KUBÍK, S. a kol. *Teorie automatického řízení I. – Lineární a nelineární systémy*. Praha: SNTL, 1982, 522 s.
- MAKARIUS, R. *Zákon o hornické činnosti. Komentář ke zákonu č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě v platném znění ke dni 1. 3. 2013*. Ostrava: Anagram, 2013, 115 s. ISBN 978-80-7342-276-9.
- MALÝ, S. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, X s. ISBN 978-80-7357-103-2.
- MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné*. Brno: Doplněk, 2002. 249 s. ISBN 80-7239-109-7.
- MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr ke jiným právním systémům, zvláště ke právu českému*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 551 s. ISBN 978-80-210-4474-6
- MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr ke jiným právním systémům*. Brno: Doplněk, 2014, 499 s. ISBN 978-80-7239-318-3.
- MAZANEC, M., KŘENKOVÁ, J. *Přehled judikatury z oblasti stavebního práva*. Praha: ASPI, 2008, 861 s. ISBN 978-80-7357-296-9.
- MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, 607 s. ISBN 978-80-7179-585-8.
- MOTEJL, O. a kol. *Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwers, 2010, 225 s. ISBN 978-80-7357-499-4
- MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, 287 s. ISBN 978-80-87439-29-6.
- POTĚŠIL, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Leges, 2014, 1151 s. ISBN 978-80-7502-024-6.
- PRESS, H.-W. a kol. *Numerical Recipes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, 818 s. ISBN 0521308119.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2012, 312 s.
- PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 487 s. ISBN 978-80-210-5667-1.

- RACHEL, J. a kol. *Introduction to environmental health Clays Handbook of Environmental Health*. London, 2004, 252 s. ISBN 0415318084.
- ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LACHMANN, M., POTĚŠIL, L. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-462-9.
- SHAW, Malcolm N. *International law*. Cambridge University Press. 2014. 981 s. ISBN 978-1-10704086-1.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- SLÁDEČEK, V., FRUMAROVÁ, K., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014, 256 s. ISBN 978-80-7502-048-2.
- SMITH, Rhona K. *Textbook on International Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2007, 367 s. ISBN 978-0-19-928939-4.
- STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 576. ISBN 978-80-7552-229-0.
- SUDRE, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, 364 s. ISBN 8021014857.
- ŠTURMA, P. *Konkurující jurisdikce mezinárodních rozhodovacích orgánů*. Praha: Univerzita Karlova, 2009, 117 s. ISBN 9788087146194
- VEDRAL, J. *Kontrolní úřad: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2015, 254 s. ISBN 978-80-7273-175-6.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.
- VEDRAL J. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha, 2008, 861 s. ISBN:
- VRABKO, M. a kol. *Správné právo hmotné: osobitná část*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2014, 475 s. ISBN 978-80-7160-347-4.
- WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 906 s. ISBN 978-80-7357-750-6.
- WILKINSON, R., MARMOT, M. (eds.). *Social determinants of health: the solid facts*. Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europe, 2003.

Články

- BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Vybraná řízení v souvislosti s ochranou nerostného bohatství. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 2, s. 176–183.
- BRADÁČOVÁ, L. Dozor a dohled ve státním zastupitelství není totéž. *Právní prostor*. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/>
- DUDOVÁ, J. K problematice divokých skládek odpadu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2005, č. 2, s. 173–176.
- DUDOVÁ, J. Ochrana před hlukem v přírodě a udržitelnost kvality života. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*, 2015, č. 2, s. 135–139. ISSN 0323-0619.
- FRANC, P. Soudní ochrana veřejného zájmu na pozadí problematiky ochrany životního prostředí. *Právní rozhledy*, 2007, č. 5, s. 165–169.
- HULMÁK, M. Právo na příznivé životní prostředí a právnické osoby. *Jurisprudence*, 1999, č. 6, s. 7–20.
- CHAMRÁTHOVÁ, A. Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. *Právník*, 2016, č. 8, s. 696–703.
- JANČÁŘOVÁ, I., VODIČKA, J. Krátké zamyšlení nad přímými kontrolami spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech a stavbách pro rodinnou rekreaci. *České právo životního prostředí*, 2016, č. 2, s. 41–53.
- KNOTEK, J. Smluvní nástroje v zákoně o ochraně přírody a krajiny. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2015, č. 2, s. 37–49. ISSN 0323-0619.
- KOUDELKA, Z. Správní žaloba ve veřejném zájmu. *Trestní právo*, 2013, č. 7-8, s. 18–21.
- KRÄMER, L. The environmental complaint in EU law. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2009, č. 1, s. 13–35.
- PADO, R. Načo sú nam úradníci. *Odpady*, 2009, č. 11, s. 30–35.
- PAZDERKA, S. Ochrana veřejného zájmu ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*, 2001, č. 10 s. 475-478.
- POLÁČKOVÁ, M. Kontrolní prohlídka stavby dle stavebního zákona ve vazbě na užívání stavby. *Stavební právo: bulletin*, 2015, č. 2, s. 34–41.
- ŽIDEK, D. Výjimky jako specifický nástroj při ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, 2016, č. 3, s. 11–29. ISSN 1213-5542.

Vědecká redakce MU

prof. MUDr. Martin Bareš, Ph.D.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;
doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.;
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.; prof. PhDr. Petr Macek, CSc.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Mgr. David Povolný;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. David Trunec, CSc.;
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková;
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.; doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.

KONTROLNÍ MECHANISMY PŘI PROSAZOVÁNÍ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Mgr. Jakub Hanák, Ph.D., doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc. a kolektiv

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

Spisy Právnické fakulty MU č. 595 (řada teoretická, Edice Scientia)

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno
1. vydání, 2017

ISBN 978-80-210-8597-8

ISBN 978-80-210-8598-5 (online : pdf)

www.law.muni.cz

muni
PRESS

ISBN 978-80-210-8598-5

