

Česká zemědělská univerzita v Praze

Fakulta životního prostředí



Správní dozor a správní trestání

v oblasti ochrany životního prostředí

Diplomová práce

Vedoucí práce: JUDr. Viktor Jansa, CSc.

Diplomant: Bc. Eva Škubalová

2013

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Katedra práva

Fakulta životního prostředí

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Škubalová Eva

Ochrana přírody

Název práce

Správní dozor a správní trestání v oblasti ochrany životního prostředí

Anglický název

Administrative Supervision and Administrative Punishment in the Field of Environmental Protection

Cíle práce

Cílem práce je postihnout problematiku správního dozoru, kontrolní činnosti a v případě porušení právních norem i správního trestání v oblasti ochrany životního prostředí.

Metodika

- shromáždění podkladů pro zpracování zadané práce
- analýza prostudovaných podkladů teoretické části práce
- získání podkladů pro praktickou část práce
- vyhodnocení získaných dat pro zpracování praktické části práce
- sumarizace výsledků a jejich vyhodnocení

Harmonogram zpracování

- 1.Sběr dat, vyhotovení zadání práce – do 30.06.2012
- 2.Vypracování teoretické části – do 31.01.2013
- 3.Vypracování praktické části –do 28.02.2013
- 4.Odevzdání práce do 31.03.2013

Rozsah textové části

60 - 80 stran

Klíčová slova

životní prostředí, ochrana přírody, ochrana zvířat, odpad, odpovědnost, kontrola, správní delikt, přestupek, sankce

Doporučené zdroje informací

ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ E., KUČEROVÁ, H. Přestupkové řízení. Linde Praha, ISBN 978-80-7201-859-8
ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER M. Přestupkové právo. Komentář a související předpisy. Linde Praha 2011, ISBN 978-80-7201-830-7
DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. Právo životního prostředí, Praha C.H. Beck 2011 ISBN 978-80-7400-245-8
HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část, 6. vydání. Praha C.H. Beck 2006 ISBN 80-7179-442-2
JANČAŘOVÁ, I. Životní prostředí pro bakaláře. Brno Masarykova univerzita 2011, ISBN 978-80-210-5556-8
JIRÁSKOVÁ, I., SOBOTKA, M. Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcími předpisy. Linde Praha 2011, ISBN 978-80-7201-860-4
JURNÍKOVÁ, J. et al. Správní právo - zvláštní část. 6. doplněné vydání. Brno MU 2009, ISBN 978-80-210-4847-8
NOVOTNÁ, J., ANDRÝSKOVÁ, K. Výklad zákona o státní kontrole, č. 552/1991 Sb., Ministerstvo státní kontroly České republiky, 1992
PRCHALOVÁ, J. Právní ochrana zvířat. Linde Praha 2010, ISBN 978-80-7201-806-2
PSUTKA, J. Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu. Wolters Kluwer ČR 2011, ISBN 978-80-7357-559-5
SKULOVÁ, S. et al. Správní právo procesní. Plzeň Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, ISBN 978-80-7380-110-6
STEJSKAL, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Linde Praha 2006, ISBN 807201-609-1
VEDRAL, J., Správní řád, komentář. Praha Bova Polygon, 2006, ISBN 80-7273-134-3
právní předpisy v platném znění

Vedoucí práce

Jansa Viktor, JUDr., CSc.

Termín odevzdání

březen 2013



JUDr. Jana Borská

Vedoucí katedry



prof. Ing. Jan Hron, DrSc., dr.h.c.

Děkan fakulty

V Praze dne 9.10.2012

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala pod vedením JUDr. Viktora Jansy, CSc., další cenné informace mi poskytla JUDr., RNDr., Jitka Jelínková Ph. D. z České inspekce životního prostředí. Uvedla jsem všechny literární prameny, z kterých jsem čerpala.

V Praze 16.4.2013

.....
Eva Škubalová

Poděkování

Děkuji tímto mému vedoucímu práce JUDr. Viktoru Jansovi, CSc. za spolupráci a odborné vedení při tvorbě této práce.

Abstrakt

Smyslem ochrany přírody je udržení a obnova přírodní rovnováhy v krajině, ochrana rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás, šetrné hospodaření s přírodními zdroji. Přitom je potřeba zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel. Ochranu přírody si nelze představit bez odpovídající kvalitní legislativy a bez veřejnoprávních metod regulace. Typickým nástrojem přímé regulace jsou zákazy a příkazy v podobě povinností stanovených zákonem, které musí jednotlivé subjekty dodržovat. Nezbytnou součástí regulace je i dozorová a kontrolní činnost zabezpečující možnost donucení státu uvést do souladu žádoucí chování subjektů se stanovenými pravidly.

Cílem této práce je obecně zhodnotit problematiku kontrolní a dozorové činnosti v oblasti ochrany životního prostředí v České republice a postup při rozhodování správních orgánů o vině a trestu za protiprávní jednání.

V úvodu jsou nastíněny teoretické poznatky z práva životního prostředí, prameny práva – vnitrostátní, evropské i mezinárodní; základní principy práva životního prostředí, působnost a příslušnost správních orgánů. V dalších kapitolách je pojednáno o vzniku právní odpovědnosti, a poté je podrobně rozebráno správní řízení, správní dozor s procesem kontroly a poté i správní trestání.

Zvláštní část je zaměřena na správní dozor a správní trestání v jedné ze složek životního prostředí – odpady, a na problematiku nelegálně založených skládek s tím, že je podrobně zdokumentován a zhodnocen správní delikt - neoprávněně založená skládka fyzickou osobou.

Klíčová slova: kontrola, správní orgán, správní delikt, pokuta

Abstract

The purpose of environmental protection is to preserve and renew the natural balance in the countryside, biodiversity, environmental heritage and natural beauty protection and economical natural resources management while economical, social and cultural needs of the population have to be taken into consideration. Environmental protection goes hand in hand with good relevant legislation and public regulation methods. Typical examples of direct regulation tools are restrictions and orders in the form of statutory obligations binding for the individual entities. A crucial part of the regulation are supervision and inspection activities with the aiming at the possibility to force the government to make the related entities act in compliance with the current regulation.

The aim of this paper is provide a general assessment of the supervision and inspection activities in the field of environmental protection in the Czech Republic and of the procedures of verdicts and punishments for law violations by the relevant government authorities.

The introductory part outlines theoretical aspects of environmental law such as sources of law: state, European and international, basic principles of environmental law, and authority and competence of government institutions. The following chapters deal with the origins of legal liability and discuss in detail the administrative procedure, administrative supervision with the inspection process and subsequently also the administrative punishment system.

A separate section is dedicated to administrative supervision and administrative punishment system in one of the areas of environmental law – waste and issues related to illegal dumping. A detailed documentation of the administrative offence, e.i. illegal dumping by a private person, is given.

Key words: inspection, public authority, administrative offence, fine

1. ÚVOD	10
2. CÍLE	13
3. METODIKA	15
4. LITERÁRNÍ REŠERŠE	17
4.1 ÚSTAVNÍ ZÁKLADY OCHRANY PŘÍRODY	17
4.2 PRÁVNÍ ÚPRAVA OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	18
4.3 VNITROSTÁTNÍ PRAMENY	19
4.4 EVROPSKÁ ÚMLUVA O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD	20
4.5 PRAMENY EVROPSKÉ UNIE	20
4.6 AARHUSKÁ ÚMLUVA.....	22
4.7 PRAMENY MEZINÁRODNÍHO PRÁVA	23
4.8 PROSTŘEDKY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ.....	23
4.9 OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A VLASTNICTVÍ	24
5. ZÁKLADNÍ PRINCIPY PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	25
5.1 PRINCIP NEJVYŠŠÍ HODNOTY	25
5.2 PRINCIP OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ JAKO CELKU	25
5.3 PRINCIP TRVALE UDRŽITELNÉHO ROZVOJE.....	25
5.4 PRINCIP PREVENCE A PŘEDBĚŽNÉ OPATRNOSTI	26
5.5 PRINCIP ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ.....	26
5.6 PRINCIP ÚČASTI VEŘEJNOSTI	27
6. PRÁVO NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ	28
7. PŮSOBNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	30
7.1 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	30
7.2 INSTITUCIONÁLNÍ ORGANIZACE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	31
7.2.1 <i>Ministerstvo životního prostředí</i>	31
7.2.2 <i>Ministerstva</i>	32
7.2.3 <i>Česká inspekce životního prostředí</i>	33
7.2.4 <i>Krajské úřady</i>	35
7.2.5 <i>Obce s rozšířenou působností</i>	36
7.3 KONTROLNÍ MECHANISMY	36
8. ODPOVĚDNOST	39
8.1 ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU	41
8.2 ODPOVĚDNOST ZA EKOLOGICKOU ÚJMU	43
9. SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ	46
9.1 ZÁSADY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ	47
9.2 VEŘEJNÝ ZÁJEM.....	50
10. SPRÁVNÍ DOZOR	54
10.1 OBSAH PRÁVNÍCH VZTAHŮ PŘI VÝKONU SPRÁVNÍHO DOZORU	56
10.2 PROCESNÍ ASPEKTY SPRÁVNÍHO DOZORU.....	57
10.3 SPRÁVNÍ DOZOR V ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ	59
10.4 POJEM KONTROLY	62

10.5 PROCES KONTROLY	64
10.6 PODJATOST	65
10.7 PRÁVA A POVINNOSTI KONTROLNÍCH PRACOVNÍKŮ	66
10.8 PRÁVA A POVINNOSTI KONTROLOVANÝCH OSOB	67
10.9 PROTOKOL	67
10.10 NÁMITKY	69
10.11 POŘÁDKOVÁ OPATŘENÍ.....	69
10.12 SOUČINNOST STÁTNÍCH ORGÁNŮ	70
11. NÁPRAVNÉ PROSTŘEDKY A SANKCE.....	71
11.1 SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ	71
11.2 SPRÁVNÍ DELIKTY	76
11.3 POJEM A KLASIFIKACE SPRÁVNÍHO DELIKTU	77
11.4 PŘESTUPKY	82
11.5 BLOKOVÁ POKUTA.....	84
11.6 PŘÍKAZ NA MÍSTĚ	85
11.7 POKUTA V SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ.....	85
11.8 ZÁNİK ODPOVĚDNOSTI ZA SPRÁVNÍ DELIKT	86
12. PRAKTICKÝ EXKURS DO PROBLEMATIKY ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ	88
12.1 SPRÁVNÍ DOZOR.....	90
12.2 SPRÁVNÍ DELIKTY	92
12.3 PŘESTUPKY	95
12.4 PROBLEMATIKA NELEGÁLNĚ ZALOŽENÝCH SKLÁDEK.....	95
12.5 NEOPRÁVNĚNĚ ZALOŽENÁ SKLÁDKA FYZICKOU OSOBOU - PŘESTUPKOVÝ SPIS	100
13. VÝSLEDKY ANALÝZY STATISTICKÝCH DAT ČIŽP, OBLASTNÍHO INSPEKTORÁTU PLZEŇ	105
14. DISKUSE	108
14.1 ABSENCE KODIFIKACE SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ – AKTUÁLNÍ PROBLÉMY	108
14.2 SPOLUODPOVĚDNOST, SPOLUPACHATELSTVÍ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ VE VZTAHU K OCHRANĚ PŘÍRODY	109
14.3 VZTAH SPRÁVNÍCH DELIKTŮ A TRESTNÍCH ČINŮ	112
14.3 LHŮTA SUBJEKTIVNÍ A OBJEKTIVNÍ VE VZTAHU K ODPOVĚDNOSTI ZA SPRÁVNÍ DELIKTI	113
15. ZÁVĚR	116
SEZNAM LITERATURY	121
SEZNAM PŘÍLOH.....	132

1. Úvod

Česká republika přes svou poměrně malou rozlohou se vyznačuje velkým bohatstvím druhů rostlin a živočichů, což je dáno jak její polohou na hranici několika biogeografických oblastí, tak historickým a kulturním vývojem.

Intenzivní zemědělství a necitlivý průmyslový rozvoj se negativním způsobem promítly do celkového stavu prostředí. Nešetrná činnost člověka zapříčinila rozšíření planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů, s tím souvisí stav celých biotopů a ekosystémů. Z krajiny postupně zmizely přechodové plochy, intenzivní rozvoj liniových staveb postupně vede k fragmentaci krajiny, ke snížení průchodnosti krajiny, a k rozdělení populací některých druhů flóry a fauny.¹

Smyslem ochrany přírody by mělo být udržení a obnova přírodní rovnováhy v krajině, ochrana rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás, šetrné hospodaření s přírodním zdroji a přitom zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel.

Pro ochranu biodiverzity² je důležité zajistit ochranu rostlinných a živočišných druhů včetně ochrany jejich stanovišť. Nejúčinnějším přístupem k ochraně biodiverzity zůstává ochrana *in situ*³. Taková ochrana ovšem nemusí být účinná v případě, že zbytková populace je příliš malá, aby dlouhodobě přežila, a kdy jediným způsobem záchrany je udržování jedinců v umělých podmínkách, v tomto případě hovoříme o ochraně *ex situ*⁴.

¹ Fragmentace krajiny patří k nejvýznamnějším problémům, které negativně ovlivňují charakter krajiny a populace volně žijících živočichů. Jde o proces, při kterém dochází k rozdělení souvislých biotopů do menších a izolovanějších celků a zároveň ke tvorbě migračních bariér. Fragmentace krajiny provází celou historii lidstva. Tento jev se prohloubil s rozšířením těžby nerostných surovin, rozvojem průmyslu a železniční a silniční dopravy. Zásadním problémem fragmentace je otázka její únosné míry. V současné době jsou hlavními rizikovými aktivitami výstavba obytných souborů mimo zastavěná území obcí a výstavba dopravní infrastruktury – nových dálnic, silnic a železničních koridorů. Rizika fragmentace je třeba zohlednit při plánování využití krajiny.

² Biologická diverzita, nebo také biodiverzita je definována Světovým fondem ochrany přírody jako „bohatství života na zemi, miliony rostlin, živočichů a mikroorganismů, včetně genů, které obsahují a složité ekosystémy, které vytvářejí životní prostředí“. Jak zmiňuje Primack (2001), o biologické diverzitě musíme uvažovat na třech úrovních. Biologická diverzita na úrovni druhů zahrnuje veškeré organismy žijící na zemi, od bakterií a jednobuněčných organismů až po říše mnohobuněčných rostlin, živočichů a hub. Biologická rozmanitost chápána v jemnějším měřítku představuje genetickou variabilitu v rámci druhů, a to jak mezi geograficky oddělenými populacemi, tak mezi jedinci jedné populace. Do třetice biologická rozmanitost, to je také různorodost ve společenstvech, v nichž druhy žijí, v ekosystémech, ve kterých tato společenstva existují, a rozmanitost interakcí mezi těmito úrovněmi.

³ *in situ* – na původním místě, v přirozeném prostředí

⁴ *ex situ* – mimo původní místo výskytu

Ochranu přírody si nelze představit bez odpovídající kvalitní legislativy. V důsledku existence konceptu Natura 2000⁵ je legislativa ochrany přírody členských zemí EU významně ovlivněna evropskou legislativou. Právo životního prostředí představuje normy a instituty regulující veškeré vztahy v oblasti životního prostředí.

Česká právní úprava ochrany životního prostředí vychází ze zásad mezinárodního práva a evropského práva komunitárního. V každém případě však Česká republika jako členský stát EU má právo zachovat svá přísnější opatření a legislativu na ochranu životního prostředí, považuje-li to za nezbytné (Stejskal, 2006).

Pro právo životního prostředí je charakteristická veřejnoprávní metoda regulace s prvky metody soukromoprávní, která se uplatní zejména při uplatňování nároků na náhradu škody a v rámci majetkoprávních sousedských vztahů. Za účelem ochrany životního prostředí stát působí na chování jednotlivých subjektů a vyvíjí i vlastní činnost. Může při tom využívat různé právní i mimoprávní prostředky.

Prostřednictvím nástrojů přímé regulace lze přímo působit na chování subjektů v podobě ustanovení určitých mantinelů a omezujících opatření, které mají za cíl udržet stanovenou kvalitu životního prostředí a prosadit požadavky stanovené právem. Administrativní nástroje zajišťují ochranu životního prostředí zpravidla prostřednictvím rozhodovací činnosti příslušných správních úřadů. Tyto vydávají řadu povolení, souhlasů, stanovisek, jež slouží často jako podklad pro konečné rozhodnutí. Ve většině případů, pokud tak stanoví zákon, mají charakter závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen správní řád. Typickým nástrojem přímé regulace jsou zákazy a příkazy v podobě povinností stanovených zákonem, které musí jednotlivé subjekty dodržovat. Povinnosti mohou být ukládány a adresovány obecně všem subjektům, nebo adresáti těchto povinností mohou být specifikováni, např. provozovatelé zařízení k odstraňování odpadu. Plnění je zajištěno odpovídajícími sankčními prostředky.

⁵ NATURA 2000 je soustava chráněných území, které vytvářejí na svém území podle jednotných principů všechny státy Evropské unie. Vytvoření soustavy Natura 2000 ukládají dva nejdůležitější právní předpisy EU na ochranu přírody: Směrnice Rady 2009/147/EC o ochraně volně žijících ptáků, a Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, s cílem zabezpečit ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu nejcennější, nejvíce ohrožené, vzácné či omezené svým výskytem jen na určitém území.

Nezbytnou součástí této regulace je i dozorová a kontrolní činnost, zabezpečující možnost donucení státu uvést do souladu žádoucí chování subjektů a stanovená pravidla.

Sankční nástroje jsou využívány většinou v souvislosti s výkonem dozorové a kontrolní činnosti jako jeden ze základních prostředků prosazování práva. Dodržování stanovených povinností musí být zajištěno donucovacími prostředky včetně výkonu rozhodnutí v případech, kdy povinný subjekt nesplní uložené povinnosti (Jančářová, 2011).

O tématu své diplomové práce jsem přemýšlela již od samého počátku magisterského navazujícího studia na České zemědělské univerzitě v Praze. Moje předchozí bakalářská odbornost je právní specializace ve studijním oboru veřejná správa. Od roku 1998 pracuji ve veřejné správě, posledních 10 let kromě jiného řeším na městském úřadu - obci s rozšířenou působností veřejnoprávní přestupky, tedy zabývám se správním trestáním. Téma diplomové práce jsem zvolila proto, že je mi blízké, a uplatním v něm jak teoretické studijní znalosti z oboru ochrany přírody, tak dosud nabyté zkušenosti z praxe.

2. Cíle

Cílem této práce bude postihnout obecně problematiku kontrolní a dozorové činnosti a správního trestání v oblasti ochrany životního prostředí v České republice s tím, že zvláštní část je věnována jedné vybrané složce životního prostředí.

Práce je rozdělena do několika oddílů, kdy v první části jsem se zaměřila na obecné právní pojmy a výklady z oblasti ochrany životního prostředí a zvláště pak ochrany přírody. Jsem přesvědčena, že je důležité a podstatné analyzovat a klasifikovat teoretické právní pojmy a čtenáře uvést do problematiky životního prostředí a to i přes skutečnost, že práce zčásti přesahuje zadané téma i je překročen obsah práce.

Další část je věnována problematice správní odpovědnosti, správnímu řízení, a přes správní dozor volně přechází na stěžejní část práce, což je kontrola, rozbor samotného procesu kontroly, jeho jednotlivých úkonů a postupů, a to jak ze strany kontrolujících, tak ze strany kontrolovaného. Závěrečné kapitoly obecné studie jsou věnovány správním deliktům a správnímu trestání, jakožto důsledku porušení zákonných povinností.

Zvláštní část je krátkým exkursem do problematiky odpadového hospodářství. Zde se zabývám se správním dozorem, správními delikty, přestupky. Probrala jsem situaci zakládání nelegálně založených skládek, a rozebrala jsem skutečný případ nelegální skládky z mé praxe, kterou jsem řešila jako členka přestupkové komise.

V diskusi se podrobněji zabývám v textu nastíněnou problematikou a to neutěšenou situací zapříčiněnou tím, že dosud není komplexně upraven institut správního trestání. Je zřejmé, že správní orgány jsou nuceny tuto situaci řešit svým vlastním výkladem a časově problematickým sledováním a aplikací judikátů.

Dalším tématem k diskusi se nabízí téma spoluodpovědnost a spolupachatelství, vztah správních deliktů a trestních činů, a objektivní a subjektivní lhůty.

V kapitole Výsledky analýzy statistických dat jsem se zaměřila na statistické zpracování statistických dat formou přehledných tabulek a grafů, které znázorňují vývoj počtu kontrol, uložených pokut, správních řízení v období let 2008 – 2012. Zdrojem jsou výroční zprávy České inspekce životního prostředí.

Práce je určena převážně laické veřejnosti, nelze počítat s tím, že ji budou číst pouze právníci a ekologové. Z toho důvodu je práce zpracovávána po jednotlivých logicky navazujících částech, postupně od teoretických základních pojmů z oblasti

ekologie i správního práva, a tyto pojmy jsou srozumitelně vysvětleny. Jestliže se vyskytují v literatuře, judikátech nebo u odborníků z praxe rozdílné názory na výklad právních norem, vždy v každé kapitole je tomuto věnováno dostatek prostoru.

Cíle, které byly úvodem stanoveny, byly naplněny. Práce je obsáhlá a postihuje poprvé spojení tak rozsáhlé oblasti, jakou je správní trestání a ochrany životního prostředí. Studie není striktně rozdělena na část teoretickou a praktickou, jak by tomu bylo u jiných typů vědecké práce. Zde obě části v textu splývají, jsou znázorňovány souběžně, neboť to vyplývá z logiky tématu. Teoretickou částí je v tomto případě hmotné právo, zvláštní nebo-li složkové zákony, jejich ustanovení s právy a povinnostmi. Za praktickou část považuji správní trestání jako procesní postup, který vždy následuje v případě zjištěných správních deliktů, ve vztahu ke složkovým zákonům životního prostředí.

3. Metodika

Téma v sobě spojuje dvě relativně samostatně vnímatelné oblasti, a to jednak ochranu životního prostředí a dále správní trestání jako svébytný sankční institut. Práce je pojata jako průnik těchto dvou oblastí. K ochraně životního prostředí i ke správnímu trestání je k dispozici dostatek odborné literatury. Mizivé procento odborných zdrojů je ke správnímu dozoru. Důležitým a podstatným metodickým krokem byla literární rešerše. Prostudováním a analýzou dostupné odborné literatury, článků, platných zákonů České republiky týkající se problematiky ochrany přírody a životního prostředí i správního práva obecně jsem klasifikovala ucelené skupiny pojmů a rozčlenila je do srozumitelných odstavců. K závěrům jsem došla analýzou jednotlivých právních norem. Velmi cenné informace a materiály jsem získala na odborném semináři na téma správní trestání, který vedla JUDr. Jelínková, Ph.D. z ředitelství České inspekce životního prostředí a nemohu opomenout na písemný materiál, který mi později poskytla, a který se týkal státního dozoru. Nezanedbatelným a velmi důležitým metodickým postupem bylo ověřování teoretických poznatků získaných literární rešerší v praxi. Konzultovala jsem jednotlivé postupy správního řízení s odborníky jak v oblasti životního prostředí, tak v oblasti správního práva. Přímým pozorováním jednotlivých kauz, nejen v mé vlastní praxi, ale i z praxe kolegů v jednotlivých složkách životního prostředí, jsem získala nadhled, vlastní úsudek a dostatečnou míru profesionality. Nedílnou součástí správního rozhodování je předvídatelnost a schopnost aplikace právních předpisů. Pouhým popisem a znalostí teorie nelze vystačit, mnohé nejednotné otázky, které vyvstanou při správním řízení, je možné uzavřít až po prostudování velkého množství podobných judikátů. Přesto, že náš právní řád neuznává precedent⁶, jenž v ČR není obecně závazný ani vymahatelný, pro správní orgány je významným východiskem z bezbřehé situace. Stejně ale existuje riziko, že pokud bude rozhodnutí napadeno u správního soudu, není pravidlem, že správní soud rozhodne podle očekávání, neboť každá věc má své individuální skutečnosti a i drobnou nianci, kterou správní orgán pokládá za bezvýznamnou, správní soud může zohlednit a odůvodnit odlišně.

⁶ judikát, předchozí rozhodnutí soudu v podobné věci, užíván v anglosaském právním systému

Ve zvláštní části jsem si vybrala odpady jako jednu ze složek životního prostředí. Analýzou zákona o odpadech, dostupné literatury a zkušeností z vlastní praxe jsem se zaměřila na dozor a správní trestání v odpadovém hospodářství. Zajímala mě problematika nelegálně založených skládek. Zdokumentovala jsem případ přestupku na úseku odpadového hospodářství. Tento přestupek jsem řešila jako oprávněná úřední osoba, tudíž jsem dokonale seznámena se spisem a s postupem přestupkové komise. Především jsem se zaměřila na praktické problémy, které přináší každodenní aplikace příslušných právních norem. Ve všech případech sporného výkladu správního řádu i přestupkového zákona jsem se snažila přinést svůj vlastní pohled na věc. V diskusi jsou podrobněji rozpracovány některé pro mě zajímavé, v literární rešerši nastíněné a vyřčené otázky. Bývá pravidlem, že pokud se setkají při diskusi dva odborníci, mají tři názory. Jak jsem vyzpovídala při cílených rozhovorech s odborníky, každé z ustanovení správního řádu i zvláštních předpisů, složkových zákonů naskytuje různé možnosti výkladů a každý odborník si obhájí ten svůj postup jako ten nejsprávnější a nejlogičtější.

4. Literární rešerše

4.1 Ústavní základy ochrany přírody

Ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhu organismu nebo konkrétních ekosystému a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku (§ 9 zák. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění).

V České republice jsou ústavní základy práva životního prostředí zakotveny v Ústavě České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění), dále jen Ústava, kde v Preambuli se vyjadřuje odhodlání střežit zděděné přírodní bohatství a povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. V článku 7 Ústavy je obsažen závazek státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, přijímat právní předpisy, stanovit určité meze využívání přírodních zdrojů, aplikovat právní normy, realizovat dozorové a kontrolní činnosti a vyvozovat následky při případném porušování práva.

Listina základních práv a svobod (zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, v platném znění), dále jen Listina, v článku 35 vyzdvihuje právo každého na příznivé životní prostředí, právo každého na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Dále se v tomto článku 35 mimo jiné uvádí, že při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Omezení práv ve prospěch životního prostředí se dotýká především práva vlastnického, což zákonodárce zdůrazňuje zvláštním ustanovením čl. 11 odst. 3 Listiny⁷.

Podle článku 41 Listiny základních práv a svobod je možné domáhat se těchto ekologických práv pouze v mezích zákonů, které příslušná ustanovení provádějí. Nelze se tedy uvedených práv domáhat přímo, jako ústavně garantovaných práv, ale pouze tehdy, jestliže to příslušné právní předpisy umožňují. Nárok na ně není absolutní a jejich realizace je závislá na procesní úpravě a konkrétní situaci (Jančářová, 2011).

⁷ Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

Práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze fyzickým osobám, jelikož se jedná o biologické organismy, které na rozdíl od právnických osob, podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Ústavní soud k tomuto ve svém odůvodnění návrhu ústavní stížnosti k určité projednávané věci uvádí, že článek 35 Listiny, který zakotvuje právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak je uvedeno v § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění, (životním prostředím se chápe 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. Z tohoto důvodu nelze proto ani ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, považovat za konkretizaci čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Ostatně to by nebylo možné ani tehdy, kdybychom připustili, že citované ustanovení Listiny základních práv a svobod platí i pro právnické osoby. Je třeba si uvědomit, že citovaná Listina v čl. 35 odst. 2 hovoří o právu na (včasné a úplné) informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, kdežto zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v ustanovení § 70 upravuje oprávnění organizační jednotky občanského sdružení požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby byla předem informována o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajin. Jde tedy o věci rozdílné (I. ÚS 282/1997).

4.2 Právní úprava ochrany životního prostředí

Prameny práva životního prostředí lze rozdělit podle různých kategorií. Například na zákony obecného základu práva na životní prostředí, zákony upravující organizaci ochrany životního prostředí, zákony upravující odpovědnost, zákony se zvláštními nástroji ochrany životního prostředí, zákony o ochraně jednotlivých složek životního prostředí a ekosystémů, zákony o ochraně před specifickými zdroji ohrožení životního prostředí.

4.3 Vnitrostátní prameny

Jak vyplývá z ústavního zákona č. 1/1993 Ústavy České republiky (dále jen Ústava), Česká republika je státem, který dbá o životní prostředí. Jeho ochrana, včetně práva na příznivé životní prostředí, je výslovně zakotvena v pramenech nejvyšší právní síly – v Ústavě a Listině, jejichž preambule a některé z článků tvoří základní rámec, který je dále prováděn zákony a podzákonnými předpisy. Podle Schelleho je však ústavní úprava ochrany životního prostředí nesystematická, pojmově nepřehledná a z hlediska své reálnosti a vynutitelnosti vzbuzující pochybnosti (Man, Schelle, 2003).

V rámci vnitrostátních pramenů je nutné zmínit zákony a podzákonné právní předpisy, které určují obsah práva na příznivé životní prostředí a v jejichž rámci se lze, dle článku 41 Listiny, tohoto práva domáhat. S ohledem na velké množství předpisů následuje výčet základních zákonů, rozdělený do čtyř skupin podle předmětu jejich úpravy.

První skupinou jsou průřezové předpisy vztahující se na celé životní prostředí: zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu a zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, (dále jen IPPC), vše v platném znění.

Druhou skupinou jsou složkové předpisy: zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů, vše v platném znění.

Třetí skupinou jsou pak předpisy chránící životní prostředí před určitým druhem ohrožení: zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích, zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření, zákon č. 59/2006 Sb. o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky, zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání

s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, vše v platném znění.

Do čtvrté skupiny pak můžeme zařadit předpisy zajišťující organizaci ochrany životního prostředí: zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, vše v platném znění.

4.4 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Nejvýznamnější regionální úmluvou, jejímž předmětem jsou lidská práva, je bezpochyby Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále Úmluva). Své výsadní postavení zaujímá nejen díky tomu, že smluvními stranami jsou vyspělé demokratické státy, ale především pro svoji efektivní garanci, jíž je Evropský soud pro lidská práva (dále ESLP) se sídlem ve Štrasburku. Úmluva byla sjednána v roce 1950, dlouho před tím, než byla vůbec formulována potřeba práva na příznivé životní prostředí. Výslovně toto právo, jak samotnou úmluvou, tak jejími dodatkovými protokoly, zaručeno není. Neznamená to však, že by právo na příznivé životní prostředí nechránila. Životní prostředí je před určitými zásahy chráněno nepřímou, prostřednictvím ochrany těch práv, které Úmluva garantuje nepřímou ochranu životního prostředí právě prostřednictvím ochrany těchto práv (Repík, 2005).

4.5 Prameny Evropské unie

Česká republika se k 1.5.2004 stala plnoprávným členským státem Evropské unie – Evropských společenství, čímž se zavázala převzít všechna práva a povinnosti vyplývající z členství. Toto přenesení některých pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci ve formě mezinárodní smlouvy umožnil čl.10a Ústavy ČR. Ve vztahu ke komunitárnímu právu obecně se jedná o závazek implementovat právní předpisy ES, tj. přizpůsobit národní právní řád požadavkům plynoucím z komunitárního práva a zajistit jejich následnou aplikaci. Směrnice je povinen členský stát ve stanovené lhůtě náležitě transponovat do svého právního řádu, u

nařízení v zásadě není přípustné přijímat prováděcí opatření, není-li to nezbytné (Pekárek a kol., 2009).

Evropská společenství představovala na svém počátku hospodářskou instituci, a proto oblasti lidských práv nevěnovala téměř žádnou pozornost. Dalším důvodem byla již existující Evropská úmluva o ochraně lidských práv, jíž byly všechny členské státy Evropského hospodářského společenství vázány. V 90. letech 20. století, zejména podepsáním Maastrichtské smlouvy v r. 1992, však Evropská unie začala směřovat k užší, politické integraci (Týč, 2010).

Prameny komunitárního práva se dělí na primární a sekundární prameny. Primárními prameny jsou Smlouva o založení evropského společenství /SES/ ve znění Lisabonské smlouvy a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Euroatom).

Sekundárními prameny jsou Zelená a bílá listina, směrnice č. 2004/35/ES o odpovědnosti za škody na životním prostředí prostřednictvím prevence a jejich nápravy.

V roce 2000 byla na zasedání v Nice přijata Listina základních práv EU (dále jen Listina EU), jež byla zatím bez právní závaznosti. Až Lisabonskou smlouvou se Listina EU stala právně závaznou a má dle čl. 6 Smlouvy o evropské unii (dále jen SEU) stejnou právní sílu jako Smlouvy. Jak zdůrazňuje preambule Listiny EU, Evropská unie usiluje o podporu vyváženého a udržitelného rozvoje, přičemž uplatňování práv plynoucích z Listiny EU s sebou nese odpovědnost a povinnosti ve vztahu k budoucím generacím. Stěžejním environmentálním článkem by měl být čl. 37 Listiny EU, dle kterého vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje. Podle Vysvětlení k Listině základních práv jsou tyto zásady založeny v člancích 3 odst. 3 SEU, čl. 11 a 191 Smlouvy o fungování Evropské unie a ústavách některých členských států. Ačkoliv je Listina EU dokumentem 21. století, právo na příznivé životní prostředí nezakotvuje. Jak je zřejmé ze znění ostatních článků listiny (z nichž téměř naprostá většina je formulována: „Každý má právo...“), zakotvení práva na příznivé životní prostředí se zjevně vyhýbá i přes to, že jedním z cílů Evropské unie je podle čl. 3 odst. 3 SEU trvale udržitelný rozvoj Evropy založený na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Článek 37 je všeobecnou programovou zásadou (Černá 2009), které se lze dovolávat pouze pro účely výkladu a kontroly zákonnosti aktů přijatých k provedení těchto zásad

orgány, institucemi a jinými subjekty Unie, jakož i členskými státy (Listina EU). Ustanovení Listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena v první řadě orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, pokud uplatňují právo Unie, nikoliv jednají-li v rámci vnitrostátního práva. Podle mého názoru Listina EU tím, že zakotvila nikoliv environmentální subjektivní právo, ale pouze environmentální zásady potvrdila, že právo na příznivé životné prostředí stále nemá ani na evropské úrovni dostatečně silnou pozici.

4.6 Aarhuská úmluva

Vedle pramenů, které právo na příznivé životní prostředí zaručují, jsou významné akty sloužící k jeho naplňování. Nejvýznamnějším z nich je Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále Aarhuská úmluva). Byla podepsána dne 25. června 1998 v dánském Aarhusu. Česká republika ji ratifikovala na podzim 2004, ve Sbírce mezinárodních smluv byla Aarhuská úmluva vyhlášena 4. 10. 2004 pod číslem 124/2004. Podle čl. 1 Aarhuské úmluvy je jejím cílem přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu.“ Jak vyplývá z názvu Aarhuské úmluvy, je založena na třech pilířích, tedy na přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně. Úmluva nezakládá nová práva, ale doplňuje právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), právo na přístup k informacím o životním prostředí (čl. 35 odst. 2 Listiny) a právo na soudní ochranu (čl. 36 Listiny). Aarhuská úmluva má velký význam pro právo na příznivé životní prostředí v rámci českého právního řádu, ale také pro práva v rámci Evropské unie, která je také smluvní stranou. Díky nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství se použijí ustanovení Aarhuské úmluvy i na orgány a subjekty Evropské unie (Procházková, 2012).

4.7 Prameny mezinárodního práva

K tradičním pramenům mezinárodního práva patří mezinárodní úmluvy, mezinárodní obyčej, obecné zásady právní uznávané civilizovanými národy, soudní rozhodnutí. Mezinárodní soudní dvůr je oprávněn rozhodovat i podle spravedlnosti a slušnosti. Dále sem patří Stockholmská deklarace 1972, Světová konference o životním prostředí Rio de Janeiro 1992, Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí (Lugano, 1993).

4.8 Prostředky ochrany životního prostředí

Na ochranu životního prostředí působí celá řada prostředků, které hrají významnou roli. Patří mezi ně prostředky právní, ekonomické, vědecké, technické a technologické, politické, osvětové, výchovné, vzdělávací i organizační. Tyto okruhy prostředků se navzájem prolínají a působí společně. Do jisté míry se mohou vzájemně nahrazovat. Každý z nich je svým způsobem jedinečný a nenahraditelný. O právu tohoto konstatování platí dvojnásobně a to díky jeho přesnosti, závaznosti a vynutitelnosti.

Právo neupravuje životní prostředí, ale chování lidí k němu, a proto je potřeba rozlišovat mezi tím, co tvoří životní prostředí a co představuje jeho ochranu. Předmětem práva životního prostředí jsou tak především právními normami upravené společenské vztahy, které mají zajistit ochranu tohoto prostředí. (Damohorský a kol. 2010).

Životním prostředím je podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění 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. Zákon tedy považuje za životní prostředí hmotný svět, a z něho jen tu část, kterou tvoří příroda, složky a ekosystémy.

Ochranu životního prostředí definuje tento zákon v § 9 jako činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.

4.9 Ochrana životního prostředí a vlastnictví

Člověk je součástí přírody a tím, že na přírodu působí, nepřestává být na ní existenčně závislý. Ekonomické vztahy člověka k přírodě se dostávají postupně do rozporu s přirozenými ekologickými vztahy. Především chováním lidí při uspokojování jejich materiálních potřeb dochází k rychlému vyčerpávání neobnovitelných přírodních zdrojů a snižování schopnosti reprodukce zdrojů obnovitelných. Důsledkem je značný rozsah znečišťování a celková degradace složek životního prostředí. Ochrana životního prostředí má proto za cíl obnovit soulad mezi těmito dvěma základními vztahy člověka k přírodě, ekonomickými a ekologickými. Právní úprava ochrany životního prostředí se nemůže obejít bez zásahů do vlastnického práva. Zasahovat do vlastnického práva je však možné jen při splnění podmínek stanovených Listinou, které platí bez výjimky i pro možnost jeho omezení, případně i odnětí, vyžaduje-li to zájem ochrany životního prostředí. V praxi jde o nikdy nekončící spor a napětí mezi soukromoprávními zájmy vlastníka na co nejširším využívání předmětu svého vlastnictví a veřejnoprávními zájmy společnosti na omezení jeho využití z důvodu ochrany životního prostředí a jeho složek (Damohorský a kol., 2010).

5. Základní principy práva životního prostředí

5.1 Princip nejvyšší hodnoty

Kvalita prostředí, v němž žije lidská populace, ovlivňuje vedle dalších faktorů i zdravotní stav obyvatelstva a průměrnou délku života. Životní prostředí je hodnotou, kterou je třeba zachovat a chránit v zájmu další existence lidstva, je jednou z nejvyšších hodnot a jeho ochraně musí být podřízeny i ostatní právem regulované činnosti, při respektování zásady udržitelného rozvoje.

5.2 Princip ochrany životního prostředí jako celku

Systémová definice chápe životní prostředí jako systém složený z přírodních, umělých a sociálních složek materiálního světa, jež jsou nebo mohou být s uvažovaným objektem ve stálé interakci. Je třeba chránit jednotlivé složky nikoli izolovaně, ale komplexně a zároveň integrovaně s ohledem na propojení celého složitého ekosystému⁸.

5.3 Princip trvale udržitelného rozvoje

Trvale udržitelný rozvoj je definován v § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění jako takový rozvoj společnosti, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů, je založen především na využívání obnovitelných přírodních zdrojů, a dále na maximální šetrnosti a úspornosti ve vztahu ke zdrojům neobnovitelným.

Obecně lze konstatovat, že pro zachování trvale udržitelného rozvoje musí být ekonomický rozvoj společnosti v souladu se zájmy ochrany přírody a přírodních zdrojů. Pokud se společnost rozvíjí a expanduje ekonomicky, bez stanovení odpovídajících mezí chránících životní prostředí, bude docházet k poškozování životního prostředí.

⁸ ekosystém je funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem propojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací, a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase

5.4 Princip prevence a předběžné opatrnosti

Tyto principy vyjadřují společně cíl, že nadměrnému znečišťování, poškozování a ničení životního prostředí by se mělo předcházet. Princip předběžné opatrnosti je vyjádřen v § 13 zákona o životním prostředí, „lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit“. Tato zásada bývá charakterizována jako „v pochybnostech ve prospěch životního prostředí“. Princip prevence je naplňován dvěma specifickými pojmy – princip únosného zatížení území a princip přípustné míry takového zatížení.

Princip únosného zatížení území je takové zatížení území lidskou činností, při kterém nedochází k poškozování životního prostředí, zejména jeho složek, funkcí ekosystémů nebo ekologické stability. K zajištění toho, aby území nebylo zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení slouží vedle nástrojů územního plánování zejména administrativní nástroje regulace v podobě vydávání různých souhlasů, závazných stanovisek a povolení ze strany orgánů veřejné správy podle zvláštních (složkových) zákonů.

Přípustnou míru znečišťování určují mezní hodnoty, tzv. limity znečišťování, vyjadřující množství znečišťujících látek, které může být do jednotlivých složek životního prostředí vypouštěno ze zdroje znečištění. Povinnost každého předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a povinnost minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí, především opatřeními přímo u zdroje je rovněž ustanovení ve zmiňovaném zákoně o životním prostředí, jež naplňuje uvedený princip.

5.5 Princip znečišťovatel platí

Tento princip zahrnuje povinnost znečišťovatelů a dalších osob využívajících přírodní zdroje kompenzovat přípustné důsledky svých aktivit a nést veškeré náklady, které souvisejí požadavky na ochranu životního prostředí ve vztahu k jejich aktivitám. Konkrétně se tato povinnost projevuje stanovením ekonomických nástrojů, zejména v podobě daní, poplatků a povinností na vlastní náklady zajistit sledování svého působení na životní prostředí, monitoring, pořízení nejlepších

dostupných technologií, z vlastních prostředků hradit zpracování potřebných odborných dokumentů, nést náklady na realizaci opatření k odvrácení hrozícího poškození životního prostředí, popřípadě nahradit způsobenou škodu jak na majetku, tak na složkách životního prostředí, strpět sankce za prokázané porušení povinností.

5.6 Princip účasti veřejnosti

Veřejnost hraje významnou roli při ochraně životního prostředí, v podobě jednotlivce, tak v podobě skupin. Český právní řád poskytuje velký prostor pro zapojení veřejnosti do rozhodování ve věcech životního prostředí. Veřejnost je oprávněna se zapojit do procesu, které nemají povahu správního řízení, svými připomínkami a námitkami. V podobě občanských sdružení je veřejnosti dána možnost se účastnit i některých správních řízení v postavení účastníka řízení. Veřejnosti je také dáno právo přístupu k informacím o životním prostředí (Jančářová, 2011). Veřejnost ani její občanská sdružení nemají přístup do správních řízen, v nichž se rozhoduje o ukládání sankcí za porušení povinností stanovených ve zvláštních zákonech.

6. Právo na informace o životním prostředí

Listina v čl. 35 odst. 2 upravuje tu skutečnost, že každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Prováděcí vyhláška č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění, ukládá zpřístupňování informací jak pasivně tak aktivně. V prvním případě se děje formou žádostí, kdy je vymezen okruh informací, povinných subjektů, forma a obsah žádosti, a způsob vyřízení žádosti.

V druhém případě se děje formou např. povinností vést elektronické databáze, zpřístupňovat informace při mimořádných událostech, zákon stanoví zvláštní povinnosti zveřejňování informací v rámci povolovacích procesů EIA⁹, SEA¹⁰, IPPC¹¹. Související obecné ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny provádí zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Informace o životním prostředí je definována demonstrativním výčtem v § 2 zákona. V případě mimořádných událostí je veřejnost, které hrozí nebezpečí, informována a varována podle zákona č. 239/2000 Sb., zákon o integrovaném informačním systému, v platném znění a zák. č. 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení, v platném znění. Zvláštní zákon může stanovit případy, kdy je jiná osoba zproštěna povinnosti zpřístupňovat informace a může rovněž určit odchylné způsoby

⁹ EIA (Environmental Impact Assessment) - vyhodnocení vlivů na životní prostředí, označení pro proces, kterým se posuzují všechny projekty (stavby, činnosti i technologie), jež by mohly mít negativní vliv na životní prostředí - na veřejné zdraví, rostliny a živočichy, ekosystémy, půdu, ovzduší, na kulturní památky, přírodní zdroje nebo majetek. Smyslem je zjistit, popsat a komplexně vyhodnotit předpokládané vlivy připravovaných záměrů na životní prostředí a veřejné zdraví ve všech rozhodujících souvislostech. Cílem procesu je zmírnění nepříznivých vlivů realizace na životní prostředí. Proces probíhá dříve, než jsou záměry povoleny a než se započne s jejich vlastní realizací, nepodléhá správnímu řádu, nelze se proti němu odvolat a jeho výstup má pouze doporučující charakter, i když je většinou správními úřady akceptován. Tento institut upravuje zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování o vlivu na životní prostředí, v platném znění.

¹⁰ SEA (Strategic Environmental Assessment) - posuzování koncepcí na životní prostředí, je upraven zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování o vlivu na životní prostředí, v platném znění. Proces zahrnuje ujištění, popis a zhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení koncepce a jejích cílů a to pro celé období jejího předpokládaného provádění. Cílem procesu je zmírnění nepříznivých vlivů záměrů obsažených v koncepcích na životní prostředí.

¹¹ IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control) - integrovaná prevence a omezování znečištění. Cílem IPPC je ochrana životního prostředí jako celku - voda, půda, ovzduší, odpady před znečištěním z průmyslových a zemědělských podniků. Je založené na preventivním přístupu použitím tzv. nejlepších dostupných technik nebo technologií (BAT - Best Available Techniques), které jsou stanoveny v referenčních dokumentech (BREF), jež připravuje Evropská komise ve spolupráci s průmyslem, nevládními organizacemi a členskými státy EU. Proces je upraven zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, v platném znění.

a podmínky zpřístupňování informací. Právo na informace o životním prostředí by tím však nemělo být omezováno nebo vyloučeno (Jančářová, 2011).

7. Působnost veřejné správy v ochraně životního prostředí

7.1 Organizace veřejné správy při ochraně životního prostředí

Z principu odpovědnosti státu za ochranu a stav životního prostředí¹² vyplývá povinnost státu vytvářet právní ekonomické, politické i institucionální zajištění této ochrany. Všechny tři úseky státní moci, moc zákonodárná, výkonná i soudní, jsou v otázkách ochrany životního prostředí nějak angažovány a jsou do jisté míry odpovědné. Moc zákonodárná ani soudní nemají pro ochranu životního prostředí žádné specializované orgány, moc výkonná takové orgány má. Významnou roli sehrává i správní soudnictví, zejména proto, že většina rozhodování ve věcech životního prostředí se děje formou správního rozhodnutí. Významnou a nezastupitelnou roli má také Ústavní soud ČR. Vlastní výkon státní správy provádějí orgány veřejné správy na úrovni ústřední, regionální a místní.

Základní právní normou, zakotvující působnost orgánů státní správy i na úseku ochrany životního prostředí, představuje zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Vrchní státní dozor, řízení a koordinace ve věcech životního prostředí, státní ekologická politika a zabezpečení jednotného informačního systému patří do kompetence Ministerstva životního prostředí (dále jen MŽP). MŽP není jediným ústředním orgánem státní správy, který vykonává působnost v této oblasti; na úseku vodního hospodářství, zemědělství, myslivosti, rybářství a lesního hospodářství, mimo národní parky, působí jako ústřední orgán státní správy Ministerstvo zemědělství. V oblasti ochrany veřejného zdraví je zodpovědné Ministerstvo zdravotnictví, v oblasti územního plánování a stavebního řádu Ministerstvo pro místní rozvoj, pro území vojenských újezdů Ministerstvo obrany, v oblasti ionizujícího záření Státní úřad pro jadernou bezpečnost a v oblasti báňské správy Český báňský úřad. Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústředním orgánem státní správy v oblasti využívání nerostného bohatství, těžby, úpravy a zušlechťování nerostů, ropy a zemního plynu, tuhých paliv, radioaktivních surovin, rud a nerud, Ministerstvu kultury podléhá státní památková péče, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy odpovídá za ekologickou výchovu, osvětu a vzdělávání, Krajské úřady od počátku roku 2001 vykonávají činnost na úseku přenesené působnosti v oblasti

¹² čl. 7 zák. č. 1/1993 Sb., Ústava ČR: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství“.

regionální správy. Významnou roli při výkonu přenesené působnosti na mnoha úsecích ochrany životního prostředí mají obce s rozšířenou působností. Místní správu v přenesené působnosti vykonávají orgány obcí (Damohorský a kol., 2010)

Vedle přenesené působnosti mají orgány obcí a krajů i samostatnou působnost, kdy jako právnické osoby - veřejnoprávní korporace, rozhodují o záležitostech týkajících se životního prostředí. Do této problematiky spadá např. čistota obce, odvoz a odstraňování komunálního odpadu, odvádění a čištění odpadních vod, zásobování pitnou vodou.

7.2 Institucionální organizace ochrany životního prostředí

Orgány vykonávající státní správu na úseku ochrany životního prostředí můžeme podle typu věcné působnosti rozlišit na orgány obecné (např. krajské úřady) a zvláštní (např. Česká inspekce životního prostředí, dále jen ČIŽP). Podle územní působnosti dělíme tyto orgány na ústřední, regionální a místní. Pravomocí ukládat pokuty za neplnění právních povinností disponují pouze orgány státní správy a územní samosprávy na základě zákonem vymezené věcné působnosti. Orgánů zajišťujících ochranu životního prostředí represivními prostředky, např. pokutami, je mnoho a každý složkový předpis upravuje jejich kompetence zvlášť. V oblasti ochrany životního prostředí neexistuje ani jednotný model kontrolního mechanismu, ať již by se jednalo o zpětnou kontrolu vždy orgánem povolujícím nebo o kontrolu pouze orgánem kontrolním. Většinou se v českých poměrech jedná o kontrolu zdvojenou, tj. jak orgánem povolujícím, tak orgánem kontrolním. V případě uložení sankce dokonce často nastupuje orgán třetí, a to vymáhající orgán v podobě Celní správy ČR (Bahýl, 2008).

7.2.1 Ministerstvo životního prostředí

Ministerstvo životního prostředí, v souladu s ust. § 19 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění, je ústředním orgánem státní správy pro ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod, pro ochranu ovzduší, pro ochranu přírody a krajiny, pro oblast provozování zoologických zahrad, pro ochranu zemědělského půdního fondu, pro

výkon státní geologické služby, pro ochranu horninového prostředí, včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod, pro geologické práce a pro ekologický dohled nad těžbou, pro odpadové hospodářství a pro posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí, včetně vlivů přesahujících státní hranice. Je ústředním orgánem státní správy pro myslivost, rybářství a lesní hospodářství v národních parcích. Je rovněž ústředním orgánem státní správy pro státní ekologickou politiku, pro systém značení ekologicky šetrných výrobků a služeb a pro program podporující dobrovolnou účast v systému řízení podniku a auditu z hlediska ochrany životního prostředí.

Ministerstvo životního prostředí (MŽP) je orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí, pro účely zabezpečení řídicí a kontrolní činnosti vlády České republiky MŽP koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy České republiky, řídí jednotný informační systém o životním prostředí, včetně plošného monitoringu na celém území České republiky. MŽP je nadřízeným orgánem pro Českou inspekci životního prostředí a Český hydrometeorologický ústav. MŽP je odvolacím správním orgánem ve smyslu ust. § 90 odst. 1 správního řádu a podle složkových zákonů, tzv. věcná působnost MŽP.

7.2.2 Ministerstva

Ministerstvo zemědělství zajišťuje výkon státní správy v oblasti zemědělství (s výjimkou ochrany zemědělského půdního fondu), vodního hospodářství (s výjimkou otázek spadajících do působnosti m. pro životní prostředí), lesů, myslivosti a rybářství (pokud nejde o území národních parků). Mimoto je ústředním orgánem pro veterinární péči .

Ministerstvo zdravotnictví je ústředním orgánem státní správy mj. v oblasti ochrany a využívání přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod a ochrany veřejného zdraví, které se vztahuje na otázky ochrany vody, půdy, ovzduší, ochrany před hlukem a ostatní oblasti životního prostředí, jež se dotýkají zdraví lidí.

Ministerstvo pro místní rozvoj - zajišťuje státní správu v oblasti územního plánování a stavebního řádu.

Ministerstvo průmyslu a obchodu zajišťuje státní správu na úseku využívání nerostného bohatství, energetiky, těžby a úpravy nerostů a zušlechťování radioaktivních surovin, sběrných surovin a kovového odpadu.

Ministerstvo dopravy a spojů je ústředním orgánem státní správy pro dopravu.

Státní úřad pro jadernou bezpečnost je ústředním orgánem státní správy pro využívání jaderné energie a ionizujícího záření.

Český báňský úřad zajišťuje mj. státní správu v oblasti ochrany a využívání ložisek nerostů a dozor nad prováděním hornických prací a prací prováděných hornickým způsobem.

7.2.3 Česká inspekce životního prostředí

Smyslem této práce není zabývat se jednotlivými orgány a jejich kompetencemi, přesto se domnívám, že Česká inspekce životního prostředí (dále ČIŽP) je v oblasti ochrany životního prostředí tak významná instituce, že ji věnuji více prostoru.

ČIŽP byla zřízena zákonem č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, novelizován s účinností od 1.1.2015. Zákon o ČIŽP je stručný právní předpis, který v současnosti neodpovídá potřebám praxe. Z hlediska působnosti inspekce v jednotlivých složkách životního prostředí se zabývá pouze ochranou lesa; z hlediska ochrany životního prostředí v lesích jako důležité složky životního prostředí. Působnost ČIŽP v ostatních složkách je dána celou řadou dalších právních předpisů.

Působnost ČIŽP je celostátní. Inspekce se člení na ústředí a oblastní inspektoráty. Ústředím je Ředitelství ČIŽP v Praze. Oblastních inspektorátů je deset¹³. Krom oblastních inspektorátů byly zřízeny ještě dvě pobočky oblastních inspektorátů, a to ve Zlíně (pobočka OI Brno) a v Karlových Varech (pobočka OI Plzeň). Územní působnost pro složku ochrany přírody je stanovena odlišně, a to proto, že respektuje hranice zvláště chráněných území – např. OI České Budějovice má územní působnost na celém území NP a CHKO Šumava, i když část tohoto území leží již v Plzeňském kraji. V rámci své působnosti ČIŽP především dohlíží na dodržování právních předpisů, provádí kontrolu uložených opatření, požaduje odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládá opatření k jejich nápravě. Inspekce plní tři

¹³ Brno, České Budějovice, Havlíčkův Brod, Hradec Králové, Liberec, Ostrava, Olomouc, Plzeň, Praha a Ústí nad Labem.

základní funkce: kontrolní, sankční a nápravnou a tato tři funkce spolu úzce souvisí. Na funkci kontrolní navazuje funkce sankční, právě proto, že na základě vlastní kontrolní činnosti vede inspekce správní řízení o uložení pokuty a s ní ukládaných opatření k nápravě protiprávního stavu.

Působnosti a kompetence České inspekce životního prostředí vycházejí ze zákonů pěti základních složek ochrany životního prostředí, kterými jsou ochrana ovzduší, ochrana vod, ochrana přírody, ochrana lesa, odpadové hospodářství a dále zákon o integrované prevenci a omezování znečištění - IPPC. Z toho důvodu jsou kompetence ČIŽP v různých složkách odlišné, neboť jsou stanoveny právě těmito zákony.

V rámci své činnosti ČIŽP dohlíží v rozsahu své působnosti na dodržování obecně závazných právních předpisů a rozhodnutí správních orgánů ve věcech životního prostředí, zjišťuje škody vzniklé na životním prostředí, jejich příčiny a původce, ukládá opatření k odstranění i k nápravě zjištěných nedostatků, provádí kontrolu uložených opatření. Omezuje nebo zastavuje škodlivou činnost právnických nebo fyzických osob. Ukládá právnickým a fyzickým osobám pokuty za prokázané porušení stanovených povinností v oblasti životního prostředí, ukládá některé další povinnosti původcům odpadů (poplatky za ukládání odpadů apod.), vydává rozhodnutí ke starým ekologickým škodám, odebírá nedovoleně držené nebo získané jedince zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a druhů chráněných mezinárodními úmluvami. ČIŽP dále zpracovává stanoviska, posudky a vyjádření pro rozhodnutí jiných orgánů státní správy, podílí se na řešení havárií, zejména v ochraně vod, řeší stížnosti, podání, oznámení a podněty občanů, právnických osob i jiných orgánů státní správy. Základními procesními předpisy pro činnost inspekce jsou kontrolní, správní a daňový řád a přestupkový zákon.

Inspekce (rozuměj kontroly) jsou nezbytnou součástí environmentální regulace, neboť jejich činností může být zjištěno neplnění povinností. Inspekční činnost je podstatná pro místa, kde kontrolují výkon regulovaných zařízení. Nicméně, rozsah zkoumání, a proto i povaha kontroly se může, a ve skutečnosti by se i měl, měnit (Farmer, 2007). Prováděná kontrola vždy musí odrážet konkrétní situaci, rozlišuje se integrovaná kontrola, složková kontrola nebo specifická kontrola. Výsledkem kontrolní činnosti pak jsou vedle sankčních správních řízení i taková správní řízení, jejichž cílem je napravit závadný stav, tedy řízení ukládající nápravná opatření. Věcná působnost inspekce je dána zákonem o ČIŽP a složkovými zákony, které

vymezují rozsah její působnosti v rámci ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Složkové zákony vymezují také oprávnění inspektorů při výkonu činnosti inspekce. Je třeba konstatovat, že úprava těchto oprávnění je velmi nejednotná a často i nedostačující.

Odvolacím orgánem pro rozhodnutí vydávaná inspekcí je MŽP. Toto ministerstvo je ústředním orgánem státní správy na úseku ochrany životního prostředí v rozsahu vymezeném v § 19 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění. Jemu je také inspekce podřízena.

7.2.4 Krajské úřady

Krajské úřady vykonávají státní správu na úseku lesů a myslivosti, vodního hospodářství, v ochraně přírody a krajiny, ochraně zemědělského půdního fondu, v odpadovém hospodářství, ochraně ovzduší, rybářství, integrované prevenci, prevenci závažných havárií a posuzování EIA, navrhují k vyhlášení maloplošná zvláště chráněná území (přírodní rezervace, přírodní památky) a pečují o vyhlášená maloplošná zvláště chráněná území (přírodní rezervace, přírodní památky), registrují živočichy spadající pod CITES a podílí se na ekologické výchově. Udělují souhlas s provozováním zařízení ke sběru a výkupu odpadů, stanovuje poplatek za znečišťování ovzduší pro střední zdroje znečišťování, povolují nakládání s vodami a stavby čistíren odpadních vod, schvalují lesní hospodářské plány a osnovy, vedou proces posuzování EIA nebo vydávají integrovaná povolení. Rozhodují o odvolání proti rozhodnutí prvoinstančních správních orgánů obcí, pověřených obcí a obcí s rozšířenou působností a podle zvláštních zákonů. Vyřizují petice, stížnosti i podněty a oznámení, které spadají do jeho kompetence. Zpřístupňují a poskytují informací o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů veřejnosti, poskytují informace o možných zdrojích pitné vody v rámci krizových situací, zadávají veřejné zakázky v rozsahu své působnosti.

7.2.5 Obce s rozšířenou působností

Obce s rozšířenou působností¹⁴ vykonávají státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu, na úseku ochrany ovzduší, na úseku odpadového hospodářství, vodního hospodářství, státní správy lesů a myslivosti, vydávají souhrnná stanoviska ke stavbám z hlediska ochrany životního prostředí, projednávají přestupky a ukládají sankce v rozsahu své působnosti, vyřizují petice, stížnosti i podněty a oznámení.

7.3 Kontrolní mechanismy

Roztříštěnost ochrany životního prostředí na úrovni ústřední státní správy se promítá do nižších struktur státní správy a je dále umocňována přenosem výkonu státní správy na územní samosprávné celky. Na organizačně nižších stupních ochrany životního prostředí je oddělen výkon povolovací činnosti od výkonu kontrolní činnosti, pro kterou jsou vytvořeny zvláštní inspekční orgány. Při přezkumu rozhodnutí těchto inspekčních orgánů však působí opět povolovací orgány vyšších stupňů, typicky MŽP jako nadřízený orgán České inspekce životního prostředí. Pro státní správu na úseku životního prostředí je specifické i její zvláštní územní rozdělení, které ji činí ještě více nepřehlednou. Právě nepřehlednost a složitost systému organizace veřejné správy na tomto úseku je nutné podrobit kritice. Velký počet orgánů, jejichž rozhodnutí, souhlas, vyjádření či jiné formy součinnosti při povolování realizace záměrů investorů zákony požadují, je důsledkem skutečnosti, že není jiné takové oblasti, v níž by výkon právní ochrany byl svěřen tolika resortům, jako je tomu v případě životního prostředí. Dokonce jedna a táž složka životního prostředí je svěřena hned několika resortům. Příkladem je ochrana vodních zdrojů, na níž se podílí hned pět resortů (Pekárek, 2005).

¹⁴ Obce s rozšířenou působností vznikly po zrušení okresních úřadů, po 1. 1. 2003, kdy převzaly některé z jejich pravomocí. Cílem byla správní reforma. Obce byly zřízeny zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, v platném znění. Ministerstvo vnitra vyhláškou stanovilo správní obvody obcí s rozšířenou působností a obcí s pověřeným obecním úřadem. Tyto obce vykonávají přenesenou působnost, která je vymezena jednotlivými právními předpisy. Celkem je na území ČR 205 obcí s rozšířenou působností. V Plzeňském kraji to jsou: Blovice, Domažlice, Horažďovice, Horšovský Týn, Klatovy, Kralovice, Nepomuk, Nýřany (pracoviště obecního úřadu je zřízeno v Plzni), Plzeň, Přeštice, Rokycany, Stod, Stříbro, Sušice, Tachov.

Jak již bylo uvedeno výše, výkon státní správy na úseku ochrany životního prostředí vykonávají v přenesené působnosti rovněž orgány obcí a krajů jakožto územních samosprávných celků. Pouze zákon může stanovit, které stupně územních celků budou přenesenou působnost vykonávat a v jakém rozsahu ¹⁵, přičemž v případě výkonu státní správy při ochraně životního prostředí se jedná o stále narůstající množství právních předpisů. To je možné označit za další nepříznivý trend v oblasti práva životního prostředí, což je ovšem ve velké míře způsobeno nutným začleňováním komunitárního práva do českého právního řádu. Právě to je jeden z možných důvodů, proč je český právní systém nepřehledný, nesystematický, chaotický a problematický.

V oblasti ochrany životního prostředí neexistuje jednotný model kontrolního mechanismu, ať již by se jednalo o zpětnou kontrolu orgánem povolujícím nebo o kontrolu pouze orgánem kontrolním. Většinou se jedná o kontrolu zdvojenou, tj. jak orgánem povolujícím, tak orgánem kontrolním. V případě uložení sankce často nastupuje orgán třetí, a to vymáhající orgán - Celní správa ČR.

Právní úprava kontroly je poněkud roztržštěná, vždy po jednotlivých složkách, a horizontálně i vertikálně rozštěpená mezi několik kontrolních orgánů. Příkladem kontrolních orgánů jsou ČIŽP, která resortně spadá pod MŽP. Krajské hygienické stanice resortně spadají pod Ministerstvo zdravotnictví. Státní úřad pro jadernou bezpečnost, je samostatným ústředním správním úřadem. Orgány obcí jako orgány ochrany zemědělského půdního fondu, resortně tato ochrana spadá pod MŽP. Kontrolu provádějí v mezích zákonem svěřené působnosti i orgány územních samosprávných celků, kterých se týká ochrana a péče o životní prostředí ve správním území, a řešení případných střetů zájmů jednotlivých subjektů. (Bahýl, 2008).

Zmínit je nutné soudnictví, jakožto soustavu soudů vykonávajících nezávislou moc soudní. Jedná o velmi důležitý prvek kontroly veřejné správy. Soudní kontrola výkonu veřejné správy se na úseku ochrany životního prostředí aplikuje prostřednictvím správního soudnictví, které je dvouinstanční (krajské soudy, Nejvyšší správní soud). Ve správním řízení též uplatňuje systém dvouinstanční. Správní orgány mají k dispozici i řadu autoremeduračních prostředků, ty se ovšem v praxi správních úřadů aplikují velmi zřídka. Správní soudnictví jako vysoce specializované soudnictví provádějí krajské soudy. Proti jejich rozhodnutí o

¹⁵ čl. 105 Ústavy České republiky: „Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“.

rozhodnutích vydaných ve správních řízeních existuje opravný prostředek, kasační stížnost k nejvyššímu správnímu soudu. Krajské soudy rozhodují rozsudkem a Nejvyšší soud rozhoduje o kasační stížnosti směřující proti rozsudku krajského soudu tak, že rozsudek buď zruší a vrátí jej krajskému soudu k novému řízení nebo kasační stížnost zamítne a rozsudek krajského soudu potvrdí. U rozhodnutí správních úřadů, proti kterým se účastníci nebo osoby prokazující právní zájem na věci nestihli odvolat, neboť marně uplynula lhůta k podání odvolání, mohou využít i mimořádného – přezkumného opravného prostředku podáním podnětu k provedení nezkumného řízení ke správnímu orgánu, nadřízenému u správního úřadu tomu správnímu orgánu (I. stupně), který napadené rozhodnutí vydal.

8. Odpovědnost

Na 300 000 lokalit v Evropě je podle údajů Evropské komise skutečně nebo potenciálně znečištěno škodlivými látkami. Každé další znečištění je nepřijatelné. Mnoha živočišným a rostlinným druhům hrozí vyhynutí. Další ztráta je nepřijatelná. Proto chtějí zákonodárci EU do budoucna všechny znečišťovatele životního prostředí důrazně volat k zodpovědnosti. Kdo způsobí škody, musí je také napravit, především naturálně, uvedením v náležitý stav a pokud to není možné tak a finančně nahradit. Vzniklé škody tak budou moci být odstraněny. A potenciální hříšníci budou předem odrazeni od toho, aby pokračovali v poškozování životního prostředí (Březová, 2011).

Práva a odpovědnosti v životním prostředí upravuje právní řád České republiky soustavou zákonů počínaje Ústavou ČR. Obecnou zastřešující normou je zákon o životním prostředí, další zvláštní zákony chrání jeho jednotlivé složky, upravují povinnosti provozovatelů činností vztahujících se k životnímu prostředí a vymezují jednotlivé orgány státní správy a úseku ochrany životního prostředí. V poslední době i v souvislosti se vstupem do Evropské unie ještě více nabývají na významu zákony upravující odpovědnost podnikatelské sféry, i jednotlivých občanů k životnímu prostředí.

Následkem porušení právní povinnosti, ať již se jedná o protiprávní jednání nebo opomenutí (tedy nejednání tam, kde jednání být mělo), je vznik právní odpovědnosti. Možných právních následků (druhů právní odpovědnosti) může být hned několik.

Můžeme si tento pojem vysvětlit na příkladu:

Pokud např. někdo neoprávněně vykácí ve velkém rozsahu stromy v lese, který mu nepatří, může očekávat, že pokud bude dopaden a usvědčen, že:

- bude s ním vedeno buď správní řízení pro spáchání jiného správního deliktu podle § 55 (1) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (např. „Orgán státní správy lesů uloží pokutu až do výše 1 000 000 Kč vlastníku lesa nebo jiné osobě, kteří a) úmyslnou činností způsobí značné škody na lese a ohrozí tím plnění jeho funkcí.“) a může mu být uložena pokuta do stanovené výše,
- nebo bude stíhán pro trestný čin poškozování lesa podle § 295 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákona, a může mu být uložen trest odnětí svobody

až na dva roky nebo zákaz činnosti a dále zejména pro trestný čin krádeže podle § 205 trestního zákona a může mu být uložen trest odnětí svobody až na osm let (záleží na rozsahu způsobené škody)

- a bude proti němu vést vlastník lesa spor o náhradu škody podle § 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (za jistých okolností lze škodu uplatňovat přímo v průběhu správního nebo trestního řízení (pers. comm. „Jelínková, 2012).

Knappová (2003) definuje odpovědnost obecně. Právní odpovědnost je možno charakterizovat jako zvláštní druh právního vztahu, jehož podstatou je povinnost subjektu nést pro něj nepříznivé následky porušení právní povinnosti. Právní povinnost je v tomto vztahu primární, odpovědnost je ve vztahu k primární povinnosti povinností následnou, tedy sekundární. Ovšem Damohorský člení právní odpovědnost následovně: ekologicko-právní odpovědnost zahrnuje odpovědnost deliktní, tedy trestní a trestně správní a odpovědnost za ztráty na životním prostředí (za škodu, za ekologickou újmu a za historické škody).

V právu životního prostředí rozeznáváme dvě kategorie právní odpovědnosti, odpovědnost objektivní (za následek) a odpovědnost subjektivní (za zavinění). Uplatňují se zde všechny druhy právní odpovědnosti, typické pro různá právní odvětví, tedy odpovědnost za škodu na životním prostředí, deliktní odpovědnost, trestněprávní i správněprávní¹⁶ a odpovědnost za ekologickou újmu, která je specifická výhradně v právu životního prostředí. Specifikum práva životního prostředí pak spočívá v tom, že jednotlivé odpovědnostní vztahy se nemusí uskutečňovat pouze samostatně, ale mohou se uplatnit společně, s výjimkou odpovědnosti za trestný čin. Odpovědnost za přestupky fyzických osob se řídí zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění, ať už jde o přestupky uvedené v tomto zákoně nebo v jiných zákonech.

Odpovědností deliktní správněprávní, tedy správními delikty se budu zabývat v dalších kapitolách.

V usnesení Nejvyššího správního soudu se poukazuje na to, že při uložení pokuty musí být prokázáno, že konkrétní osoba svojí činností, (popř. nečinností, opomenutím) ohrozila nebo poškodila životní prostředí v lesích, že se tak stalo jejím vlastním zaviněním a že došlo k zákonnému předvídanému následku, tedy, že životní

¹⁶ srov. HEAD, M., 2008: Administrative law kontext a critique. 2. vyd. The federation Press, Sydney,

prostředí bylo ohroženo či poškozeno vytvořením podmínek pro působení škodlivých biotických¹⁷ a abiotických¹⁸ činitelů.

Pro závěr o zavinění nepostačuje samotná vědomost o možnosti způsobení následku. Je třeba důkazu o tom, že jak jednání, tak následek, které zákon sankcionuje, vznikly zaviněně. Zavinění je nutno prokázat i ohledně příčinné souvislosti mezi jednáním a následkem (NSS, č.j. As 15/2007).

8.1 Odpovědnost za škodu

Pro možnost uplatnění tohoto druhu majetkoprávní odpovědnosti je nutné, aby došlo k protiprávnímu jednání, ke škodě a k příčinné souvislosti mezi těmito dvěma prvky. Ustanovení § 415 občanského zákoníku mimo jiných škod, kterým je každý povinen předcházet či počínat si tak, aby k nim nedocházelo, zahrnuje také škody na přírodě a životním prostředí. Občanský zákoník vychází ze základní prevenční povinnosti neminem leadere (nikomu neškodit).

Vedle majetku a zdraví, dvou základních hodnot, které jsou občanským zákoníkem chráněny, zákonodárce výslovně doplňuje další dvě pro nás významné hodnoty, tedy přírodu a životní prostředí. Je zároveň nepochybné, že ustanovení §415 občanského zákoníku se týká výhradně prevence škod. Každý musí vzniku škod na životním prostředí a přírodě předcházet. V žádném dalším ustanovení občanského zákoníku se již výslovně pojmy škody na přírodě či životním prostředí neobjevují. Jako problém vnímám tu skutečnost, že je zde sice zakotvena povinnost, ale chybí již ustanovení o odpovědnosti, o určení výše náhrady škody apod. Je zřejmé, že tento problém je složitý, neboť sumarizace škod je mnohem snazší na druzích, ale těžko vyčíslitelná na celých ekosystémech. Občanský zákoník vychází z dvojí právní úpravy odpovědnosti za škodu. Jednak je to tzv. obecná odpovědnost

¹⁷ činitelé živé (organické) přírody, působící na živé organismy; organická složka jejich životního prostředí, rozlišují se biotické faktory potravní (trofické), které tvoří veškeré vztahy živočichů k potravě; biotické faktory homotypické, tj. vlivy jedinců téhož druhu; biotické faktory heterotypické, tj. vztahy k jiným druhům organismů; biotické faktory antropické, vlivy působené člověkem a jeho činností

¹⁸ činitelé neživé (anorganické) přírody, působící na živé organismy; složka jejich životního prostředí, rozlišují se: faktory klimatické (světlo, teplota, srážky, vzduch a jeho pohyby, vlhkost, tlak, elektrických změny ovzduší), faktory půdní, edafické (složení, struktura, fyzikální a chemické vlastnosti půdy i jejího podkladu), faktory hydrologické (voda jako prostředí organismů, její teplota, salinita, pohyb, tlak, průhlednost), faktory topografické (poloha místa, nadmořská výška, sklon a expozice)

upravená v § 420 a § 420a občanského zákoníku a dále pak speciální ustanovení o škodách podle § 421a, 427 nebo § 432 občanského zákoníku. V rámci obecné odpovědnosti občanský zákoník vymezuje dva typy odpovědnosti. Za první je to odpovědnost za škodu, která byla způsobena porušením právních povinností a vznikla zaviněním škůdce. Za druhou je to odpovědnost za škody způsobené jinému provozní činností.

Podle § 442 a následujících se hradí skutečná škoda a ušlý zisk. Hradí se škoda na věci, škoda na zdraví, škoda na výděлку, ztráta při invaliditě, náhrada za ztrátu důchodu, výživa pozůstalým při usmrcení, náklady spojené s léčením. Z výčtu uvedeného § 442 občanského zákoníku nevyplývá, že by bylo možné požadovat náhradu škody i v jiném rozsahu, tj. náhradu škody na životním prostředí. Tuto škodu bude nutno tedy vyčíslit především prostřednictvím škody na věci, např. na budovách, na porostech, na pozemcích apod. Je třeba připustit, že jistý typ škod na životním prostředí se obtížně prokazuje jako poškození věci a že v tomto směru se mohou vyskytnout škody, kterých se nelze domáhat podle občanského zákoníku, protože jejich náhradu občanský zákoník nepřiznává. Příkladem by mohlo být oslabení retenční funkce pozemku nebo ztráta biodiverzity nebo nevhodná změna druhové skladby. Dle mého názoru se jedná o případy, v nichž by jen obtížně poškozený mohl prokazovat škodu na věci. Složitá je i identifikace poškozeného, složité je i prokazování škody a v neposlední řadě je složitý výpočet škody.

Administrativněsprávní či trestněprávní odpovědnost, která působí ve prospěch životního prostředí nebo ve prospěch jeho ochrany a která je bezprostřední, kdy jednající si uvědomuje, že sankce, která na něj dopadá nebo může dopadnout, je přímým důsledkem porušení právní povinnosti uložené k ochraně životního prostředí. V případě odpovědnosti majetkoprávní je její působení ve prospěch ochrany životního prostředí nepřímé. Je jakoby zastřené tím, že sankce této odpovědnosti dopadnou na subjekt především proto, že jinému subjektu způsobil majetkovou újmu (Pekárek a kol. 2009). V pojetí zákona o životním prostředí jde o tzv. objektivní právní odpovědnost, neboť se zjišťováním zavinění, jako eventuálního dalšího předpokladu vzniku této odpovědnosti zákon nepočítá.

V režimu tzv. obecné odpovědnosti podle ustanovení § 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen občanský zákoník) se vyžaduje také zavinění. V případě odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností podle ustanovení § 420a občanského zákoníku se však zavinění nevyžaduje,

jde tedy o odpovědnost objektivní. Od obecné odpovědnosti se pak odlišují i případy stanovené v ustanoveních §§427-431 (škoda způsobená provozem dopravních prostředků) a § 432 občanského zákoníku (škoda způsobená provozem zvlášť nebezpečným), stejně jako vymezení odpovědnosti za škodu ve zvláštních zákonech, např. v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách, v platném znění.

Občanský zákoník užívá pojem „škoda na životním prostředí“ ve svém ustanovení § 415. Toto ustanovení zakotvuje základní prevenční povinnost. Škoda je obecně chápána jako majetková újma vyjádřitelná v penězích, a proto i prevenční ustanovení občanského zákoníku, které se vztahuje i na prevenci vůči škodě na životním prostředí, má na mysli pouze tuto majetkovou újmu. Institut škody a její náhrady je tedy v zásadě aplikovatelný jen na škody na těch složkách životního prostředí, které jsou současně věcmi v právním slova smyslu a někdo konkrétní je vlastní, tedy jde o škody materiální.

Odpovědnost v tomto případě vyjadřuje majetkovou ztrátu na ŽP, které má povahu věci a jako škoda tedy vzniká konkrétnímu subjektu, který je vlastníkem. Škoda může být buď skutečná (damnum emergens) nebo jako ušlý zisk (lucrum cessans). Ve většině zemí je ten, kdo utrpěl škodu, oprávněn podat žalobu proti tomu, kdo mu škodu způsobil nebo jeho majetek či zájem ohrožuje (Kiss a kol. 1997).

8.2 Odpovědnost za ekologickou újmu

Ekologická újma je definována v ustanovení § 10 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí jako ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikajících poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti. V samotném zákoně č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů, v platném znění, nalezneme definici, ovšem obsahově užší, Tento zákon je zvláštním právním předpisem ve vztahu k zákonu č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

Oba pojmy je třeba vykládat i chápat odlišně. Zatímco pojem „škoda“ značí materiální ztrátu, pojem „újma“ vyjadřuje též ztrátu nemateriální povahy. Z tohoto vymezení pak vyplývají další odlišnosti. Ekologická újma může vznikat a vzniká i na těch složkách životního prostředí, které nejsou věcmi, např. ovzduší, které nejsou předmětem vlastnictví, např. volně žijící živočichové, a může též vznikat i na věcech,

kteře nemusí být výsledkem lidské činnosti, např. planě rostoucí dřeviny. Pokud ekologická újma vzniká v důsledku lidské činnosti, tato činnost nemusí být nutně protiprávní, ale může se jednat i o činnost konanou v souladu s právem.

Ekologická újma je ztráta, která má celospolečenský dosah. Nevzniká pouze jednomu subjektu, např. vlastníkovi, nájemci, ale celé společnosti. Zájmy společnosti zastupuje stát a ten je proto oprávněn prostřednictvím svých orgánů ekologické újmy uplatňovat.

Odpovědnost za ekologickou újmu nese původce, kterým může být i vlastník věci. Předpoklady vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu jsou stanoveny v § 27 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Zde se na rozdíl od ustanovení § 10 téhož zákona počítá s protiprávním jednáním jako definičním znakem odpovědnosti.

Ekologická újma je obtížně vyčíslitelná, neboť se nejedná o ztrátu materiální a bývá také obtížně napravitelná. Zpravidla je kompenzována systémem naturálních restitucí nebo kompenzacemi. Finanční náhrada je naopak problematická, protože nelze jednoznačně vyčíslit škodu a stanovit tak příslušnou finanční částku. Problematiku nápravy ekologické újmy nicméně také zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění upravuje, a to v § 27 odst. 1. Zde stanovuje tři způsoby nápravy, kdy na prvním místě uvádí obnovu přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části, tedy uvedení do původního stavu, naturální restituce. Teprve za předpokladu, že toto není možné nebo účelné, je původce povinen nahradit újmu jiným způsobem, př. náhradní opatření, kompenzační opatření. Poslední možností náhrady je pak náhrada v penězích (Damohorský 2007).

O ukládání povinností a sankcí rozhodují příslušné orgány státní správy. Přestože zákon upravuje i ukládání sankcí, a určuje i jejich výši, samotné ocenění ekologické újmy zůstává problémem, neboť nebylo realizováno zmocnění (Pekárek, Jančářová 2003).

Posledním typem odpovědnosti, která by neměla zůstat opomenuta je odpovědnost morální a politická. Jsou to lidé, kteří vykonávají politickou funkci nebo se angažují ve věcech veřejných. Vždy jde o uvědomění si priorit a myšlenky, zda upřednostnit zdravé prostředí pro život a přístup k němu nebo materiální prospěch. Morální odpovědnost za životní prostředí by měla být jedním ze základních prvků výchovy a vytvořené právo by k tomu pomoci zákonodárců mělo rozhodně přispívat.

V těchto souvislostech je nutno si uvědomit, že ukládání sankcí a jejich výše je pouze prostředkem výchovným či donucovacím.

9. Správní řízení

Správní řízení je postup, jehož základním cílem je vydat správní akt, a který má vlastnost způsobit účinky v něm předvídané, jako je založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti v dané věci správnímu orgánu nepodřízených osob, akt konstitutivní, nebo je autoritativně stvrdit, akt deklaratorní, a tento správní akt má schopnost nabýt právní moc. Od správního aktu je očekáváno, že bude silný a přesvědčivý svou zákonností. Proces má sloužit k nalezení správného a spravedlivého rozhodnutí. Osoby, jejichž práv a povinností se postup správního orgánu a na základě tohoto postupu vydaných rozhodnutí týká, se na řízení a na vytváření obsahu rozhodnutí podílejí a prostřednictvím jim svěřených procesních práv hájí a prosazují svá práva a zájmy. Správní řízení tak má nezastupitelnou funkci ochrany práv a zájmů osob. Jejich postavení vůči správnímu orgánu je ovšem stále vztahem k nositeli státní moci, která nakonec autoritativně rozhodne. Tento vztah není rovný. Proto právní předpisy zavazují i samotné správní orgány práva osob chránit, poskytnout jim potřebné informace a poučení, aby v řízení neutrpěli újmu. Pro řízení ve věcech životního prostředí, s určitými výjimkami, je směrodatná právní úprava obsažená v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen správní řád). Základní otázku správního práva procesního představuje vymezení rozsahu pojmu správní proces, který je zde chápán jako synonymum s pojmem správní řízení.

Procesem v právním smyslu slova se obvykle chápe postup, který je zaměřen na stanovení nebo zajištění práv či povinností osob formou více či méně formálního rozhodnutí, správního aktu a dále postup zaměřený na nucený výkon takového rozhodnutí. Procesní subjekty, tj. na jedné straně rozhodovací orgány, a na straně druhé fyzické a právnické osoby, o jejichž právním postavení se rozhoduje nebo jejichž právní postavení může být bezprostředně rozhodnutím dotčeno, jsou v řízení nadány vzájemnými procesními právy a povinnostmi (Hendrych, 2006).

Právní úprava správního řízení stanoví, že postup při vydávání správních aktů a při vynucování povinností z nich vyplývajících se řídí určitými procesními formami. Tento uzákoněný postup představuje jednu z hlavních záruk zákonnosti ve veřejné správě. Právní úprava garantuje, že veřejná správa má rozhodovat o právních poměrech osob v součinnosti s nimi. Tyto osoby, jakožto účastníci řízení, mohou aktivním způsobem ovlivňovat rozhodovací činnost správy ve správním řízení, např.

mohou navrhnout důkazy, vyjadřovat se k podkladům rozhodnutí, podávat opravné prostředky. I pro správní řízení platí ustanovení čl. 38 Listiny základních práv a svobod: “Každý má právo, aby jeho věc byla projednávána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem“. Právě správní řád je jedním ze zákonů, který ve svém ust. § 49 odst. 2 stanoví, že ústní jednání je neveřejné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že jednání nebo jeho část jsou veřejné a prolamuje tak zásadu veřejnosti jednání, která však zásadně platí při jednání před soudem. Jednou ze zásad správního řízení je povinnost správního orgánu, aby orgán zjistil před vydáním správního aktu skutečný stav věci, a dále aby eventuální nezákonný a nesprávný akt mohl být v opravném řízení napraven. Správní řízení je součástí výkonu veřejné správy. Normy upravující správní řízení se vztahují jen na výkon veřejné správy a samospráv a neuplatňují se však ve věcech fiskálních a hospodářských, ve kterých vystupují stát, obec či jiný subjekt správy jako nositel soukromoprávních oprávnění a povinností.

Správní orgány, které rozhodují ve správním řízení, jsou v postavení orgánů výkonné moci státu vázanými pouze ústavou a zákony, nejsou orgány soudního typu, ale nejsou součástí organizace veřejné správy a při správním řízení vystupují jako reprezentanti veřejných zájmů a dbají o jejich dodržování a prosazení (Hendrych 2006), přičemž správní orgány vždy postupují dle zákonem stanovených zásad správního řízení.

9.1 Zásady správního řízení

Základní zásady činnosti správních orgánů podle ust. § 2 až 8 a § 177, odst. 1 správního řádu se vztahují díky širší věcné působnosti správního řádu nejen na klasické správní řízení, které spočívá v rozhodování o právech a povinnostech osob, ale na veškerou činnost, nebo-li působnost orgánů veřejné správy, tedy i na vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení, stížnosti apod. Rozsah působnosti základních zásad činnosti správních orgánů nerozšiřuje právě ustanovení § 177 odst. 1 s správního řádu, podle kterého se základní zásady činnosti správních orgánů ještě použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

K ideovým zdrojům základních zásad činnosti správních orgánů patří vedle Ústavy a Listiny základních práv a svobod a některé dokumenty mezinárodního, resp. Evropského práva, a to především Úmluva Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod a některá doporučení Výboru ministrů Rady Evropy týkající se evropského práva (Vedral, 2006).

Zásada zákonnosti, legality, znamená, že činnost správního orgánu (postup, správní úkony, rozhodnutí, atd.) musí být bezpodmínečně v souladu s právem, obecně platí, že správní orgány jsou při veškeré své činnosti vázány celým českým právním řádem, tzn. všemi zákony, s jejich podzákonnými právními předpisy, včetně mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu ČR (čl. 10 Ústavy), s předpisy Evropských společenství (primárními a přímo aplikovanými sekundárními). Správní orgán je povinen uplatňovat své pravomoci k účelu určenému zákonem nebo na základě zákona a v rozsahu svěřeném mu zákonem.

Zásada zneužití pravomoci resp. zneužití správního uvážení znamená, že správní orgány mohou uplatňovat svou pravomoc pouze a jen k těm účelům, k nimž jim byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a pouze v tomto rozsahu, v jakém jim byla svěřena.

Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře a zásada proporcionality (přiměřenosti) znamená, že obecně platí, že veřejnoprávní akt je od okamžiku vydání pokládán za formálně a obsahově správný, tedy bezvadný až do okamžiku, kdy je stanoveným způsobem rozhodnuto, že tomu tak není (např. řízení o opravných prostředcích, žaloba podle soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.)).

Zásada ochrany veřejného zájmu - správní orgány mají rozhodovat tak, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Přitom nejde o jakýsi abstraktní veřejný zájem, ale jde vždy o konkrétní veřejné zájmy, které vyplývají z právní úpravy. Jedním z takových veřejných zájmů je zájem na ochranu životního prostředí.

Zásada nestranného a objektivního postupu – z ní plyne rovný přístup k jednotlivým případům, přijaté řešení musí odpovídat okolnostem konkrétního případu.

Zásada materiální pravdy – obecně platí, že nevyplývá-li ze zákona (tedy správního řádu nebo jiného zákona) něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v takovém rozsahu, který je nezbytný k tomu, aby byl úkon správního úkonem v souladu s

požadavky obsaženými v § 2 správního řádu, tedy se zásadou legality, zásadou zákazu zneužití pravomoci a správní úvahy, zásadou proporcionality a ochrany dobré víry, zásadou ochrany veřejného zájmu, zásadou nestranného přístupu a zásadou legitimního očekávání. Správní orgán má povinnost opatřovat si z úřední moci podklady pro rozhodnutí, zjišťovat všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu a v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 2 a 3 správního řádu).

Zásada veřejné správy jako služby – výkon veřejné správy je službou veřejnosti, současně je do zásady zabudována zásada zákazu odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae), jinými slovy povinnost správního orgánu řešenou věc určitým způsobem rozhodnout, tedy neponechat ji nerozhodnutou (§ 2 odst. 1 a § 6 odst. 1 SŘ).

Zásada součinnosti s dotčenými osobami – při uplatňování jejich práv vychází z toho, že správní orgán je prokazatelně povinen poučít účastníka řízení o právech a povinnostech vždy tak, aby osoba poučení porozuměla. Absence tohoto nedostatečného poučení je pak vadou řízení, která může vést až ke zrušení rozhodnutí. Správní orgán je povinen, je-li to pro ochranu práv dotčených osob nezbytné, s dostatečným časovým předstihem informovat o konkrétním prováděném úkonu. Za dostatečný předstih lze považovat takovou dobu, aby si dotčená osoba např. mohla zvolit zástupce a s ním projednat další postup.

Zásada preference smírného řešení - týká se případů, kdy dojde ke sporu mezi dotčenými osobami (nikoli tedy o spor mezi správním orgánem a dotčenou osobou). Správní orgán je povinen pokusit se o smírné řešení, umožňuje-li to povaha věci. Ke smíru nesmí účastníky nutit.

Zásada rychlosti řízení – tato zásada nemá jen zákonný ale i ústavní rozměr. Podle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý právo na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. Správní orgán je povinen činit úkony ve lhůtách stanovených zákonem (např. lhůty pro vydání rozhodnutí). Pokud lhůta stanovena není, pak je orgán povinen činit úkony v přiměřené lhůtě. Pokud správní orgán nerespektuje tyto zásady, použije se ustanovení o ochraně před nečinností správního orgánu (§ 80 správního řádu).

Zásada procesní ekonomie – správní orgány musejí postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, tedy dotčeným osobám, dotčeným orgánům, ani

samotnému správnímu orgánu, která určitou věc vyřizuje. Současně platí, že správní orgány mají co možná nejméně zatěžovat dotčené osoby.

Zásada rovnosti – dotčené osoby mají rovné postavení při uplatňování svých procesních práv. Procesní rovnost se uplatňuje vždy mezi dotčenými osobami, které mají druhově stejné postavení.

Zásada dobré správy – v zájmu dobré spolupráce by si měly správní orgány pomáhat, v zákonem stanovených lhůtách vyřizovat dožádání, vzájemně si poskytovat potřebné informace a navzájem spolupracovat tak, aby realizace této zásady v jejich praktické činnosti přispívala zejména k hospodárnosti a rychlosti řízení. Měly by si rovněž poskytovat informace o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z úřední povinnosti (Vedral, 2006).

9.2 Veřejný zájem

Ze zásad správního řízení vyjádřené v ust. § 2 odst. 4 správního řádu lze mimo jiné vyčíst to, že správní orgán nesmí zneužívat svou pravomoc, smí konat jen v rozsahu, jakém mu byla svěřena, má rozhodovat ve shodných případech stejně, a musí vzít v potaz veřejný zájem.

Vedral píše, že ust. § 2 odst. 4 správního řádu obsahuje celkem tři základní zásady, jimiž se musí řídit správní orgány při správním řízení. Jsou jimi zásada ochrany veřejného zájmu, aby rozhodnutí (usnesení) bylo v souladu s veřejným zájmem, zásada nestranného postupu a rovného přístupu, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu a zásada ochrany legitimního očekávání, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Všechny uvedené zásady souvisejí se zásadou legality, symbolem právního státu a jejich dodržování znamená naplnění čl. 1 odst. 1 Ústavy (Vedral, 2006).

Veřejný zájem nelze vyjádřit jako jeden univerzální veřejný zájem, ale jako pluralitu veřejných zájmů (ochrana životního prostředí, ochrana základních práv a svobod, ochrana územní samosprávy). V určitých případech mohou stát veřejné zájmy proti sobě (např. ochrana podnikání a ochrana životního prostředí nebo zájem na veřejném přístupu k informacím a zájem na ochraně osobnostních práv), (Jemelka a kol., 2011).

Ochrana veřejného zájmu je tedy základním úkolem veřejné správy, přesto většina právních předpisů nechává na aplikační praxi, aby v konkrétním případě veřejný zájem sama veřejná správa nalézala, hodnotila s tím, že ho nesmí nahradit jiným zájmem, např. soukromým.

Pojem veřejný zájem není právním řádem výslovně obsahově vymezen. Jde o právní pojem neurčitý, který obsahuje jevy nebo skutečnosti, které nelze v obecné rovině definovat. Obsah takového pojmu musí posuzovat správní orgán. Obecně se dá říci, že zájem je veřejným zájmem, pokud je zájmem celé nebo podstatné společnosti. Nemůže se jednat o zájem individuální nebo zájem úzké skupiny subjektů, nemůže být v rozporu s platnými právními předpisy (Havelková, 2008). Při rozhodování o tom, co je a co není ve veřejném zájmu by se mohla nabízet konstrukce, že zájem většiny má přednost před zájmem menšiny nebo jednotlivce. Zcela jisté ale je, že veřejný zájem není totožný se zájmem všech, celé společnosti, všeho lidu. To, co je v zájmu všech, není třeba prosazovat zákonem, protože se nenajde nikdo, před kým by ho bylo potřeba chránit.

Např. nejznámější vymezení pojmu veřejného zájmu¹⁹ je podle Waltra Lippemana. Ten vymezil veřejný zájem následovně: veřejným zájmem lze být to, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně, mysleli racionálně, jednali bez ohledu na osobní zájem a shovívavě k ostatním (Bell, Kristol, 1965). Podle závěrů ústavního soudu by veřejný zájem měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce a nelze jej v konkrétní věci předem stanovit. Úvaha o zjišťování veřejného zájmu a výsledek musí být správním orgánem odůvodněny (Pl. ÚS 24/04).

Pojem veřejný zájem se vyskytuje v Listině na několika místech, soudím, že nejvýznamněji jako jeden z důvodů omezení vlastnického práva spolu se zákonem, tedy omezení vlastnického práva musí mít oporu v zákoně a zároveň musí být ve veřejném zájmu.

Různé veřejné zájmy ve společnosti se mohou dostat do vzájemných konfliktů. Výslovné deklarování skutečnosti, že ochrana přírody je veřejným zájmem, nenalezneme v úvodních ustanoveních zákona č. 114/1192 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, ale až v ust. § 58 odst. 1 zákona. Současně je zákonem

¹⁹ viz i MELLINKOFF, D. 1992: Mellinkoff's Dictionary of American legal usage. West Publishing Co.

stanoveno, že každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona. V ust. § 43 zákona, který upravuje výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích, a v ust. § 56, který upravuje výjimky ze zákazu u památných stromů a zvláště chráněných rostlin a živočichů, je shodná podmínka, za které lze výjimku povolit, že jiný veřejný zájem musí výrazně převažovat nad zájmem ochrany přírody. Při rozhodování musí správní orgán zkoumat individuálně každý jednotlivý případ, je povinen si opatřit všechny rozhodné podklady a zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (ust. § 50 správního řádu). Stavby větrných elektráren představují na jedné straně šetrné hospodaření s přírodními zdroji, na straně druhé významně zasahují do rovnováhy v krajině. V konkrétním případě se na správní soud (NSS, čj. 2 As 35/2007) obrátil investor, jemuž podle ust. § 12 odst. 2 zákona nebyl udělen souhlas s umístěním dvou větrných elektráren a namítal, že orgán ochrany přírody při rozhodování nepřihlédl k ekonomickému přínosu stavby pro výrobu energie z alternativních obnovitelných zdrojů. Krajský soud dospěl k závěru, že se těmito otázkami měl orgán ochrany přírody zabývat, žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil orgánu ochrany přírody k novému řízení. Na základě kasační stížnosti podané orgánem ochrany přírody (krajským úřadem) Nejvyšší správní soud ČR shledal rozsudek krajského soudu jako nezákonný. Z citovaného rozsudku NSS vyplývá, že ustanovení § 1 zákona²⁰ o zohlednění hospodářských, sociálních a kulturních potřeb obyvatel a regionálních a místních poměrů je zjevně ustanovením programovaným a obecným, které stanoví výkladová východiska pro další části zákona. Zohledňování hospodářských a sociálních potřeb nemůže znamenat negaci primárních cílů zákona, nýbrž má směřovat k hledání řešení, která sice k jiným veřejným zájmům přihlížejí, ale která zároveň neovlivňují primární účel zákona, nebo jej ovlivňují co možná nejméně. Zohlednění ekonomického přínosu je tedy na místě pouze tehdy, pokud navržená stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně. Pokud je vliv na krajinný ráz příliš veliký, není možné jej vyvážit ekonomickým přínosem. Posouzení ekonomického přínosu v řízení podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona není

²⁰ účelem zákona je za účasti příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000. přitom je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální místní poměry.

rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti udělit souhlas k umístění stavby, která sníží hodnotu krajinného rázu. Jde o otázku podružnou, která nemůže hrát v případech významného dotčení krajinného rázu rozhodující roli. Vystává otázka, zda je povinen správní orgán při rozhodování zkoumat otázky hospodářských, sociálních a kulturních potřeb obyvatel. Domnívám se, že nikoli. Jsem si vědoma, že identifikovat pojem veřejný zájem je velmi náročné a složité, nicméně velmi zajímavé z pohledu orgánu státní správy a proto jsem se o to pokusila. Uznávám, že se vyskytuje mnoho jiných názorů.

10. Správní dozor

Obecně lze za dozor považovat aktivitu, jejíž podstatou je pozorování určité činnosti nebo určitého stavu, na které navazuje hodnocení, nebo aplikace prostředků směřujících k zajištění sledovaného účelu dozorčí činnosti. Pod pojmem správní dozor rozumíme takovou správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy pozoruje chování podřízených i nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné opatření nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu. Dozorčím orgánem je vykonavatel veřejné správy, jemuž zákon svěřuje dozorčí působnost. Správní dozor zpravidla vykonávají správní úřady a jednotlivé úřední osoby. Zákon svěřuje výkon správního dozoru správnímu úřadu a zároveň upravuje oprávnění jednotlivých úředních osob. (Škubalová, 2011). Přímo ze zákona, nebo formou autorizace může být pravomoc při výkonu správního dozoru propůjčena právníkům osobám nebo fyzickým osobám soukromého práva. Správní dozor potom vykonávají pověření zaměstnanci těchto právníků osob. Příkladem může být činnost autorizovaných zkušeben, které jsou uskutečňovány formami soukromého práva. Příkladem, kdy správní dozor provádí fyzická osoba jsou např. veřejné strážce, lesní stráž (ust. § 38 – 39a zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, v platném znění), myslivecká stráž (ust. § 12-16 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, v platném znění), rybářská stráž (ust. § 14-18 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybníkářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů, v platném znění).

Vedle správního dozoru existují ve veřejné správě obdobné činnosti, jako je státní dozor nad veřejnoprávními korporacemi, vnitřní dozorčí činnost, finanční kontrola, přezkoumávání hospodaření. Významnou skutečností pro charakteristiku správního dozoru je stanovení, z čeho vyplývá, že chování dozorovaného subjektu je vyhodnoceno jako žádoucí nebo nežádoucí. V právním státě by mělo jít výlučně o to, zda je toto chování v souladu s právem či nikoli. V tom případě je třeba zkoumat, zda tyto povinnosti vyplývají ze zákona, nebo z jiného právního předpisu, z jiného předpisu, jehož závaznost zakládá zákon, z opatření obecné povahy, ze správního aktu nebo z veřejnoprávní smlouvy. Pro správní dozor je typická pouze zákonnost, nepřichází v úvahu uplatnění mimoprávních kritérií, jakými jsou věcná správnost,

účelnost, hospodárnost, sociální a ekonomická efektivnost, soulad s poznatky vědy a techniky, etická pravidla, ledaže by byla taková kritéria zahrnuta do právní normy. Správní dozor je vykonáván jako dozor průběžný, který je zaměřen na probíhající činnost, nebo jako dozor následný, zaměřený na sledování toho, jakým způsobem jsou odstraňovány nedostatky zjištěné při dřívějším výkonu dozoru. V případě, že jsou dozorové činnosti vykonávány předběžně, pravděpodobně nepůjde o správní dozor, nýbrž o povolovací nebo obdobnou činnost správy (Hendrych, 2006).

Správní dozor může být vykonáván soustavně nebo jednorázově. Dozor provedený jednorázově může vyplývat z úkolu založeného nějakým dokladem, dokumentem, programem nebo plánem výkonu dozoru, podnět může také přijít zvenčí, přičemž může jít o úřední podnět, ale může se jednat i o stížnost nebo petici. V našem současném správním právu je tedy správní dozor koncipován jako věcně specializovaná kontrolní činnost vykonavatelů veřejné správy, která je uskutečňována na základě zákona, v rozsahu vymezeném zákonem, vůči podřízeným i nepodřízeným adresátům veřejné správy, tedy vůči fyzickým i právnickým osobám soukromého i veřejného práva. Správní dozor je vždy zaměřen na chování osob. Podle povahy dozorované činnosti vystupují v různé míře její osobní nebo věcné prvky. V některých případech jsou dozorčí činnosti subjektů veřejné správy uspořádány hierarchicky, pak se hovoří o dozoru a vrchním dozoru. Termínem vrchní dozor je označována činnost ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů. Objektem dozoru jsou činnosti podřízených vykonavatelů při výkonu státní správy. Příkladem mohou být dozorčí činnosti v oblasti vodního hospodářství, kdy v ustanovení § 110 zákona č. 254/2011 Sb., zákon o vodách a o změně některých zákonů, v platném znění, dále jen vodní zákon, se rozlišuje vodoprávní dozor vodoprávních úřadů a vrchní vodoprávní dozor, který podle ust. § 111 vodního zákona vykonává Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí. Působnost a pravomoc při výkonu správního dozoru může být v prvním případě pouze jednou složkou působnosti a pravomoci dozorčího orgánu. V tom případě je dozor vykonáván neformálně při běžném plnění úkolů veřejné správy jako její nedílná součást, případně formou specializovaných akcí. Příkladem správního dozoru z této skupiny může být státní stavební dohled nebo vodoprávní dozor, specializované akce mohou provádět finanční orgány. V rámci správních úřadů mohou být vytvořeny organizační složky pro výkon správního dozoru. V druhém případě výkon dozoru může být výlučnou nebo převažující složkou jeho působnosti a

pravomoci, jedná se o specializované dozorčí orgány, pro které se v praxi vžil název inspekce. V České republice působí Státní energetická inspekce a Česká obchodní inspekce podřízené Ministerstvu průmyslu a obchodu, Drážní inspekce podřízená Ministerstvu dopravy, Státní zemědělská a potravinářská inspekce a Česká plemenářská inspekce podřízené Ministerstvu zemědělství, Česká inspekce životního prostředí podřízená Ministerstvu životního prostředí, Česká školní inspekce podřízená Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy.

Základním rysem inspekci je úzce specializovaná věcná působnost a organizační podřízenost některému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu. Téměř všechny inspekce mají dvoustupňovou organizační strukturu, vedle ústředního inspektorátu mají územní inspektoráty. Výjimkou je, že územně dekoncentrované inspektoráty jsou podřízeny přímo ústřednímu správnímu úřadu nebo jinému správnímu úřadu s celostátní působností, aniž by byl vytvořen ústřední inspektorát. Ne všechny inspekce však mají dvoustupňovou strukturu v tom, že by ústředí (ředitelství) inspekce bylo odvolacím orgánem proti rozhodnutím vydaným územním inspektorátem. ČIŽP takovým dvoustupňovým orgánem není.

10.1 Obsah právních vztahů při výkonu správního dozoru

Obsahem právních vztahů při výkonu správního dozoru jsou práva a povinnosti dozorčího orgánu a jim odpovídající povinnosti a oprávnění subjektu, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy. Vzhledem k tomu, že výkon správního dozoru velmi výrazně zasahuje do práv osob, nelze pochybovat o tom, že všechna oprávnění dozorčího orgánu a všechny povinnosti dozorovaných osob musí být stanoveny zákonem. Procesní oprávnění dozorčích orgánů, jakož i navazující nápravné a sankční prostředky dozoru jsou především zakotveny v jednotlivých zvláštních zákonech upravujících instituty správního dozoru. Zejména vlastní postup při provádění správního dozoru pak subsidiárně vyplývá z úpravy obecné, obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (Škubalová, 2011). Výjimečně pak postup při provádění správního dozoru upravuje pouze zvláštní zákon, který pravidla dozoru stanoví sám a použití zákona o státní kontrole výslovně vylučuje nebo jej nahrazuje vlastními pravidly. (např. ust. § 127 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, v platném znění).

10.2 Procesní aspekty správního dozoru

Z procesního hlediska se problematika správního dozoru rozpadá do dvou základních fází, a to zjišťování a hodnocení a fáze uplatnění nebo iniciace nápravných opatření nebo sankčních prostředků. Vlastní výkon správního dozoru představuje první z uvedených fází. Druhá na výkon správního dozoru navazuje. Zatímco první fáze je pro správní dozor pojmově určující, je druhá fáze fakultativní a její přítomnost závisí jednak na výsledku zjištění a hodnocení, jednak na tom, jakými pravomocemi disponuje dozorcí orgán. V první fázi dochází k významným zásahům do sféry práv dozorovaných osob, tyto osoby jsou jistým způsobem omezovány, jejich povinností je strpět výkon dozoru či poskytnout potřebnou součinnost. V této fázi se také specifikují skutková zjištění, která se mohou stát jedním z podkladů pro rozhodování o právech nebo povinnostech ve druhé fázi. Obsahem druhé fáze je formální rozhodování o právech nebo povinnostech dozorovaných osob anebo faktické zasahování do jejich hmotně právních poměrů. Prostředky používané v této fázi mají podobu správních aktů, faktických pokynů nebo bezprostředních zásahů. Obě fáze dozoru se mohou časově prolínat. Správní řízení, navazující na výkon dozoru, je vedeno z úřední pravomoci, zahajuje se oznámením. Oznámení je možno učinit i přímo na místě, kde je dozor prováděn. Probíhají-li obě fáze současně, je nutno rozlišovat, zda jde o úkon prováděný v rámci správního dozoru, nebo v rámci správního řízení, popř. podle úpravy postupu před zahájením správního řízení. Obecně je zjištění formalizované v protokolu pouze jedním z podkladů pro rozhodnutí a i po vyřízení námitek je možnost provést další důkazy nebo znovu provést důkazy o skutečnostech uvedených v protokolu. V navazujícím správním řízení mohou být uplatněny stejné nebo i jiné námitky, účastník řízení musí mít možnost vyjádřit se k podkladu rozhodnutí. V oblasti správního dozoru nemusí být na škodu případné překrývání vymezených kompetencí správních orgánů vykonávajících dozor a orgánů výkonu státní správy, za předpokladu řádné koordinace činnosti. V praxi nepůsobí potíže, pokud někteří vykonavatelé veřejné správy jsou nadáni pravomocí při výkonu správního dozoru, ale nejsou vybaveni nápravnými nebo sankčními prostředky. Potíže může způsobit, dokonce by to bylo nezákonné, kdyby některý správní orgán v postavení orgánu odvolacího provedl dozor a sám též uložil opatření nebo sankci k nápravě zanedbaných povinností.

Pojmy dozor a kontrola je třeba odlišovat. Správní dozor je určitá forma správní kontroly. Tato kontrolní činnost veřejné správy má v rovině pozitivního práva velmi rozmanitou podobu a právními předpisy bývá označována jinými obdobnými výrazy jako např. dozor, státní dozor, státní odborný dozor, dohled, státní dohled, i státní inspekce, kontrola, státní kontrola.

Je nutno poznamenat, že v současné době je označování druhů dozorové činnosti jako kontrola, dozor, inspekce, dohlídka, apod. velmi rozvolněné, nejen v praxi, ale i v teorii, velmi často se pod jiným pojmem skrývá stejný druh kontroly. Hendrych a kol. vymezuje dozoru a kontrolu obecně (2003). Obecně lze tedy dozor považovat za aktivitu, jejíž podstatou je pozorování určité činnosti nebo určitého stavu, na které navazuje hodnocení a lze vyvodit, že v této publikaci je pojem dozor nadřazen pojmu kontrola.

Naproti tomu Průcha (2004) neuznává obecnou nadřazenost pojmu dozor nad kontrolou. V publikaci jsou obecně vymezeny funkce kontroly (poznávací, zjišťovací, hodnotící a nápravná), pojetí kontroly (předběžná či preventivní, průběžná, následná) a hlediska kontroly (zákonnost, účelnost, hospodárnost). Obě publikace shodně konstatují terminologickou rozvolněnost, s čímž je nutné souhlasit. Vymezit jednoznačně pojmy dozor a kontrola a jejich vzájemný vztah není možné, a to zejména i díky současně platnému pozitivnímu právu. Není tedy možné ani odpovědět na otázku, zda v zákonech vymezené pojmy dozor a kontrola odpovídají všeobecnému vnímání napříč veřejnou správou a odbornou veřejností.

Z hlediska výkonných orgánů státní správy je kontrola chápána jako součást jejich každodenní činnosti, kdežto dozor jako činnost správních orgánů jim nadřazených.

Příkladem může být zák. č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění, (dále jen stavební zákon). Ust. § 132 stavebního zákona doslovně stanoví, že stavební úřady vykonávají soustavný dozor nad zajišťováním ochrany veřejných zájmů ochrany práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob a nad plněním jejich povinností vyplývajících z tohoto zákona a právních předpisů vydaných k jeho provedení. V ust § 171 o státním dozoru ve věcech územního plánování a stavebního řádu je státní dozor vyjádřen velmi neurčitě. Podle ust. tohoto § 171 můžeme státní dozor vnímat jako dozor nad dodržováním ustanovení stavebního zákona, právních předpisů, a dodržování opatření obecné povahy a rozhodnutí vydaných na základě tohoto zákona. Podle

mého názoru, logickým výkladem, i vzhledem k terminologii před novelizací stavebního zákona, kdy se hovořilo o státním stavebním dozoru, tedy dozor může být náhodný dozorový akt, kdežto „kontrola“ oprávněného orgánu veřejné správy nad stavem chátrající budovy nebo v případě oznámení na podezření nelegální stavby, je v případě běžné činnosti stavebního úřadu.

Ust. § 133 stavebního zákona pojímá kontrolu, kontrolní prohlídku jako standardní prohlídku rozestavěné stavby, konanou v rámci naplánovaných kontrolních prohlídek, nebo před vydáním kolaudačního souhlasu, nebo v případech, kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby, dále stavební úřad může provádět kontrolní prohlídku u nařízených udržovacích prací. V řízení o odstraňování stavby, může při ní schválit změnu stavby před jejím dokončením nebo dodatečně stavbu, za stanovených podmínek, povolit.

Pokud shrnu zjednodušeně výše uvedené, je zřejmé, že v obou případech půjde o činnost vykonavatele veřejné správy a sledování chování podřízeného nebo nepodřízeného subjektu, zda dodržuje povinnosti dané právem. U stavebního dozoru jde spíše o náhodnou, bezprostřední činnost, u kontroly v rámci správního řízení o činnost naplánovanou.

10.3 Správní dozor v životním prostředí

Správní dozor v životním prostředí je založen

- obecným ustanovením § 24 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon), podle něhož ministerstva „dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě“,
- ustanovením § 19 odst. 1 kompetenčního zákona, podle něhož „Ministerstvo životního prostředí je orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí“,
- příslušnými ustanoveními zvláštních předpisů v působnosti Ministerstva životního prostředí (složkové předpisy), které naplňují ustanovení § 19 odst. 2 kompetenčního zákona, podle něhož je Ministerstvo životního prostředí ústředním orgánem státní správy pro její zde vyjmenované úseky.

Ve složkových zákonech je Ministerstvu životního prostředí tento dozor založen většinou jako vrchní státní dozor. Složkové zákony správní dozor jednotlivých správních orgánů formulují s různou mírou podrobnosti a specifikace předmětu dozoru. Ze složkových zákonů rovněž vyplývá, že na správním dozoru v životním prostředí se podílí i celá řada subjektů, které jsou v působnosti jiných ústředních orgánů státní správy.

Ministerstvo životního prostředí zabezpečuje výkon svého správního dozoru (vrchního státního dozoru) prostřednictvím organizačních útvarů. Podle platného organizačního řádu jde o odbory výkonu státní správy, tedy územní pracoviště ministerstva a příslušné věcné odbory. Organizační řád jen výjimečně formuluje obsah výkonu vrchního státního dozoru věcným odborům odchylně od formulací použitých pro odbory výkonu státní správy. Lze tedy konstatovat, že Ministerstvo životního prostředí založilo organizaci výkonu svého vrchního státního dozoru na souběhu výkonu působností územních a věcných odborů.

Řízení systému správního dozoru v životním prostředí, tedy rozhodování o jeho předmětu, místu a čase (plán dozoru), způsobu provádění a konečně i zjišťování dosažených výsledků (kontrola kontroly) souvisí i s hierarchickým uspořádáním správních orgánů v životním prostředí.

Pro právní úpravu dozoru v životním prostředí je příznačný souběh dozorové působnosti obecné a specializované sankční rozhodovací působnosti státní správy, který vede k nepřiměřenému zatěžování inspekční činnosti na straně jedné a občasné angažovanosti obecné státní správy na straně druhé.

Jako zásadní právní metodu zajištění racionální dělby práce mezi Inspekcí a orgány obcí či orgány krajů by bylo žádoucí uplatňovat v oblasti sdílených působností princip subsidiarity. Taková právní úprava by umožnila Inspekci postupovat jednotlivé případy s méně významným dopadem na životní prostředí těm orgánům veřejné správy, které jsou stejně jako Inspekce příslušné k zahájení sankčního řízení o přestupku nebo jiném správním deliktu nebo řízení o uložení opatření k nápravě. Příslušnost k řízení by měla být založena tak, že věci by měly být vyřizovány na nejnižší možné úrovni veřejné správy, která je toho schopna, a zároveň nejbliže k místu, k němuž se váží.

Rovněž postup při ukládání sankcí je upraven velmi rozdílně. Liberační ustanovení, tedy možnost zbavit se postihu za porušení právní povinnosti, má právní úprava na úseku obalů, chemických látek, prevence havárií, integrované prevence a

obchodování s povolenkami. Možnost upustit od uložení sankce je toliko na úseku ochrany vod a integrované prevence. Pořádkovou pokutu lze uložit na úseku integrované prevence, speciálně ale nic nebrání složkovým správním orgánům v tom, aby uložily pořádkovou pokutu podle ust. § 62 SŘ.

Současná právní úprava zakládá Inspekci kromě inspekční činnosti i řadu činností nedozorového charakteru. Příkladem může být rozhodování o poplatcích na vodách: poplatky za odběry podzemní vody, poplatky za vypouštění odpadních vod, vedení databáze registračních listů exemplářů CITES²¹.

K nedozorovým atributům inspekční činnosti přísluší i odborná poradenská činnost. Od samého počátku existence Inspekce i za existence jejích složkových předchůdkyň bylo požadováno a různým způsobem formulováno, aby Inspekce měla i jakousi funkci odborného pomocníka pro jiné státní orgány. Důvodem bylo, že v technických oborech působnosti Inspekce nedisponovalo ministerstvo žádnou podpůrnou organizací, která by takovou službu zajišťovala. Odpovídalo to i tradici a předchozí praxi, kdy složkové inspekce měly jen malou, ne-li žádnou přímou kompetenci k aplikaci a prosazování závěrů svých šetření a tyto závěry prosazovaly formou spolupráce – byl to tedy vztah jakési reciproční služby. Výraznou roli měla vždy myšlenka, že inspekce, jako centralizované kontrolní systémy, mají k dispozici lepší podklady, znalosti a zkušenosti. Formulování principu spolupráce nevzbuzovalo přitom žádnou představu o formální nadřazenosti inspekce.

V některých složkových zákonech je tento obecný princip spolupráce výslovně uveden, i když je nepochybné, že i bez takového ustanovení by bylo možné, aby se věcně i místně příslušné orgány státní správy setkávaly při řešení záležitostí, ke kterým mají shodné nebo obdobné kompetence, ve vztahu rozumné spolupráce (pers. comm. Jelínková, 2013).

²¹ Úmluva CITES o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES) byla sjednána v roce 1973 ve Washingtonu. Jejím cílem je ochrana ohrožených druhů živočichů a rostlin před hrozbou vyhubení v přírodě z důvodu nadměrného využívání pro komerční účely. Úmluva reguluje zejména obchod s exempláři ohrožených druhů získaných z volné přírody, kontroluje však i obchod s živočichy odchovanými v zajetí nebo člověkem vypěstovanými rostlinami druhů, které jsou v přírodě ohroženy. V současné době má úmluva 175 smluvních stran, Česká republika je smluvní stranou od 1.1.1993 (od 28.5.1992 jako bývalá ČSFR).

10.4 Pojem kontroly

Kontrola je obecně definována jako správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, tj. chováním, které je v souladu s právem. V návaznosti na zjištěné skutečnosti příp. aplikuje nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím (právem vyžadovaným) chováním dozorovaného subjektu. Jde tedy o dozor nad tím, zda subjekt plní právní povinnosti vyplývající ze zákona nebo jiného právního předpisu, ze správního aktu (rozhodnutí) vydaného na základě zákona, příp. z veřejnoprávní smlouvy. Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v platném znění, (dále zákon o kontrole), se vztahuje právě na provádění těchto vnějších kontrol. Naopak kontroly vykonávané v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti (např. kontroly výkonu přenesené působnosti územních samosprávných celků, kontroly činnosti dekoncentrovaných orgánů státní správy: tedy např. kontrola obecních úřadů krajskými úřady, kontrola krajských úřadů při výkonu přenesené působnosti v ochraně životního prostředí Ministerstvem životního prostředí, kontrola České inspekce životního prostředí Ministerstvem životního prostředí) zákon č. 552/1991 Sb. ze své působnosti výslovně vylučuje, ust. § 3 odst. 2: „Za státní kontrolu podle tohoto zákona se nepovažuje kontrola vykonávaná v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti“.

Kontrola je postup vůči konkrétní kontrolované osobě, při němž se realizují vzájemná práva a povinnosti kontrolních pracovníků a kontrolovaných osob, včetně případů, kdy provádění kontroly není přítomna sama kontrolovaná osoba, ale jiná odpovědná osoba mající pracovněprávní či obdobný vztah ke kontrolované osobě.

Mimo působnost zákona o státní kontrole jsou postupy, kterými je zjišťován aktuální stav věci, např. složek životního prostředí, právně významný v tom smyslu, že je buď v souladu s právem, nebo v rozporu s právem, a to bez součinnosti dotčených osob. Příkladem může být zjišťování stavu lesů jako složky životního prostředí, dále různá zjišťování ve volně přístupné krajině, ať již jde o monitoring ze strany dozorového orgánu, nebo prověřování konkrétní věci na základě vnějšího podnětu či vlastního poznatku dozorového orgánu. Totožnost osob, které mohou být odpovědné za protiprávní stav, buď není v době šetření známa, nebo je známa, avšak ke zjištění stavu věci postupem, který je v souladu s právními předpisy, není nutná jejich součinnost. Pro tyto postupy se v praxi používají různé názvy: např. „místní

šetření“, „terénní šetření“, „inspekční šetření“, „místní ohledání“ (poslední pojem je nejméně vhodný s ohledem na možnou záměnu s „ohledáním věci na místě“ jako důkazu podle § 54 správního řádu, obvykle prováděného v zahájeném správním řízení, event. ve spojení s § 138 SŘ zajišťování důkazů před zahájením řízení. V těchto případech se nejedná o kontrolní činnost ve smyslu zákona o státní kontrole, ačkoli zvláštní právní předpisy označují takovou činnost jako dozor, kontrolu apod. Právní rámec pro provádění těchto terénních šetření a pořizování výstupů z nich do značné míry chybí, resp. vede se diskuse o tom, zda v praxi dosud běžně používané „záznamy/zápisy z terénních šetření“, jsou použitelné jako podklad v navazujících správních řízeních.

Protože však proces kontroly je ze své podstaty obdobný u všech typů kontrol, měl by být nový zákon o kontrole, účinný od 1.1.2014 -kontrolní řád, procesním předpisem i pro kontroly v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti mezi jednotlivými stupni správních orgánů, a i pro další druhy kontrol. Mimo působnost nového zákona o kontrole zůstane pouze vnitřní kontrola v užším slova smyslu, tj. kontrola uvnitř jednoho subjektu jako součást vnitřního řízení a kontrola prováděná zakladatelem či zřizovatelem v jím založených či zřízených právnických osobách. Cílem nového zákona o kontrole bude:

- V co největší míře sjednotit právní úpravu veškerých kontrolních postupů ve veřejné správě, tj. překonat dosavadní neodůvodněnou roztržitost – odlišnost nebo duplicitu - právních úprav některých nebo všech otázek postupu při kontrolní činnosti ve zvláštních zákonech, tj. zachovat zvláštní úpravu jen tam, kde pro to budou objektivní důvody, vytvořit obecný procesněprávní předpis v oblasti kontroly (hmotněprávní ustanovení budou i nadále ve zvláštních předpisech, které se věcně zabývají daným úsekem veřejné správy, např. vymezení kontrolních orgánů, kontrolovaných osob, předmětu kontroly)
- rozšířit působnost oproti stávajícímu zákonu č. 552/1991 Sb., tj. zahrnout nejen vnější správní kontroly (státní dozor, inspekce atd.), ale též kontrolu vykonávanou v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti (např. kontrola organizačních složek státu vykonávaná ústředními správními úřady, kontrola výkonu přenesené působnosti územních samosprávních celků),

- zajistit větší efektivitu kontrolní činnosti některými změnami právní úpravy, jejichž potřebnost ukázala kontrolní praxe (a samozřejmě zároveň chránit práva kontrolovaných osob (Jelínková, 2012).

10.5 Proces kontroly

Kontrolu (vnější kontrola, inspekce, státní dozor, dozor, dohled) je třeba považovat za zahájenou v okamžiku, kdy se pracovníci kontrolního orgánu prokáží kontrolované osobě průkazem, z něhož vyplývají kompetence k výkonu kontroly. Písemné pověření kontrolnímu pracovníkovi k provedení kontroly uděluje vedoucí kontrolního orgánu nebo jím zmocněný vedoucí pracovník. Pověření ke kontrole bude obsahovat zejména označení předmětu kontroly, kontrolované osoby a kontrolního pracovníka, datum vystavení pověření a podpis vedoucího kontrolního orgánu nebo jím pověřeného zástupce. Tento postup samozřejmě nelze dodržet u předem neohlášených kontrol.

Prokázání se průkazem pracovníka správního orgánu a tím i splnění povinnosti oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly podle požadavku zákona o státní kontrole je tedy v tomto smyslu zcela v souladu se zákonem realizovat vůči kontrolované osobě v den provedení vlastního výkonu kontroly (Novotná, Andrášková, 1992).

Ze zákona o státní kontrole, výslovně nevyplývá, že kontrolovaná osoba musí být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly. Domnívám se, že skutečná kontrola má totiž význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by proto mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nesplnila svoji zamýšlenou funkci (NSS, č.j. 2 As 43/2004 – 51).

Povinností kontrolního pracovníka je zjistit skutečný stav věci. Musí přitom vycházet ze spolehlivě zjištěných a doložených skutečností. Kontrolní zjištění musí být objektivní a úplné, zejména hlediska zajištění cíle kontroly. Při kontrole však musí kontrolní pracovník postupovat tak, aby bylo v maximální míře šetřeno práv a právem chráněných zájmů kontrolované osoby. Proto jsou zákonem stanoveny další povinnosti kontrolním pracovníkům. Kontrolní pracovník je oprávněn v odůvodněných případech odebrat kontrolované osobě doklady. Převzetím dokladů bere na sebe

kontrolní pracovník odpovědnost a povinnost tyto doklady řádně ochraňovat a zajistit, aby nedošlo k jejich odcizení nebo zničení a zajistit, aby k těmto dokladům neměly přístup nepovolané osoby. Kontrolní pracovník si ponechá doklady na nezbytně nutnou dobu, a jakmile pominou důvody pro zajištění dokladu, je povinen je i bezodkladně vrátit kontrolované osobě.

10.6 Podjatost

V zájmu právní jistoty kontrolovaných osob a v zájmu objektivitu výsledků kontroly je nezbytně nutné zabezpečit, aby se na kontrole neúčastnily osoby, které pro svůj vztah ke kontrolované osobě nebo k předmětu kontroly nemohou zaručit, že kontrola bude provedena zcela nezájatě a bez jakýchkoli subjektivních vlivů. Ustanovení § 10 zákon o kontrole taxativně vymezuje důvody vyloučení. Stanoví povinnost kontrolního pracovníka oznámit skutečnosti, které zakládají jeho podjatost, bezprostředně nadřízenému pracovníkovi a to neprodleně poté, kdy se takovou skutečnost dozví. Kontrolovaná osoba může vznést námitku podjatosti proti kontrolnímu pracovníkovi, musí tak učinit ihned, jakmile se o skutečnostech nasvědčujících podjatosti dozví. Jak kontrolní pracovník, tak kontrolovaná osoba může skutečnosti vedoucí k vyloučení kontrolního pracovníka oznámit i kdykoliv v průběhu kontroly, musí však učinit ihned, jakmile se o těchto skutečnostech dozví. Kontrolní řád nepředepisuje formu oznámení o skutečnostech nasvědčujících podjatosti kontrolního pracovníka. Z toho lze dovodit, že takové oznámení je možné učinit i ústně, ovšem nezpochybnitelně. Vydat rozhodnutí o vyloučení pracovníka má v pravomoci vedoucí kontrolního orgánu, nebo jím pověřený pracovník. Pokud oznámení o podjatosti učiní kontrolní pracovník, rozhodne o tomto oznámení vedoucí kontrolního orgánu nebo jím pověřený pracovník v rámci vztahů nadřízenosti. V tomto případě se formální rozhodnutí nevydává. Než je rozhodnuto o podjatosti, může takový pracovník činit jen nezbytné úkony, které vedou k tomu, aby nedošlo ke zmaření účelu kontroly, například zajištění dokladu nebo vzorku. Proti rozhodnutí o podjatosti kontrolního pracovníka nemůže podat kontrolovaná osoba samostatné odvolání. Naproti tomu správní řád řeší podjatost systematicky a komplexně, s možností okamžitého využití i pro státní kontrolu. V praxi by se proto mohl jevit jako osoba podjatá i kontrolní pracovník, který se v jednom řízení zabýval kontrolou subjektu a v jiném správním řízení je tím, kdo rozhoduje o sankci, to

zákon o státní kontrole neřeší. Správní řád negativním vymezením stanoví výjimku z možné podjatosti pro účast jednoho pracovníka, pokud se jedná o předchozí výkon kontroly podle zvláštního zákona. Srovnáním úpravy v obou zákonech a jejich použití v praxi je možné dojít k závěru, že úprava vyloučení kontrolních pracovníků v zákoně o státní kontrole je velmi obecná, nedokonalá i nadbytečná.

10.7 Práva a povinnosti kontrolních pracovníků

K základním povinnostem kontrolní činnosti se řadí zachování mlčenlivosti a zákaz zneužití údajů zjištěných z kontrolní činnosti. V souladu s ust. § 11 zákona o státní kontrole oprávnění kontrolních pracovníků musí umožňovat řádný výkon kontroly a zajišťovat, že nebude docházet ke zmaření účelu kontroly. Právo kontrolních pracovníků vstupovat do objektů, zařízení, provozoven, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob je omezeno tím, že musí jít o prostory bezprostředně související s předmětem kontroly.

Možnost kontroly podnikání v obydlí nebo v bytě je však omezena ust. čl. 12 odst. 1 a 3 Listiny a proto bez souhlasu bydlícího vyloučeno. Kontrolní pracovník může požadovat předložení dokladů. Přitom je oprávněn stanovit přiměřenou lhůtu, ve které musí kontrolovaná osoba doklady předložit. Kontrolovanou osobu může vyzvat k předložení zprávy o odstranění zjištěných nedostatků a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu. K prokázání kontrolního zjištění slouží i vzorky výrobků, konkrétní rozbor, znalecké posudky. Kontrolní pracovníci jsou oprávněni se seznamovat se všemi nezbytnými údaji k provedení kontroly, a požadovat poskytnutí pravdivých a úplných informací. Lze předpokládat, že v některých případech takové informace bude oprávněna podat jiná než kontrolovaná osoba, například zaměstnanec. Povinnost poskytnout informace nemá osoba v případě, že by splněním této povinnosti způsobila nebezpečí trestního stíhání sobě, nebo osobám blízkým. V zájmu hladkého průběhu kontroly mohou kontrolní pracovníci v nezbytném rozsahu používat telekomunikační zařízení kontrolované osoby. Náklady za použití těchto prostředků jdou k tíži kontrolnímu orgánu. Povinností kontrolního orgánu je zjistit skutečný stav věci. Musí přitom vycházet ze spolehlivě zjištěných a doložených skutečností. Kontrolní zjištění musí být objektivní a úplná. Kontrolní pracovníci musí postupovat tak, aby bylo v maximální míře šetřeno práv a právem chráněných

zájmů kontrolované osoby. Vzhledem k tomu, že kontrolní pracovníci se seznamují při kontrolní činnosti s řadou skutečností, a které mohou mít pro kontrolovanou osobu často zásadní význam, je stanovena pro kontrolní pracovníky povinnost mlčenlivosti o všech skutečnostech, o kterých se při kontrole nebo v souvislosti s ní dozvěděli. Stejně tak nesmí pracovníci zneužít těchto informací a vědomostí k újmě kontrolované osoby. Zákon však umožňuje v taxativně stanovených případech zbavit kontrolní pracovníky povinnosti mlčenlivosti. Je-li na tom veřejný zájem, rozhodne o zproštění povinnosti mlčenlivosti vedoucí kontrolního orgánu. Povinnost zachovat mlčenlivost nebude přicházet v úvahu tam, kde z kontrolního zjištění vyplyne podezření ze spáchání trestného činu (Novotná, Andryšková, 1992).

10.8 Práva a povinnosti kontrolovaných osob

Kontrolované osoby jsou povinny, opět v souladu se zákonem, vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků, tedy především umožnit vstup do objektu a zařízení, poskytnout informace a doklady. Kontrolované osoby jsou dále povinny v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze jejich činnosti a technickému vybavení poskytnout technické a materiální zabezpečení pro výkon kontroly v rozsahu odpovídajícím jejich materiálním, technickým a prostorovým možnostem. Fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila shora uvedené povinnosti, může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč.

10.9 Protokol

O kontrolním zjištění se pořizuje protokol, který je základní a jedinou formou výsledného procesu. Náležitosti protokolu taxativně stanoví ust. § 15 zákona o státní kontrole. Základními údaji v protokolu je označení kontrolního orgánu a jména jeho kontrolních pracovníků, kteří se kontroly zúčastní, označení kontrolované osoby a uvedení místa a času kontroly. Předmět kontroly věcně vymezuje cíl kontrolované činnosti. Protokol obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Obsah protokolu musí být přesný, srozumitelný, nesmí obsahovat úvahy, domněnky ani neprověřené okolnosti. Protokol podepíše všichni kontrolní pracovníci, kteří se

kontroly zúčastnili. Součástí je i poučení kontrolovaných osob o jejich právu podat proti protokolu písemné a zdůvodněné námitky ve lhůtě 5 dnů ode dne seznámení se s protokolem. Povinností kontrolních pracovníků je seznámit kontrolované osoby s obsahem protokolu a předat jim stejnopis protokolu. Svým podpisem kontrolovaná osoba potvrdí, že byla s obsahem protokolu seznámena a že stejnopis převzala. V této souvislosti je důležité uvedení aktuálního a skutečného data seznámení kontrolované osoby s obsahem protokolu, protože od tohoto dne běží lhůta k podání námitek. Jestliže nastane situace, že kontrolovaná osoba odmítne potvrdit podpisem seznámení se s obsahem protokolu a převzetí protokolu, je třeba na tuto skutečnost kontrolovanou osobu důrazně upozornit a všechny tyto záležitosti postupně zaznamenat do protokolu i s uvedením data (Novotná a Andrášková, 1992).

Výstup z vnější kontroly, tj. protokol o kontrolním zjištění pořizovaný podle § 15 zákona č. 552/1991 Sb., se běžně uznává jako podklad v navazujícím správním řízení (srov. např. § 150 odst. 2 správního řádu – kontrolní protokol může být - „dokonce“ - jediným podkladem v řízení o vydání příkazu).

Naproti tomu použitelnost písemného výstupu pořizovaného z tzv. terénních, místních šetření, ať již se nazývá „úřední záznam“, „zápis z inspekčního šetření“, jako důkazu v pozdějším správním řízení je problematická, a to z důvodu chybějící právní úpravy. Existují právní názory, že tyto neformální zápisy/záznamy z terénních šetření, např. o přítomnosti kůrovcových stromů v lese, o průtoku vody na jezu, o pokácených (poškozených) dřevinách, byť doprovázené fotodokumentací, videozáznamem apod. a často pořizené za přítomnosti třetí „neustranné“ osoby, např. starosty obce, zaměstnance jiného orgánu veřejné správy, odborného lesního hospodáře, jsou obcházením ust. § 138 ve spojení s § 54 správního řádu – zajištění důkazu ohledáním na místě před zahájením řízení. Judikatura se dosud k této právně sporné otázce jednoznačně nevyslovila, interní stanovisko legislativního odboru MŽP použitelnost těchto záznamů jako podkladů ve správním řízení připouští (pers. comm., Jelínková, 2012). Bez prvotního šetření nelze vůbec dojít k závěru, zda bude zahájeno správní řízení a pokud zahájeno je, bylo by chybou neseznámit účastníka řízení z důvody zahájení řízení. Proto i prvotní šetření a zejména přítom pořizené jakékoliv záznamy (písemné, fotografické apod.) se stanou součástí podkladů pro rozhodnutí nebo dokonce důkazním prostředkem ve smyslu ustanovení § 1 SŘ.

10.10 Námitky

Kontrolovaná osoba může ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení s protokolem podat písemné a zdůvodněné námitky proti protokolu k rukám kontrolního pracovníka. Kontrolní pracovník je oprávněn stanovit delší lhůtu k podání námitek. Kontrolní pracovník má podle ust. § 18 zákona o státní kontrole následující tři možnosti, jak námitky vypořádat. Může o nich sám rozhodnout, jestliže jim v plném rozsahu vyhoví, může sám rozhodnout, že se námitky vypořádají v rámci správního řízení, jestliže je takové správní řízení o uložení sankce nebo opatření v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu s kontrolovanou osobou zahájeno do tří měsíců od doručení námitek. Nevyhoví-li námitkám v plném rozsahu, předloží námitky do sedmi dnů od jejich doručení k vypořádání vedoucímu kontrolního orgánu. Následně vedoucí kontrolního orgánu má potom tři možnosti, jak námitky vypořádat. Rozhodne o námitkách sám tak, že jim buď úplně nebo částečně vyhoví (formou samostatného rozhodnutí o námitkách); námitky jako nedůvodné zamítne (formou rozhodnutí o námitkách); může rozhodnout tak, že se námitky vypořádají v rámci správního řízení, jestliže je takové správní řízení o uložení sankce nebo opatření v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu s kontrolovanou osobou zahájeno do tří měsíců od doručení námitek; v případech, kdy je správní řízení zahájeno v přímé souvislosti s pouze některými skutečnostmi obsaženými v protokolu, které lze oddělit od ostatních skutečností, obsažených v protokolu, musí námitky k těmto zjištěním, které nemají za následek zahájení správního řízení, vypořádat vedoucí kontrolního orgánu (formou rozhodnutí o těchto konkrétních námitkách). Je-li ke správnímu řízení příslušný jiný správní orgán než kontrolní orgán, může kontrolní pracovník nebo vedoucí kontrolního orgánu rozhodnout o tom, že se námitky předávají k vyřízení tomuto správnímu orgánu. Proti žádné z forem rozhodnutí o námitkách, není odvolání přípustné. Podle ust. § 26 zákona o státní kontrole platí pro řízení podle tohoto zákona s výjimkou § 18 (řízení o námitkách kontrolovaných osob) správní řád.

10.11 Pořádková opatření

Pořádková pokuta je prostředkem, která má za cíl zajistit nerušený průběh kontroly a zamezit bezdůvodným průtahům. Aby byl tento účel splněn, je nezbytné

uplatnit pokutu jako sankční prostředek. Pořádkovou pokutu lze při splnění podmínek uložit v průběhu kontroly a to i opakovaně. Pořádková pokuta se ukládá těm fyzickým osobám, které v souvislosti s kontrolním procesem jednaly za kontrolovanou osobu a způsobily, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost jí uloženou v ust. § 14 zákona o státní kontrole. Výše pořádkové pokuty závisí na závažnosti jednání osoby narušující řádný výkon kontroly, případně neplnění povinnosti ve stanovené lhůtě podat zprávu o odstranění zjištěných závad. Při ukládání pořádkových pokut se postupuje podle správního řádu. Podkladem pro uložení pokuty je nejčastěji písemně předaná žádost o poskytnutí součinnosti při kontrole a marném uplynutí stanovené lhůty pro splnění žádosti. Pořádkovou pokutu lze uložit do jednoho měsíce ode dne neposkytnutí součinnosti při kontrole nebo nepodání zprávy. Při opakovaném neplnění této povinnosti v nově stanovené lhůtě lze pořádkovou pokutu uložit opakovaně, výše takto uložených pokut nesmí přesáhnout dvě stě tisíc korun. Rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty musí mít náležitosti stanovené správním řádem a odvolání je možné podat ve lhůtě do 15 dnů ode dne oznámení takového rozhodnutí.

10.12 Součinnost státních orgánů

Zákon o kontrole neumožňuje příslušným správním kontrolním orgánům přímé zjednávání nápravy zjištěných nedostatků, tedy nemohou přímo přikázat zjednání nápravy rozhodnutím o uložení nápravných opatření k odstranění závadného stavu. Kontrolní orgány nemohou ani nepřímou působit ke zjednání nápravy ukládáním hmotně právních sankcí, například zastavením výroby, zákazem činnosti nebo peněžní sankcí. Naproti tomu orgány státní správy, do jejichž působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce, mají ve většině případů ve svých zvláštních předpisech upravenou i možnost uložit sankci, jejímž cílem je především odstranění závadného stavu zjištěného kontrolou. Nelze pominout ani represivní složku sankce. Z tohoto důvodu kontrolní zákon ukládá těm kontrolním orgánům, které ve své působnosti nemohou činit opatření k nápravě přímo, aby svá kontrolní zjištění předaly orgánům příslušným tato opatření učinit.

11. Nápravné prostředky a sankce

Životní prostředí je chráněno právem jako velmi významná hodnota pro každého jednotlivce i pro celou společnost. Vzhledem k tomu, že od 19. století do současnosti došlo k ohromnému rozmachu ve vědě, technice a ekonomickém rozvoji, musel na tento vývoj reagovat i stát prohloubením a rozšířením právní regulace, a to zejména v oblasti správního práva. S tím souvisí i velký rozvoj práva životního prostředí, které je reakcí na zhoršující se stav tohoto prostředí vlivem průmyslového a jiného rozvoje. Právní normy, regulující tuto oblast, nesmí zůstat bez sankcí. Právní norma bez sankce (trestu) je jen prázdnou deklarací. Proto musí být i míra správně právní represe rozsáhlá. V zásadě za každé porušení normy veřejného práva by měl následovat trest, byť symbolický. Porušení normy veřejného práva, za které nenásleduje trest, vysílá do společnosti nebezpečný signál (Svoboda, 2002).

Veškerá činnost veřejné správy, tedy včetně správního trestání je vázána principem zákonnosti, kdy jak Ústava ČR tak i Listina základních práv i svobod stanoví, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem a to jen způsobem který zákon stanoví.

11.1 Správní trestání

Správní trestání, tedy rozhodování správních orgánů o vině a trestu za protiprávní jednání, je u nás velmi široce uplatněno. Definice správního trestání není zcela přesná, neboť v případě správních deliktů právnických osob a fyzických osob, kdy se postihuje zásadně bez ohledu na zavinění, se o vině nerozhoduje, vina se nezkoumá. O rozsáhlé šíři trestní pravomoci veřejné správy vypovídá i to, že náš právní řád obsahuje přes dvě stě zákonů obsahujících skutkové podstaty správních deliktů, a že téměř každý nově přijímaný zákon z oboru správního práva zahrnuje ustanovení o správních deliktech.

V českém právním řádu rozlišujeme dva typy trestání – soudní trestání a správní trestání. Správnímu trestání podléhají správní delikty. Kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu (NSS, čj., 7 Afs 27/2008-46). I správní delikty jsou považovány za jistý druh trestního obvinění, ve smyslu č. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která zakotvuje právo na spravedlivý proces. Jakmile právní řád zmocňuje veřejnou správu zasahovat ve

větším rozsahu svými zvláštními akty do ekonomického a kulturního života, objevuje se tendence odkazovat na správní orgány rovněž soudní funkcí, která je organicky spojena s konkrétními správními funkcemi (Kelsen, 2007).

Zvláštní význam má pro správní trestání zákaz zpětné působnosti zákonů upravujících správní delikty – zákaz retroaktivity (Hendrych a kol. 2006). Správní orgán musí při trestání správních deliktů respektovat princip uvedený v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, kdy odpovědnost a uložení postihu je nutno posoudit podle právní úpravy účinné v době, kdy k jednání došlo, není-li úprava účinná v době vydání rozhodnutí pro delikventa příznivější. Pokud však pozdější právní úprava původní skutkovou podstatu předmětného deliktu vůbec nepřevzala, zanikla trestnost jednání a k vyvození odpovědnosti a uložení sankce již nemůže dojít (rozsudek NSS, č.j. AS 9/2008 -77).

Zákaz retroaktivity je odůvodněn požadavkem právní jistoty, zajišťuje ochranu dřívějšího právního jednání jednotlivce a možnost předvídat právní důsledky svého jednání do budoucnosti. Výjimku ze zákazu retroaktivity zákona umožňuje výslovné ustanovení přestupkového zákona, v ust. § 7, odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění, dále přestupkový zákon, podle kterého se odpovědnost za přestupek posuzuje podle pozdějšího zákona v případě, že je to pro pachatele příznivější. Řízení o správním deliktu se provádí podle zákona, který je účinný v době vedení řízení, nikoli v době spáchání deliktu. Správní trest zasahuje často velmi citelně do majetkových práv subjektů, je nepřípustné uložit pokutu likvidační (rozsudek NSS, č.j. AS 43/2004 – 51). Vyskytly se však i judikáty, v nichž je opakovaně vysloven názor, že ve zvláště odstrašujících případech lze výši pokuty delikventa donutit k zastavení činnosti.

Zásada subsidiarity trestního postihu vyjadřuje požadavek omezit trestání na případy, kdy je to odůvodněno závažností protiprávních jednání a kdy nedostačují jiné prostředky a nástroje. Plnění právních povinností ve veřejné správě lze dosáhnout i jinými způsoby než správními tresty. Jde o využití odpovědnostních mechanismů jiných právních odvětví, například práva občanského, pracovního, finančního. Správní úřady též disponují řadou mocenských oprávnění, kterými mohou velmi účinně prosadit plnění právních povinností, zabránit jejich dalšímu porušování nebo odstranit protiprávní stav. Mezi ně například patří prostředky, jako bezprostřední zásahy, oprávněnost zakázat určité činnosti, vyloučit věci z užívání, zastavit provoz, zrušit, pozastavit, omezit vydaná povolení, rozhodnout o odstranění

nepovolené stavby, vyslovit zákaz pobytu cizince z důvodu nedodržování stanovených povinností. Rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt a rozhodnutí o výše uvedených opatřeních jsou zcela odlišné a samostatné právní instituty a jejich souběžné užití proto není porušením zásady ne bis in idem. Tato zásada znamená, že nikdo nemůže být stíhán a potrestán za tentýž skutek vícekrát na základě téhož zákonného ustanovení nebo na základě více ustanovení, která však chrání totožný veřejný zájem, tzn. že skutkové podstaty mají stejný objekt (rozsudek NSS, č.j. 9 As 67/2010-74). Nejvyšší správní soud ve svém v usnesení vyslovil právní větu: v daném případě je zřejmé, že obě rozhodnutí se týkala té samé události, existuje úplná shoda v jednání a existuje úplná shoda v následku. Postihem žalobce podle zákona č. 114/1992 Sb. byl proto vyčerpán celý skutek, neboť v pořadí druhém správním rozhodnutí nelze dohledat žádný prvek, který by nebyl obsažen již v předcházejícím správním rozhodnutí podle zákona č. 282/1991 Sb. Totožnost skutku, který je předmětem uvedených dvou řízení a rozhodnutí, je tedy dána. Je rovněž nesporné, že obě řízení se žalobcem pro stejný skutek postupně zahájil a obě sankce uložil dvěma po sobě následujícími rozhodnutími jeden a tentýž správní orgán. V projednávané věci tak došlo k porušení zásady ne bis in idem – ne dvakrát v téže věci, tj. práva nebyť souzen či trestán dvakrát za tentýž čin

Princip řádného zákonného procesu, znamená, že proti nikomu nesmí být vedeno řízení o správním deliktu jinak než ze zákonných důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Trestní sankce za správní delikt může být uložena pouze takovým způsobem a v takovém procesu, který je stanoven zákonem, a který má splňovat určité požadavky, například právo obviněného na spravedlivý proces, v přiměřené lhůtě při respektování presumpce nevinny.

Podle zásady presumpce nevinny se každý považuje za nevinného, dokud nebyla jeho vina vyslovena pravomocným rozhodnutím. Tato zásada vyjadřuje nutnost, aby vina obviněného byla plně a nepochybně prokázána, přičemž obviněný není povinen prokazovat svojí nevinu. Pokud se vyskytnou po provedení všech důkazů důvodné pochybnosti o otázce viny obviněného, je nutné rozhodnout v jeho prospěch, zásada in dubio pro reo (Škubalová, 2011).

Významnou ústavněprávní zásadou je zásada rovnosti před zákonem. Z této zásady vyplývá pro právní úpravu správního trestání požadavek, aby existence různých druhů správních deliktů s odlišnými objektivními a subjektivními předpoklady odpovědnosti a odlišným systémem sankcí byla odůvodněna funkčností

racionalností a nezbytností a aby odpovědným osobám bylo zajištěno rovné procesní postavení.

Definici správního trestání lze vyjádřit jako rozhodování správních orgánů o vině a trestu za protiprávní jednání, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně a s nímž zákon spojuje hrozbu uložení správní sankce. Právní odpovědnost nastupuje, když dojde k narušení společenských vztahů, které jsou chráněné správním právem (Hendrych, 2006). Odpovědnost jako sekundární povinnost v důsledku porušení primární povinnosti, je představována povinností strpět a nést sankci. Osoba tedy nese následky v podobě sekundární povinnosti, která vznikla porušením primární povinnosti, tedy jakékoli právní normy. Smyslem uplatňování odpovědnosti je nejen zabránění opakování protiprávního stavu a vyloučení nežádoucích následků z takových nezákonností, ale i zjednání faktické nápravy.

Rovněž správní trestání by mělo být ve smyslu zásad správního práva, mimo jiné tedy i zásady přiměřenosti, což dle nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl ÚS 38/02 je vyloženo tak, že zásah do základních práv musí být přiměřený, musí dbát majetkových poměrů potrestaného, zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné, zároveň však je nepřípustná pokuta likvidační²². V některých zákonech už je i zakotvena tato diferenciacie podle majetkových poměrů osoby, např. zákon č. 129/2000 Sb., o krajích. I další závěry Ústavního soudu navazují na nález zveřejněný pod č. 405/2002 Sb., při ukládání pokut nemůže být jejich výše vždy stejná, jakkoliv je jinak vlastní protiprávní jednání shodné, a to včetně jeho společenské nebezpečnosti. Výše pokuty musí být posuzována individuálně a musí být přiměřená, aby byla účinná (Kroupa 2008). Je pravděpodobné, že pokuta udělená ve stejné výši fyzické osobě, nebo fyzické osobě podnikající a právnické osobě s milionovým obratem nebude mít stejný účinek. Pokud bude pokuta tak vysoká, aby byla výchovná i sankční a zároveň přiměřená právnické osobě, zřejmě stejná výše finančně zlikviduje podnikající fyzickou osobu, a naopak, pokud by se pokuta vyměřila tak, aby zohlednila fyzickou osobu, právnické osobě, bude správní orgán a jeho pokuta naprostým výsměchem.

Správním řádem zakotvena zásada legitimního očekávání, kdy správní orgán by měl dbát, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (Skulová, 2008). Zjišťování majetkových poměrů není

²² viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 20.12.2006, sp. zn. As 33/2006 – 10, zdroj NSS

správnímu úřadu při správním řízení dovoleno, jednalo by se o vážný zásah do osobních práv. Přitom nelze vycházet ani z nějakého domnělého určení majetkových poměrů. Správní orgán však může, zejména když účastník řízení namítl nepřiměřenost nebo dokonce likvidační výši pokuty, požádat účastníka řízení, aby mu on sám doložil své majetkové poměry. Některé povinné doklady prokazující majetkové poměry účastníka řízení, lze dnes též získat elektronickou cestou z Výpisu z obchodního rejstříku. Pokud správní orgán vyčerpá výše uvedené možnosti zjištění majetkových poměrů delikventa, soudní judikatura již připustila, aby si správní orgán sám učinil úsudek o majetkových poměrech delikventa. Taková úvaha však musí být řádně zdůvodněna a měla by vycházet z obsahu spisu vedeného ke konkrétnímu případu.

Povinnost strpět sankci má výlučně osobní povahu a nepřechází ani pro případ smrti fyzické osoby nebo zániku právnické osoby na právní nástupce osoby odpovědné za správní delikt. Dosavadní přístup k posuzované problematice spočívá v obecně pojímaném principu, že k přechodu práv a povinností ve veřejném právu může dojít jen v těch případech, kdy to zákon výslovně umožňuje. Otázkou nástupnictví z hlediska sankční (veřejnoprávní) odpovědnosti se zabývala i některá soudní rozhodnutí, např. Vrchní soud v Praze ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94, v němž tento soud konstatoval, že „rozhodnutí o pokutě za správní delikt je rozhodnutím konstitutivního charakteru; povinnost pokutu platit vzniká ex nunc právní mocí rozhodnutí, kterým se pokuta ukládá. Zanikne-li v průběhu řízení právnická osoba, se kterou bylo řízení o uložení pokuty za správní delikt vedeno, nelze pokutu uložit jejímu právnímu nástupci, a to i kdyby přejímal všechna práva a povinnosti v okamžiku zániku svého právního předchůdce existující. Nelze opomenout ani usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25.10.2004, čj. 6 A 93/2001-56, v němž bylo řečeno, že „právo na informace o životním prostředí (čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí) nepřechází na žalobcova právního nástupce. Ztratí-li žalobce za této situace v průběhu řízení způsobilost být jeho účastníkem, soud takovou žalobu pro nedostatek podmínky řízení, která je neodstranitelná a brání pokračování řízení, odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“.

11.2 Správní delikty

Správní delikty se v našem právním státu objevily v období tzv. policejního státu, v druhé polovině 18. století. Jeho definičním znakem byla totiž představa panovníka o potřebě aktivní regulační činnosti státu a jeho orgánů, zejména pak správních, ve všech oblastech života společnosti a potřebě ochrany těchto činností, kterou měly tyto orgány samy zajišťovat, v zájmu blaha poddaných. Samotný pojem správního deliktu byl poprvé vymezen v josefínském Všeobecném trestním zákoníku o zločinech a trestech za ně z roku 1787.

Trestní řízení správní bylo ovládáno zejména zásadou inkviziční, oficiality, materiální pravdy, ústnosti, bezprostřednosti a volného hodnocení důkazů. Stanovený okruh přestupků mohl být vyřízen též v rámci zkráceného, tzv. mandátního řízení.

Na rozdíl od soudobého pojmání, podle něhož mohou být skutkové podstaty přestupků obsaženy jen v zákoně, bylo možné se s nimi setkat v desítkách právních předpisů různé právní síly a tento stav platil i po celé období I. republiky a ještě i později. Nalézáme je proto nejen v říšských zákonech, resp. císařských patentech a zákonech zemských, ale také v nařízeních vlády či ministerstev. Třebaže panovala shoda v tom, že celá oblast správního trestání musí být reformována. Tento stav bohužel trvá dodnes.

Po dlouho dobu platila zásada, že subjektem přestupku může být jen fyzická osoba a byla-li uložena povinnost osobě právnické, její porušení stíhalo toho, kdo byl za ni oprávněn jednat. V 50. letech byla definitivně prolomena zásada, že správně právní odpovědnost mohou nést pouze fyzické osoby. K definičním znakům těchto deliktů patřilo, že odpovědnost vznikala bez ohledu na zavinění a nebyla zakotvena možnost liberace (zproštění odpovědnosti). Tato konstrukce byla odůvodňována především tím, že správní orgány by v praxi mnohdy jen velmi obtížně mohly zavinění zjistit, resp. prokázat. Porušení povinností bylo stíháno podstatně vyššími sankcemi, pokutami, než tomu bylo u deliktů, jejichž pachatelé byly fyzické osoby, přičemž organizace mohly podle pracovněprávních předpisů uplatňovat nárok na náhradu škody (tj. za uloženou pokutu) vůči pracovníkům, kteří svým jednáním protiprávní stav zavinili.

Od 50. let se začal objevovat nový druh správních deliktů, které byly posléze označeny jako tzv. jiné správní delikty osob. Jednalo se o hmotně správní delikty, které neměly povahu přestupků či jiných disciplinárních deliktů (odtud jiný správní

delikt). Přes trvající kritiku z řad praxe i teorie, byla tato kategorie správních deliktů zachována a trvá i v současnosti.

Problematika správního trestání je poměrně známá a existuje k ní i dostatek literatury. Je třeba také podotknout, že právní úprava přestupků je v českém právním řádu rozhodně přehlednější a ucelenější, než je tomu u správních deliktů právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání postihovaných zásadně bez ohledu na zavinění, jejichž právní úprava je značně nejednotná, roztržitá. Dosud se nepodařilo a zřejmě ani v dohlednu nepodaří prosadit přijetí speciální procesní úpravy.

11.3 Pojem a klasifikace správního deliktu

Za správní delikt lze obecně považovat protiprávní jednání odpovědné osoby, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně a s nímž zákon spojuje hrozbu sankcí trestní povahy ukládané v rámci výkonu veřejné správy. Vcelku výjimečně by nemuselo být požadováno protiústavní jednání, ale pouze protiprávní stav, který je někomu přičítán k odpovědnosti. Za pojmové znaky správního deliktu můžeme označit: protiprávnost, škodlivost, zákonné vyjádření skutkové podstaty, objekt, objektivní stránku, subjekt, subjektivní stránku, trestnost, zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy (Mates, 2010).

Protiprávnost je výchozím pojmovým znakem každého deliktu. Aby mohlo jít o správní delikt, musí být porušena (nesplněna) nějaká právní povinnost vyplývající z normy správního práva.

Protiprávnost většinou spočívá v protiprávním jednání odpovědné osoby. V některých případech však určitá osoba odpovídá za porušení povinnosti uložené právem jiné osobě, pokud k jejímu porušení došlo v souvislosti s jednáním odpovědné osoby v rámci jejího vztahu k nositeli právní povinnosti. Mohou existovat s správní delikty, u nichž nezáleží na tom, zda odpovědná osoba jednala či nikoli. V těchto případech jde o odpovědnost za protiprávní stav, který mohl být vyvolán i vyšší mocí nebo jednáním jiné osoby. Vždy musí mít tento protiprávní stav k odpovědné osobě nějaký kvalifikovaný vztah.

Škodlivost jednání je zřejmě dalším pojmovým znakem deliktu, někdy se hovoří o nebezpečnosti jednání, o porušení nebo ohrožení veřejného zájmu. Problémem zůstává, nakolik je zapotřebí škodlivost jako samostatný pojmový znak zdůrazňovat.

Jde o to, zda škodlivé (nebezpečné) není jednání již proto, že je protiprávní. Při ztotožnění protiprávnosti a škodlivosti ovšem mohou vznikat potíže zejména v případě, že právní úprava již neodpovídá okolnostem, za nichž byla přijata, resp. účelu, pro který byla přijata. Pokud je škodlivost zvlášť zdůrazňována, hovoří se o tzv. materiálním pojetí deliktu. V opačném případě o tzv. formálním pojetí deliktu²³.

Objektem deliktu je právem chráněný zájem, který je spácháním deliktu porušen nebo ohrožen. Objekty různých deliktů se od sebe liší jednak z věcného hlediska, jednak stupněm obecnosti. Až na zcela ojedinělé výjimky je objektem správních deliktů pořádek ve veřejné správě, její správný výkon.

Objektivní stránka deliktu záleží v jednání, v následku a v příčinné souvislosti mezi jednáním a následkem. Jednání může spočívat v konání, v aktivní činnosti, anebo v opomenutí, v nečinnosti.

Subjektem deliktu je osoba, která za delikt odpovídá. Pro správní delikty je charakteristické, že jejím subjektem může být jak fyzická osoba, tak právnická osoba. Zajímavý je Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 86/2011-50, odpovědnou za spáchání správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb., je právnická osoba nebo fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti, jež škodlivý zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů provedla, tedy osoba, jež se dopustila porušení § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoli osoba, která porušila povinnost obstarat si povolení podle § 56 tohoto zákona, neboť toto ustanovení samo o sobě nenachází odraz v žádné sankční normě podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Stejně tak není postiženo sankční odpovědností porušení povinnosti podle § 67 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění²⁴.

U některých správních deliktů může být subjektem jen osoba v určitém postavení, v tomto případě se jedná o delikt se speciálním subjektem. Odpovědná osoba se hmotně právně označuje jako pachatel, procesně jako obviněný. Schopnost nést následky porušení právní povinnosti bývá označována jako deliktní způsobilost. U fyzických osob je podmíněna dosažením určité věkové hranice a přičetnosti.

Subjektivní stránka – zavinění. Pokud právní konstrukce se zaviněním počítá, jde o subjektivní odpovědnost. Pak postačuje zavinění z nedbalosti. Požadavek úmyslného zavinění musí být formulován výslovně. Zavinění je třeba odpovědné

²³ materiální pojetí se dnes uplatňuje u přestupků

²⁴ viz podrobněji v diskusi

osobě prokázat. U řady správních deliktů se otázka zavinění nezkoumá, tento pojmový znak chybí a v těchto případech se hovoří o objektivní odpovědnosti.

Řešení správních deliktů přísluší veřejné správě, správním orgánům. Příslušné správní úřady musejí být k projednávání správních deliktů, popřípadě k ukládání sankcí za správní delikty výslovně zmocněny.

Naprostá většina správních deliktů se projednává z moci úřední, z procesního hlediska jde o zásadu oficiality. Jen výjimečně se některé správní delikty označují jako návrhové a projednávají se pouze na návrh postiženého nebo navrhovatele, z procesního hlediska se jedná o zásadu dispoziční.

Správní delikt je jedním z druhů právních deliktů. Obecný pojem není legálně definován. Nauka správního práva ho používá jako souborný pojem, zahrnující jednotlivé druhy správních deliktů, vyskytujících se v platné právní úpravě. Správním deliktem se označuje protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní úřad trest stanovený normou správního práva. Správně právní odpovědnost, specifický druh právní odpovědnosti, nastupuje, když dojde k narušení společenských vztahů chráněných správním právem. Odpovědnost jako sekundární povinnost v důsledku porušení primární povinnosti, je představována povinností strpět a nést sankci. Deliktní způsobilost fyzické osoby je obecně vázána na dosažení určité rozumové a volní vyspělosti odpovídající zpravidla určitému věku a na zachování schopnosti ovládat své jednání a schopnosti posoudit jeho následky, přičemž obě hlediska musí být splněna současně, a to v době spáchání deliktu. Některé správní delikty vyžadují zvláštní postavení či způsobilost pachatele, tzv. speciální subjekt, např. správní delikt podnikatele, správní delikt zaměstnance, touto osobou spáchající delikt může být jen osoba, která tuto způsobilost má. Pojmovým znakem správního deliktu fyzických osob je zavinění. Skutkové podstaty správních deliktů jsou konstruovány podle zásady, že k trestnosti deliktu postačuje zavinění z nedbalosti, pokud zákon výslovně nestanoví, že je třeba úmyslného zavinění (Hendrych 2006). Systém správních deliktů je značně nepřehledný, právní úprava je roztržštěná, pouze přestupky jsou procesně upraveny zvláštním zákonem, (přestupkový zákon), jehož části obecná, řízení o přestupcích a společná, dopadající na projednávání všech přestupků, tedy i těch, které jsou uvedeny ve zvláštních zákonech. Ostatní správní delikty najdeme upraveny v jednotlivých zvláštních zákonech a proces jejich projednávání se řídí zásadně správním řádem.

V teorii se správní delikty klasifikují podle různých kritérií. Za typické skupiny, správních deliktů bývají v české teorii s ohledem na pozitivní právní úpravu považovány:

- přestupky
- jiné správní delikty fyzických osob
- správní delikty právnických osob
- správní delikty smíšené povahy
- veřejné disciplinární delikty
- pořádkové správní delikty (Mates, 2010)

Pachatelem správního deliktu může být fyzická osoba, tak je tomu výlučně u přestupků. U jiných správních deliktů veřejných disciplinárních deliktů, u smíšených správních deliktů a u pořádkových deliktů je za pachatele deliktu, spíše za odpovědnou osobu, považována právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání..

Protiprávní jednání fyzických osob je zásadně jejich vlastní samostatné jednání. Právnická osoba v tomto smyslu vůbec sama jednat nemůže, její protiprávní jednání je vždy jednáním nějaké fyzické osoby. U právnické osoby nelze uvažovat o zavinění v témže smyslu jako u fyzické osoby. Delikttní způsobilost právnické osoby splývá, na rozdíl od fyzické osoby, s její existencí. *De lege ferenda*²⁵ je u právnických osob daleko širší prostor pro úvahy o právním nástupnictví odpovědnosti za správní delikt (Mates 2010). U některých správních deliktů je pojmovým znakem zavinění. Zavinění u fyzické osoby odráží stav jejího vědomí a její vůle. Je vymezováno shodně jako v právu trestním nebo občanském.

U právnických osob je otázka zavinění mnohem složitější. Zavinění právnické osoby lze podle nejrozšířenější koncepce považovat jako stav, kdy právnická osoba nevynaložila veškeré úsilí, které na ní lze požadovat, k tomu aby zabránila porušení právní povinnosti. Nepožaduje se v tomto případě prokázat zavinění nějaké fyzické osoby, která za právnickou osobu jednala. Podle jiné koncepce jde o přičtení zavinění fyzické osoby, která jednala za právnickou osobu, této právnické osobě.

Platná právní úprava správních deliktů v České republice nemá, s výjimkou přestupků, rozpracovanou obecnou a procesní část. Existují zde citelné mezery Proto byly a jsou vyplňovány judikaturou soudů obecných i správních. V případě

²⁵ *de lege ferenda* – dle práva, jaké by mělo být, *de lege lata* – dle práva, jaké je, jaké v daný okamžik platí

neexistence pozitivní úpravy musí příslušné správní orgány vycházet ze zásady analogie práva, případně i z obecných právních principů.

Jednotlivé zákony obsahují obvykle lhůty subjektivní a objektivní pro zánik odpovědnosti za jiný správní delikt. Běh subjektivní lhůty počíná dnem, kdy se příslušný orgán o deliktu dozvěděl v takovém rozsahu, že je možné i předběžné hodnocení, zda byl zjištěn jiný správní delikt, nebo kdy mu došlo oznámení, které je dostatečně určitého a věrohodného obsahu, za takový den lze považovat např. ukončení kontroly nebo oznámení jiného orgánu veřejné moci, policie státního zastupitelství apod.²⁶.

Problém a nebezpečí vidím u trvajících správních deliktů. Judikatura tyto trvající delikty vymezuje jako situaci, kdy pachatel buď vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, nebo udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. K ukončení deliktu dojde až v okamžiku, kdy byl protiprávní stav odstraněn, rozumí se tím splnění povinnosti nebo ukončení udržování protiprávního stavu. Zde počíná až do ukončení protiprávního stavu běžet nová subjektivní lhůta vždy, když se o tomto stavu správní orgán dozvěděl, a lze tak pokaždé zahájit řízení o tomto deliktu. Bude-li pachatel i po uložení sankce za trvajícím deliktu protiprávní stav nadále udržovat, půjde o nový skutek, za který lze uložit další sankci (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 164/2002-44, rozsudek čj. 9 As 64/2007-98).

Vždy je na správním orgánu, aby posoudil, zda se jedná o trvajícím správní delikt. Běh objektivních lhůt se počítá ode dne, kdy došlo ke spáchání deliktu. V případě trvajících správních deliktů se počátek běhu této lhůty nepočítá již od zahájení nedovolení činnosti, ale teprve od jejího ukončení. Pokud by se lhůta počítala od okamžiku, kdy se správní orgán o protiprávním jednání poprvé dozvěděl, mohl by pachatel po uplynutí prekluzivní lhůty ve svém jednání již beztrestně a navždy pokračovat, aniž by jej bylo možno postihnout (rozsudek NSS čj. 9As 40/2007-61).

Lhůty jsou zásadně prekluzivní a nedochází k jejich přerušení nebo stavení. Správní soudy zaujaly stanovisko, že uložением pokuty se rozumí okamžik nabytí právní moci rozhodnutí, protože teprve tímto okamžikem vzniká účastníkovi povinnost se sankcí podrobit (rozsudek NSS čj. 5 A 1/2001-56, čj. 5 As. 57/2005-45). Opačné stanovisko zaujal Nejvyšší soud i Ústavní soud, který dovedl, že uložением pokuty je třeba chápat rozsudek I. stupně (rozsudek NS sp. zn. S 296/99,

²⁶ blíže viz diskuse

nález IV. ÚS 146/99). To však zřejmě platí, že delikvent neuspěl v přezkumném řízení.

V některých případech nejsou vůbec stanoveny lhůty, v nichž je možno uložit sankci, typicky u pořádkových deliktů. Z logického výkladu plyne, že tento delikt je nutné projednat neprodleně, nejpozději pak do konce správního řízení.

Jedním z typů správních deliktů jsou jiné správní delikty fyzických osob. Tento typ správních deliktů se vztahuje na jednání podnikajících fyzických osob. Sankcí je ve všech případech pokuta. V současnosti se vyskytuje v § 55 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a § 41 zákona č. 18/1997 Sb., atomový zákon. Zde převládá objektivní odpovědnost, subjektivní odpovědnost za zavinění je pouze výjimečná. Odpovědné subjekty zde vystupují jako vlastníci věci nebo pouze jako osoby. Lhůty, ve kterých musí být tento typ správních deliktů projednán, stanovují jednotlivé zákony. Pro delikty v § 55 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích je subjektivní lhůta 1 rok a objektivní do 3 let.

Zatímco za přestupky je kromě pokuty možné uložit napomenutí, zákaz činnosti nebo propadnutí věci, za správní delikty právnických a fyzických osob postihované zásadně bez ohledu na zavinění je možné uložit pouze pokuty

11.4 Přestupky

Pojem přestupek přesně definuje ust. § 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění, dále zákon o přestupcích nebo přestupkový zákon. „Přestupek je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestní čin. K odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanovuje-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění“. Zákon vymezuje přestupek jeho materiálními a formálními znaky a všechny tyto znaky musí být naplněny současně. Pro klasifikaci činu na přestupek musí být naplněny čtyři základní znaky, tj. objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka. Konání či nekonání osoby s následkem směřuje vůči zákonem chráněnému společenskému vztahu, přičemž mezi jednáním a následkem musí být vztah příčinné souvislosti (Červený, Šlauf 2007). Přestupkem může být pouze nedovolený, protiprávní čin. Chybí-li znak protiprávnosti, nelze odpovědnost

vyvozovat, protože dovolený čin, i když se svými znaky podobá přestupku, nenaplňuje skutkovou podstatu přestupku a ani neohrožuje společnost. Z okolností vylučujících protiprávnost upravuje přestupkový zákon výslovně jednání v nutné obraně, jednání v krajní nouzi, jednání na příkaz.

Podle ust. § 5 přestupkového zákona za přestupek není neodpovědný ten, kdo v době spáchání nedovršil patnáctý rok svého věku, a dále ten, kdo pro duševní poruchu v době jeho spáchání nemohl rozpoznat, že jde o porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem, nebo nemohl ovládat své jednání.

Okolnosti, které jsou důvodem zániku odpovědnosti, nastávající dodatečně po spáchání přestupku, ale dříve než o něm bylo pravomocně rozhodnuto, jsou uplynutí času, amnestie a smrt pachatele. Zákonem stanovená prekluzivní lhůta u přestupků podle přestupkového zákona je jednorocní a běží od spáchání přestupku, tzn. od jeho dokonání, u trvajících a hromadných přestupků od jeho dokončení. Vzhledem k tomu, že uplynutím jednoleté lhůty odpovědnost za přestupek zaniká, nemohou být rozhodnutím v přezkumném řízení vůči pachateli vyvozeny ty důsledky, které jinak vyplývají ze spáchání přestupku, ale uplynutím lhůty zanikly, důsledky založené pravomocným rozhodnutím o přestupku mohou být odstraněny. To znamená, že v tom případě může být pravomocné rozhodnutí o přestupku pouze zrušeno²⁷. Do běhu lhůty jednoho roku se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení.

Od okolností vylučujících protiprávnost, kde jednání již v době činu nevykazovalo pojmové náležitosti přestupku, je nutno odlišovat okolnosti, které jsou důvodem zániku trestnosti, tedy i odpovědnosti za přestupek. Důvody zániku trestnosti nastávající dodatečně, po spáchání činu. Jejich existence má za následek ztrátu oprávnění správního orgánu přestupek postihnout, znamená zánik důsledků, které by jinak byly u pachatele spojeny s tím, že spáchal přestupek. Přestupkový zákon výslovně uvádí jako důvod zániku trestnosti uplynutí času a udělení amnestie²⁸. Náleží sem ovšem i smrt pachatele.

²⁷ Od zániku odpovědnosti za přestupek je nutné odlišit zánik práva na výkon uložené sankce. Předpokladem zániku tohoto práva je existence pravomocného rozhodnutí, jímž byla sankce uložena. Důvodem, proč sankci nebo její zbytek nelze vykonat může být to, že se na přestupek vztahuje amnestie. Amnestie je tedy důvodem jek zániku odpovědnosti za přestupek, tak zániku uložené sankce. Dalším důvodem je smrt pachatele. Ovšem smrtí pachatele přestupku povinnost zaplatit pravomocně uloženou pokutu nezaniká, ale přechází na dědice (§ 470 až 472 občanského zákoníku).

²⁸ udělení amnestie je svěřeno do působnosti vlády ČR, která je zmocněna vyhlašovat amnestii usnesením ve Sbírce zákonů

Za spáchání přestupku lze uložit sankci napomenutí, pokutu, zákaz činnosti a propadnutí věci. Napomenutí je prostředkem morálního, výchovného působení. Ukládá se za méně závažné jednání. V některých případech už samotné projednávání přestupku a vyslovení viny má na pachatele účinky, které by mělo uložení sankce a její výkon a proto se od uložení sankce může zcela upustit (Hendrych, 2006).

Naprostá většina skutkových podstat přestupků z oblasti životního prostředí je obsažena ve zvláštních zákonech upravující ochranu životního prostředí. Jestliže v nich není skutková podstata uvedena, přichází v úvahu zvláštní část přestupkového zákona, tedy některá ze skutkových podstat přestupků tam uvedených na úsecích ochrany životního prostředí. Pak teprve jako poslední je možné aplikovat zbytkovou skutkovou podstatu přestupkového zákona, kdy v § 45 zákona o přestupcích je stanoveno, že přestupku na úseku ochrany životního prostředí se dopustí každý „... kdo porušením zvláštních právních předpisů o ochraně životního prostředí jiným způsobem, než jak vyplývá z ustanovení § 21 až 44, zhorší životní prostředí“ (Pekárek 2009).

11.5 Bloková pokuta

Zkráceným druhem řízení s okamžitými dopady je blokové řízení. Jeho použití je možné v případě, že přestupek je zcela spolehlivě zjištěn, pachatel je svolný na blokové řízení přistoupit a zvláštní zákon takovou možnost připouští. Dochází k vydání pokutového bloku bez ústního jednání a důkazního řízení, rozhodnutí ihned nabývá právní moci a nelze se proti němu odvolat a zpravidla dochází i k realizaci sankce.

Pro dozorované oblasti životního prostředí připouštějí možnost blokového řízení pouze některé zákony. Na základě kontrolního zjištění v protokolu lze navrhnout tento druh sankčního řízení delikventovi a projednat přestupek v blokovém řízení. Pro použití blokového řízení je nutnou podmínkou souhlas delikventa s výrokem v blokovém řízení a ochota pokutu na místě zaplatit. Povinnému náleží právo poučení o nemožnosti použít řádný opravný prostředek. Ve smyslu správního řádu je možné pro případné přezkoumání použít jen mimořádné opravné prostředky, což je přezkumné řízení nebo obnova řízení.

11.6 Příkaz na místě

Dalším typem správního sankčního řízení, který je obdobně jako blokové řízení zkráceným druhem řízení, je tzv. příkaz na místě. Tento institut upravený správním řádem v ust. § 150 nachází využití ve správním trestání správních deliktů v rámci dozorové činnosti v kompetenci správních úřadů, které neumožňuje blokové řízení. Podle ust. § 150 odst. 5 správního řádu může kontrolní orgán vydat příkaz na místě, pokud se stav věci považuje za prokázaný, kontrolovaná osoba je přítomna a plně uzná důvody vydání příkazu, lze uložit pokutu do výše 10000 Kč. Vlastnoručním podepsáním prohlášení kontrolovanou osobou, které může nahradit odůvodnění, se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. O této skutečnosti musí být kontrolovaná osoby předem prokazatelně poučena. Proti příkazu lze podat odpor ve lhůtě osmi dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Příkazní řízení se nezahajuje, prvním úkonem je samotný příkaz. V praxi se jedná o velmi málo využívaný institut, většinou není reálné vydat zcela bezvadné rozhodnutí někde v terénu, i když s možností využití počítačové techniky, ale ve stísněných časových podmínkách (Hendrych, 2006). To však platí o správních deliktech právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání. Řízení o přestupcích má však svoji právní úpravu příkazního řízení v ust. § 87 přestupkového zákona a proto u přestupků nelze aplikovat výše zmíněný postup podle ust. § 150 správního řádu.

11.7 Pokuta v správním řízení

Pokud není možné z jakýchkoliv důvodů aplikovat zkrácené sankční řízení, je na řadě řešení odpovědnosti správním řízením podle správního řádu. Na základě prokazatelného zjištění porušení povinnosti zahajuje příslušný správní úřad z vlastního podnětu sankční řízení o pokutě ve správním řízení, zákonem stanoveným postupem a s využitím všech daných právních institutů vztahujících se k procesu správního řízení. Správní orgán zahájí správní řízení, v němž vede ústní jednání jen v případě, že to stanoví zvláštní zákon, provádí dokazování, jak podle své úvahy, tak podle návrhu účastníků řízení shromažďuje podklady. Výsledkem správního řízení je vydání rozhodnutí ve věci, případně které může vést i k přerušení nebo zastavení řízení. Rozhodnutí musí obligatorně obsahovat výrok, odůvodnění a

poučení o možnosti podat odvolání. Jednotlivé složkové zákony zakotvují oprávnění příslušných úřadů ke správnímu trestání, taxativní výčet skutkových podstat správních deliktů a jim odpovídajících sankcí. Problematika správního řízení o uložení pokuty je velmi rozsáhlá, takže podrobnější rozbor není možný z důvodu omezeného rozsahu práce. Aplikace právní úpravy správního řádu často působí v praxi problémy. Správní řád totiž problematiku ukládání sankcí nepojímá komplexně, přehledně a vyčerpávajícím způsobem.

11.8 Zánik odpovědnosti za správní delikt

Přestupky jsou svébytným druhem správních deliktů. Vedle nich existují jiné správní delikty, pro ně nemá právo speciální označení. Právní úprava jiných správních deliktů není ani částečně kodifikována. Je obsažena v jednotlivých zákonech z oblasti veřejné správy, které umožňují za tyto delikty postihnout především právnické, ale i fyzické osoby. Jednotlivé zákony stanoví skutkové podstaty jiných správních deliktů a sankce za ně, orgány příslušné k jejich projednávání a zpravidla i lhůty, v nichž lze delikt projednat. Zákon stanoví, že subjektem přestupku je fyzická osoba, která se dopustila přestupku. Jiný správní delikt spočívá v nesplnění nebo porušení právní povinnosti, která je spojena se specifickým postavením fyzické osoby, jenž provozuje určitou specifickou činnost, podnikání. Stejně protiprávní jednání v případě spáchání fyzickou osobou je přestupkem, v případě spáchání fyzickou osobou podnikající jde o jiný správní delikt (Červený a kol., 2011).

Zánik odpovědnost právnické osoby za správní delikt je upraven v jednotlivých zvláštních zákonech, je tomu tak i v oblasti ochrany životního prostředí. Odpovědnost obvykle zaniká, jestliže správní orgán nezačal řízení s správním deliktu do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl nebo nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán, (např. ust. § 125/odst. 1 zák. 254/2001 Sb., zákon o vodách, v platném znění, ust. § 182 odst. 3 z.č. 183/2006 Sb., stavební zákon, v platném znění, ust. § 20 z.č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v platném znění, ust. § 26 odst. 3 z.č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění, ust. § 185/2001 Sb., o odpadech, v platném znění).

Podobnou formulaci například stanoví zákon v § 88 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, (pokutu lze uložit nejpozději do tří let ode dne, kdy k protiprávnímu jednání došlo).

12. Praktický exkurs do problematiky odpadového hospodářství

Odpady provázejí lidstvo od pradávna. Vznikají jako nechtěný, vedlejší produkt převážné většiny lidských činností. Z velké části jsou jako nepotřebné odkládány do životního prostředí. Jedním z největších průmyslových odvětví v EU je automobilový průmysl, který představuje obrovský zdroj odpadu, ale zároveň i budoucí zdroj použitelných druhotných surovin²⁹. Neustále se navyšující množství narůstání odpadů představuje aktuální hrozbu v tom smyslu, že jen málokteré odpady se v prostředí vstřebávají, přitom jsou produktem prakticky veškeré lidské činnosti a mají či mohou mít obrovský škodlivý potenciál.

Ve zvláštní části mé diplomové práce se zabývám obecně správním dozorem a správním trestáním v oblasti odpadového hospodářství, s tím, že podrobněji zdokumentuji a zhodnotím případ neoprávněně založené skládky fyzickou osobou, tedy přestupek.

Základní právní normou odpadového hospodářství je zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, v platném znění, a prováděcí předpisy k tomuto zákonu, (dále jen zákon o odpadech). Odpadové hospodářství se kromě zákona o odpadech řídí i jinými právními předpisy, zvláštní zákony regulují odpadní vody, obaly, emise do ovzduší, radioaktivní odpady, veterinární odpady, odpady z hornické činnosti. V těchto oblastech lidské činnosti vznikají odpady natolik zvláštní, že vyžadují odlišné postupy při nakládání s nimi. V úvodní části zákona o odpadech, konkrétně v ust. § 2, odst. 1 jsou uvedeny druhy odpadů, které odpady bezpochyby jsou, ale pro jejich zvláštnost se na nakládání s nimi neaplikuje zákon o odpadech.

Právní úprava zákona o odpadech je založena na zásadě odpovědnosti původce odpadů, tj. osoby, při jejíž činnosti odpady vznikají. Základní pojmy jsou uvedeny v části první, následují práva a povinnosti osob nakládajících s odpady, dále se upravuje působnost orgánů veřejné správy jako orgánů vynucujících a dozorujících.

Působnost zákona o odpadech se vztahuje na všechny odpady, kromě taxativně vymezených, které jsou z jeho působnosti vyjmuty. Nejzákladnější vyhláškou k zákonu o odpadech je vyhl. č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví katalog odpadů, v platném znění.

²⁹ „...Every year, end of life vehicles generate between 8 and 9 million tonnes of waste in the Community which should be managed correctly...“ online, http://ec.europa.eu/environment/waste/elv_index.htm cit. dne 3.12.2012

Odpadem je movitá věc, které se pro vlastník zbavuje s úmyslem nebo z povinnosti ji odložit. Odpady se v zásadě dělí na odpady nebezpečné a ostatní. Zákon o odpadech též vymezuje co odpadem není nebo co je vedlejším produktem dále využitelným.

Komunální odpad je veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob, pro kterou nejsou právními předpisy stanovena zvláštní pravidla nebo omezení, s výjimkou odpadů vznikajících u právnických nebo fyzických osob oprávněných k podnikání. Obce však jsou podle ust. § 17, odst. 2 zákona o odpadech oprávněny vydávat obecně závazné vyhlášky o nakládání s komunálním odpadem na svém území, které mají na území obce sílu zákona.

Původce odpadu je právnická osoba, pokud při její činnosti vzniká odpad, nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, při jejíž podnikatelské činnosti vzniká odpad. U komunálních odpadů vznikajících na území obce, které mají původ v činnosti fyzických osob, na něž se nevztahují povinnosti původce, se za původce odpadu považuje obec. Obec se stává původcem komunálního odpadu v okamžiku, kdy fyzická osoba odpad odloží na místě k tomu určeném, obec se současně stane vlastníkem tohoto odpadu (Damohorský, 2010). Místa, kam občané mohou odpad odkládat jsou určena v obecně závazné vyhlášce vydané obcí.

Oprávněná osoba je každá osoba, která je oprávněna k nakládání s odpady podle zákona o odpadech nebo podle zvláštních právních předpisů, neb je držitelem rozhodnutí o souhlasu s provozem zařízení k nakládání s odpady se schváleným provozním řádem zařízení.

Hierarchie nakládání s odpady: Podle ust. § 9a zákona o odpadech musí být dodržována hierarchie nakládání s odpady v takovémto sledu:

- předcházení vzniku odpadu,
- příprava k opětovnému použití,
- recyklace odpadů, jiné využití odpadu,
- odstranění odpadů.

Tedy původce odpadů až teprve jako poslední možnost se může odpadu zbavit a to jen tím způsobem stanoveným zákonem o odpadech nebo jinými právními předpisy. Z této hierarchie tedy logicky vyplývá, že hlavní osobou při nakládání s odpadem a především při vzniku odpadu je jeho původce, protože je to právě on, kdo rozhoduje o tom, zda odpad vůbec vznikne.

12.1 Správní dozor

Problematika dozoru není řešena ve speciálním paragrafu, ale je uvedena ve výčtu kompetencí jednotlivých orgánů státní správy. Jednou z problematik dozoru je například spolupráce mezi provozovatelem skládky, příjemci poplatků a krajským úřadem. Nejzásadnější oblastí je přitom:

- oblast kontroly evidencí a ohlašování odpadů,
- kontrola poplatků,
- kontrola zaměřená na použití odpadu na technické zabezpečení skládky,
- kontrola osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností odpadu (Věstník MŽP, 2008).

Ústředním orgánem státní správy v oblasti odpadového hospodářství je Ministerstvo životního prostředí (dále jen ministerstvo), které vykonává vrchní státní dozor v oblasti odpadového hospodářství s výjimkou ochrany veřejného zdraví při nakládání s odpady. Vrchním státním dozorem v oblasti odpadového hospodářství je 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 (pers. comm., Jelínková, 2012).

Krajské úřady v souladu s ust. § 78 a 79 zákona o odpadech kontrolují, jak jsou právníckými osobami, fyzickými osobami oprávněnými k podnikání a obcemi dodržována ustanovení právních předpisů, rozhodnutí ministerstva a jiných správních úřadů v oblasti odpadového hospodářství, a zda pověřené osoby dodržují stanovený způsob hodnocení nebezpečných vlastností odpadů, tedy provádí samotnou kontrolu provozu zařízení k odstraňování odpadů (např. skládek odpadů nebo odkališť), zejména zde probíhá provoz v souladu se schváleným provozním řádem. V průběhu kontrol provádí rovněž namátkovou kontrolu evidencí o odpadech.

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností dle zákona o odpadech zpracovávají evidenci odpadů. Dnes již zapojením v systému ISOP. V rámci této své zákonné kompetence, kdy se podílí zejména na zpracování hlášení jednotlivých původců a provozovatelů zařízení, kontrolují vazby v evidencích s důrazem na namátkovou kontrolu údajů evidovaných původcem odpadů (resp. povinné osoby jako např. oprávněná osoba ke sběru a výkupu) a oprávněnou osobou (samotným

provozovatelem skládky). Rovněž provádí kontrolu platnosti osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností odpadů.

ČIŽP je jedním z dalších kontrolních orgánů veřejné správy, který kontroluje plnění povinností při nakládání s odpady a její rozsáhlé pravomoci stanoví § 76 zákona o odpadech. Provádí samotnou kontrolu provozu zařízení k odstraňování odpadů (skládek odpadů nebo odkališť a dalších), zejména zda provoz probíhá v souladu se schváleným provozním řádem. V případě zjištění nesouladu provozního řádu s platnou vyhláškou či rozhodnutím krajského úřadu podá Inspekce podnět příslušnému krajskému úřadu. V průběhu kontrol namátkově kontroluje evidenci o odpadech. Dále kontroluje platnost osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností odpadů ukládaných na skládky. Inspekce kontroluje plnění povinností stanovených zákonem o integrované prevenci nebo integrovaným povolením. Kontroluje plnění povinností vyplývajících z ustanovení zákona o odpadech, prováděcích právních předpisů a správních aktů, které integrované povolení nezahrnuje (Věstník MŽP, 2008).

Celní orgány kontrolují mimo jiné vnitrostátní a přeshraniční přepravu odpadů.

Poněkud odlišně od zákona o státní kontrole je v oblasti odpadů upravena kontrola. Důležité je ustanovení § 81 zákona o odpadech týkající se oprávnění a povinností inspektorů a pověřených pracovníků ministerstva a ostatních správních úřadů. Jsou zde vymezeny regulace pravidel při výkonu jejich činnosti. Inspektoři jsou oprávněni vstupovat na cizí pozemky, případně do cizích objektů pouze v případě, pokud slouží k podnikatelské nebo jiné hospodářské činnosti. Pokud v případě nelegálního uskladnění odpadů je odpad uložen v nevyužívaných objektech ve vlastnictví soukromých osob, nemůže inspektor do těchto prostor vstoupit bez asistence Policie ČR. V ust. § 21 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky může policista otevřít tzv. jiný uzavřený prostor pouze v případě, když bude existovat důvodná obava, že bude ohrožen život, zdraví osob nebo je tu možnost vzniku větší škody na majetku. Proto je možnost využití Policie ČR většinou reálná, neboť nelegální uložení odpadu představuje nebezpečí pro zdraví lidí a pro životní prostředí. Je možné využít též kompetence pracovníků stavebních úřadů, kteří mohou provádět kontrolní prohlídky stavby, zda je daný objekt používán k povoleným účelům v souladu s dokumentací podle ust. § 132 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, v platném znění. Při provádění kontrol jsou pověřeni pracovníci povinni prokázat se služebním průkazem, zachovávat mlčenlivost o vymezených

skutečnostech, které se dozvěděli při výkonu své činnosti, informovat provozovatele při vstupu do jeho objektů.

12.2 Správní delikty

Předmětem nejvyšší pozornosti správních orgánů odpadového hospodářství jsou správní delikty právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání. Skutkové podstaty těchto jiných správních deliktů, za které je možno uložit pouze pokutu, jsou obsaženy v § 66 zákona o odpadech, a jsou rozděleny jednak podle maximální výše pokut, které lze za spáchání konkrétního deliktu uložit, dále pak podle věcné příslušnosti správních orgánů. Toto rozdělení odráží zřejmě i závažnost a společenskou nebezpečnost správních deliktů. Orgány příslušné ukládat sankce, pokuty jsou obecní úřady, obecní úřady s rozšířenou působností, a ČIŽP (dále jen Inspekce).

Pokud hodnotím rozdělení kompetencí při ukládání pokut, je vcelku logické, že zásadní postavení zaujímá Inspekce, jako speciální orgán dozoru v oblasti životního prostředí. Kontrola plnění některých povinností na úseku odpadového hospodářství, a případné následné ukládání sankcí za jejich neplnění je po odborné stránce odborná a náročná činnost a Inspekce je na ni náležitě vybavena.

Obecní úřady v současné době mohou pouze ukládat pokuty za neoprávněné využívání systému zavedeného obcí pro nakládání s odpady (tento systém slouží výhradně pro fyzické osoby). Pokud je zneužíván ze strany podnikajících subjektů, popřípadě za to, že právnické osoby nemají zajištěno využívání nebo odstraňování odpadů v souladu se zákonem o odpadech, může jim obecní úřad uložit pokutu do výše 300 000 Kč. Je otázkou, zda posílit kompetence obecních úřadů. Domnívám se, že nikoli. Personální zajištění správních činností po kvalitativní a i kvantitativní stránce na těchto úřadech nebývá na takové úrovni, aby bylo v silách úřadu správně identifikovat skutkovou podstatu deliktu, ve stanových lhůtách ve správním řízení prokázat spáchání správního deliktu a vyrovnat se s odůvodněním svého rozhodnutí tak bezvadně, že v případě, když bude rozhodnutí napadeno řádným opravným prostředkem, odvolací orgán rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu potvrdí a odvolání zamítne.

V každém případě si však myslím, že kompetence k ukládání pokut by měly mít krajské úřady. Podle současného zákona o odpadech tomu tak není, přestože krajské

úřady jsou oprávněny k provádění kontrolní činnosti ve stejném rozsahu jako Inspekce nebo obce s rozšířenou působností a navíc mají řadu kompetencí k vydávání různých souhlasů a povolení. Praxe je taková, že krajské úřady provádějí kontrolní činnost jednak z vlastní iniciativy nebo na základě vnějších podnětů a výsledky své kontrolní činnosti podávají jako podněty buď inspekci, obcím nebo i ministerstvu. Myslím si, že krajské úřady samy by měly mít možnost sankčně řešit delikty v první instanci na úseku odpadového hospodářství na svém správním území, existuje tu jistá nesystematičnost, když úřad, který je kompetentní stanovovat svým rozhodnutím řadu práv a povinností, nemá kompetenci uložit sankci při jejich neplnění.

Lhůty určující zánik trestnosti jsou stanoveny v § 67 zákona o odpadech jako kombinace prekluzivní lhůty subjektivní a objektivní. Řízení o uložení pokuty lze zahájit nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti příslušný správní orgán dozvěděl, ovšem pokutu lze uložit nejdéle do tří let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Do běhu těchto lhůt se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu. Takto obligatorně stanovené lhůty pro zánik trestnosti v praxi nepůsobí problémy, ovšem jen v tom případě, že správní orgán zaujímá k subjektivní a objektivní lhůtě stejné stanovisko jako nadřízený orgán³⁰.

Při stanovení výše pokuty má správní orgán povinnost přihlížet zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození. Správní orgán v případě opakovaného porušení stejné povinnosti uloží další pokutu až do výše dvojnásobku horní hranice sazby.

Při rozhodování o výši pokuty by se měl správní orgán vždy vypořádat s těmito zákonnými podmínkami a v souladu s obecnými principy správního trestání může přihlídnout i k jiným hlediskům, v zákoně o odpadech neuvedeným.

Vztah věcně příslušných orgánů k ukládání pokut, Inspekce a obecního úřadu obce s rozšířenou působností je nastaven tak, že pokutu ukládá správní úřad, který jako první zahájil řízení o jejím uložení. V případě, že bylo zahájeno řízení ve stejný den Inspekcí a obecním úřadem obce s rozšířenou působností, provede řízení o uložení pokuty Inspekce. O zahájení řízení o uložení pokuty se Inspekce a obecní

³⁰ blíže viz diskuse

úřad obce s rozšířenou působností vzájemně informují. Případná trestně právní odpovědnost není uložením pokuty podle zákona o odpadech dotčena.

Uložení pokuty není jediným možným následkem za porušení povinnosti v rámci odpovědnosti za jiné správní delikty podle zákona o odpadech. Dalšími jsou opatření k nápravě:

- zrušení uděleného souhlasu v případě, že právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání opakovaně porušuje povinnosti stanovené zákonem o odpadech
- nebo opakovaně neplní podmínky, na které je souhlas vázán;
- zákaz provozu nebo činnosti;
- dále může omezit nebo zakázat provoz zařízení k nakládání s odpady z výroby oxidu titaničitého;
- obecní úřad obce s rozšířenou působností pak může zakázat původci odpadů činnost, která způsobuje vznik odpadů, pokud původce nemá zajištěno využití nebo odstranění odpadů a pokud by odpady vzniklé v důsledku pokračování této činnosti mohly způsobit škodu na životním prostředí; pozastavení platnosti nebo odebrání osvědčení.

Za jiné správní delikty na úseku odpadového hospodářství lze uplatnit objektivní odpovědnost kromě zákona o odpadech ještě podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění (dále jen zákon o obcích. V úvahu přicházejí skutkové podstaty obsažené v ustanoveních § 58 zákona o obcích, jejichž objektivní stránkou je neudržování čistoty a pořádku na užívaném nebo vlastněném pozemku do té míry, že je narušen vzhled obce a znečištění veřejného prostranství, narušení životního prostředí v obci nebo odložení věci mimo vyhrazené místo. Řízení o uložení pokuty podle zákona o obcích lze zahájit nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti orgán obce dozvěděl, nejpozději však do dvou let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Do běhu těchto lhůt se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní nebo přestupkové řízení podle zvláštního zákona. Pokutu však nelze uložit, jestliže jiný právní předpis stanoví za porušení povinností uvedených v ust. § 58 zákona o obcích vyšší sankci. Logickým výkladem usuzuji, že sankce za správní delikty podle zákona o obcích tak mají subsidiární³¹

³¹ podpůrný, pomocný

vztah k sankcím podle jiných zákonů, tedy i k sankcím za správní delikty podle zákona o odpadech eventuelně podle jiných složkových zákonů životního prostředí.

Kromě ukládání pokut je Inspekce nadána kompetencí současně s pokutou uložit nápravné opatření k odstranění protiprávního stavu, jehož realizace mnohdy daleko převyšuje výši pokuty, která je uložena za delikt, který uložení pokuty vyvolal.

12.3 Přestupky

Pokutu uloží věcně příslušný správní orgán fyzické osobě, která se dopustí přestupku. Správním orgánem jsou v tomto případě obecní úřady a ČIŽP. Skutkové podstaty přestupků, jsou obsaženy v § 69 zákona o odpadech a rozděleny do dvou odstavců. Přestupky podle zákona o odpadech se projednávají podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o přestupcích)

Za přestupky na úseku odpadového hospodářství lze uplatnit odpovědnost kromě zákona o odpadech ještě podle zákona o přestupcích. V úvahu přicházejí skutkové podstaty:

- znečištění veřejného prostranství (§ 47 odst. 1 písm. d), pokuta 20 000 Kč)
- neoprávněné založení skládky nebo odkládání odpadků nebo odpadů mimo vyhrazená místa (§ 47 odst. 1 písm. h), pokuta 50 000 Kč),
- neudržování čistoty a pořádku na svém nebo užívaném pozemku tak, že je narušen vzhled obce (§ 47b, odst. 1 písm. d), pokuta 10 000 Kč).

Tyto přestupky však projednávají obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí, tj. komise k projednávání přestupků, zřízené obcí podle ust. §53 odst. 3 zákona o přestupcích.

12.4 Problematika nelegálně založených skládek

K zřízení skládky odpadů je třeba stavební povolení a je možné ji provozovat pouze na základě rozhodnutí orgánu krajského úřadu, který uděluje souhlas k provozování skládky a souhlas s jejím provozním řádem. Podle zákona o odpadech jsou fyzické osoby povinny odkládat komunální odpad, což je veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob, na místech k tomu určených.

S tím koresponduje možnost obcí určit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat nebezpečné složky komunálního odpadu. Obec může a měla by obecně závaznou vyhláškou stanovit systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování veškerých komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, včetně systému nakládání se stavebním odpadem. Jak se zmiňuje Červený, (2011), zaviněné jednání uvedené v zákonu o přestupcích v ust. § 47 je přestupkem, nejde-li o trestní čin ohrožení životního prostředí (§ 293 a 294 trestního zákoníku).

Problematika neoprávněně založených skládek, tzv. černých skládek, je v českém odpadovém hospodářství diskutována již mnoho let. Platná legislativa pojem černá skládka nezná. Obecně ho můžeme vyjádřit jako místo, na němž ukládání odpadů není povoleno příslušnými orgány, a není pro ukládání odpadů technicky vybaveno.

Zásadním důvodem problému je, že v řadě případů téměř nemožná identifikace subjektu, který takovou skládku založil, tedy subjektu, u něhož by bylo možno vyvodit odpovědnost za vznik takové skládky, a kterému je možno na základě této odpovědnosti uložit povinnost takovou nelegální skládku odstranit, případně mu za založení nelegální skládky uložit sankci. Založení nelegální skládky, jak výše uvedeno, je možné, v případě známého subjektu, postihnout pokutou podle ust. § 47, odst. 1, písm. h) přestupkového zákona, ale odstranění odpadů z nelegální skládky nelze uložit současně s touto pokutou, ani bez uložení pokuty. Pracnou právní konstrukcí by se odstranění černé skládky mohlo dosáhnout využitím ust. § 66, odst. 5 zákona o odpadech, dopadajícího však pouze na právnické osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání. Aplikace tohoto ustanovení by pak snad umožnila ČIŽP nebo obci s rozšířenou působností uložit současně s pokutou i opatření a lhůty pro zjednání samostatným rozhodnutím. Současná právní úprava, tzn. zákon o odpadech tuto problematiku komplexně neupravuje a znamená tak pro odstraňování černých skládek bohužel mnohem méně efektivní řešení než právní úprava předcházející, tj. zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, v platném znění. Tento zákon, na rozdíl od nyní platného a účinného zákona o odpadech, řešil otázku černých skládek výslovně tak, že odpovědnost za odpady nelegálně shromažďované na určitém pozemku, přenášel na jeho vlastníka.

Právní teorie pro vznik odpovědnosti za správní delikty, tedy odpovědnosti objektivní, bez ohledu na zavinění, požaduje splnění základních kumulativních podmínek, čímž je protiprávní jednání, škodlivý následek takového protiprávního

jednání, kauzální nexus, nebo-li příčinná souvislost mezi tímto protiprávním jednáním a škodlivým následkem, a odpovědná osoba. V případě absence některé z těchto podmínek nemůže být odpovědnost konkrétní osoby za protiprávní jednání založena. Obtížně splnitelným předpokladem pro uplatnění příslušných odpovědnostních vztahů pak bude v případech černých skládek právě určení odpovědného subjektu.

Odstraňování černých skládek se z hlediska platné právní úpravy dotýká nejenom zákona o odpadech, ale i dalších právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, jako jsou např. zákon o vodách, zákon o lesích, zákon o ochraně přírody a krajiny apod., které upravují ochranu jednotlivých složek životního prostředí před jakýmkoliv zdrojem ohrožení, včetně odpadů. Tyto předpisy řeší situaci většinou pouze v případech zjištěného poškození nebo ohrožení životního prostředí a nápravná opatření na jejich základě lze uložit jen původci stavu, výjimečně vlastníkovi pozemku, tedy tomu, kdo vznik černé skládky způsobil, resp. tomu, kdo je za její založení odpovědný. Taková osoba ovšem bude v praxi obtížně zjistitelná (Pilátová, 2011).

Teoretické řešení problému černých skládek lze najít i v rámci soukromoprávních vztahů. Pokud se nelegální skládka nachází na sousedním pozemku, je možné uplatnit i postup podle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "občanský zákoník"), konkrétně postup dle ust. § 127 občanského zákoníku, kdy vlastník dotčené nemovitosti může u soudu namítat, že je nad míru přiměřenou poměrům obtěžován nebo dokonce ohrožován na výkonu svých práv, např. zápachem ze skládky, poletujícím odpadem apod. Pasivně legitimován je vždy takto "obtěžující" vlastník nemovitosti, na níž se skládka nebo odpad nalézá. V rámci tohoto řešení se nejedná o nalezení osoby, která odpad nelegálně uložila, ale o určení osoby, na jejímž pozemku se nachází odpad, kterým jsou obtěžováni vlastníci sousedních nemovitostí. Postup podle občanského zákoníku není zpravidla tak často využíván především proto, že se jedná o soudní řízení, které bývá zdlouhavé, nákladné a celá tíže takového řízení, včetně důkazního břemene spočívá pouze na žalobci. Naopak v oblasti veřejného práva nese důkazní břemeno výhradně správní orgán. Postupuje-li se podle občanského zákoníku, nese tedy náklady na odstranění odpadu vlastník pozemku, na němž se skládka, která obtěžuje vlastníky sousedních pozemků, resp. odpad, nachází.

Ve smyslu občanského zákoníku je možno na odpad nahlížet ještě z pohledu vlastnického práva. Občanský zákoník v § 123 a násl. upravuje institut vlastnického práva, vymezuje jeho obsah, způsoby nabývání i pozbývání. Jedním ze způsobů pozbývání vlastnického práva k určité věci je i její opuštění, tzv. "derelikce", o níž se hovoří v ust. § 135 odst. 3 občanského zákoníku. Ustanovení § 135 odst. 1 a 2 občanského zákoníku se sice vztahuje přímo pouze na věci ztracené, ovšem odst. 3 tohoto ustanovení vztahuje předchozí dva odstavce i na věci opuštěné, věci skryté a věci, jejichž vlastník není znám. Opuštěnou věcí ve smyslu uvedeného ustanovení občanského zákoníku by mohl být i odpad tvořící černou skládku. Opuštění věci je nutno dle občanského práva chápat jako jednostranný právní úkon, který vyjadřuje vůli dosavadního vlastníka nebýt již dále vlastníkem věci, což je upraveno § 135 odst. 3 občanského zákoníku, opuštěním věci zaniká vlastnické právo vlastníka k opuštěné věci, bez zřetele na to, zda vlastník opuštěné věci je známý nebo ne, a zároveň vzniká vlastnické právo obce. Je možno právní režim věcí opuštěných aplikovat i nemovité věci tvořící černou skládku? Ve své podstatě se také jedná o věci, jichž se jejich vlastník zbavil, tedy jednostranným právním úkonem vyjádřil svou vůli již nebýt vlastníkem těchto věcí. Otázkou je, zda skutečně tímto způsobem zaniká vlastnické právo k odpadu. Podle mého mínění nikoli, neboť se z pohledu zvláštního právního předpisu, tedy zákona o odpadech, jedná o zbavení se věci, které jak svým obsahem, tak i účelem odporuje zákonu, neboť dle zákona o odpadech lze s odpady nakládat pouze v mezích tohoto zákona. Vlastnictví k movitým věcem tvořícím černou skládku tak bude náležet i nadále tomu, kdo tyto věci odložil na místa zákonem nepovolená.

Každá domácnost v Oslu (Norsko) má dva odpadkové koše. Jeden je jen na papír a lepenku, a jeden pro zbytkový odpad, plasty a potraviny. Zbytkové odpady je třeba dávat do bílého plastového sáčku. Plastový odpad jde do modrých pytlů, a potravinové odpady do zeleného sáčku³².

V České republice je výkon veřejné správy v oblasti komunálních odpadů svěřen do samostatné působnosti obcí. Podle ust. § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, obce mají oprávnění tvořit obecně závazné vyhlášky, pokud jim to stanoví zvláštní zákon. Tímto zvláštním zákonem je i zákon o odpadech, který v ust. § 17 odst. 2 umožňuje obcím stanovit obecně závaznou

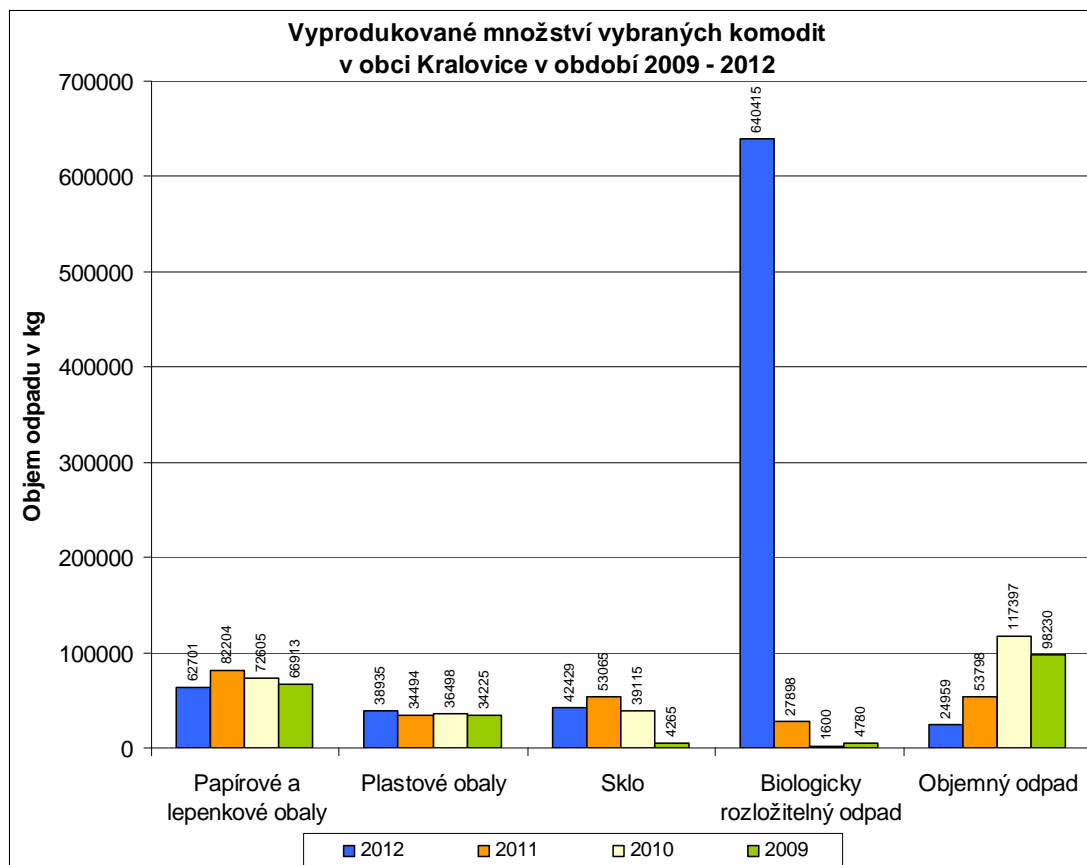
³² blíže viz <http://www.energigjenvinningsetaten.oslo.kommune.no>

vyhláškou systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajícím na jejím katastrálním území, včetně systému nakládání se stavebním odpadem (dále jen komunální odpad nebo systém). Pro stanovení platby za komunální odpad si obec může stanovit jeden ze tří způsobů, (podle ust. § 17 odst. 5 zákona o odpadech, podle ust. § 17a odst. 1 zák. o odpadech a podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném znění), přitom tyto způsoby nelze kombinovat. Obce, které upravily systém plateb za komunální odpad, kdy poplatníkem je fyzická osoba, nemají z hlediska občana finančně zohledněno (není tématem práce, jak zohlednit) třídění komunálního odpadu na jednotlivé využitelné složky (papír, sklo, plasty, železné a neželezné kovy a jejich slitiny, textil, biologický odpad), což pro občany není motivující.

Tabulka č. 1

Množství vyprodukovaného odpadu (t/rok) v obci Kralovice v období let 2009-2012, zaokr. na tři desetinná místa, zdroj: vlastní

	2009	2010	2011	2012
Počet obyvatel	3531	3528	3491	3485
Směsný komunální odpad	1074,740	1119,806	1176,357	1100,348
Papírové a lepenkové obaly	66,913	72,605	82,204	62,701
Plastové obaly	34,225	36,498	34,494	38,935
Sklo	42,650	39,115	53,065	42,429
Pneumatiky	7,192	2,966	2,067	2,869
Biologicky rozložitelný odpad	4,780	1,600	27,898	640,415
Objemný odpad	98,230	117,397	53,798	24,959
Kompozitní obaly	1,163	1,463	1,293	1,774



Graf č. 1 – Vyprodukované množství vybraných komodit odpadů v obci Kralovice v období 2009 – 2012, zdroj: vlastní

12.5 Neoprávněně založená skládka fyzickou osobou - přestupkový spis

Městskému úřadu K., odboru životního prostředí bylo oznámeno vlastníkem pozemku v obci Kralovice, v k. ú. Hradecko, že se na rozhraní louky a lesa nachází skládka různých odpadů, které pocházejí z bývalého včelína, který zde byl provozován soukromou osobou. Odbor životního prostředí Městského úřadu Kralovice provedl místní šetření a na základě zjištěných skutečností vyzval majitele bývalého včelína Adolfa V. k odstranění výše zmíněných odpadů. Protože do stanovené doby odpady odstraněny nebyly, odbor životního prostředí spis se stížností vlastníka pozemku předal usnesením Přestupkové komisi města K., (dále jen přestupková komise) jehož součástí spisu byla i fotodokumentace z místa. Z písemného vyjádření vlastníka bývalého včelína je patrné, že opravdu odpad pochází z jeho činnosti, ale že se snaží postupně podle svých možností pozemek

uklízet. Na svoji omluvu dodal, že část odpadu zde prý zůstala po bývalém Státním statku v K., který však již cca dvacet roků neexistuje.

Přestupková komise, jako věcně i místně příslušný správní orgán, uznala bývalého vlastníka včelína vinným z přestupku a vydala dne 12.9.2012 Příkaz o uložení pokuty za přestupek proti veřejnému pořádku, podle ust. § 47, odst. 1, písm. h) přestupkového zákona, jelikož neoprávněně odkládal odpadky a odpady mimo vyhrazená místa.

Adolf. V. proti tomuto příkazu podal ve stanovené době odpor³³ s tím, že věnoval úklidu značnou pozornost, jeho zdravotní stav prý nedovoluje tak rychle všechno uklidit, a že úmyslně nenarušil veřejný pořádek.

Přestupková komise nařídila v důsledku podaného odporu ústní jednání o přestupku a vyrozuměla obviněného Adolfa V. o datu a místě konání i s jeho právy a povinnostmi. Obviněný se k jednání bez omluvy nedostavil, (obviněný se omluvil dodatečně týden po datu jednání). Komise tedy případ projednala bez přítomnosti obviněného, jak jí to umožňuje ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona. Obviněný se odvolal, druhoinstanční orgán odvolání vyhověl a věc předal zpět k projednání přestupkové komisi (důvodem k vrácení spisu bylo to, že přestupková komise projednala věc bez přítomnosti obviněného, podle nadřízeného orgánu byl obviněný krácen na svých právech., a to i přesto, že se k jednání bez jakékoli omluvy nedostavil). Obviněný byl opět náležitě předvolán a poučen o svých právech a povinnostech. Tentokrát se obviněný dostavil a dne 13.3.2013 bylo vydáno rozhodnutí, proti kterému se obviněný opět v zákonné lhůtě odvolal. Odvolání bylo postoupeno druhoinstančnímu orgánu, který zatím ve věci nerozhodl.

Komise vzhledem k jeho písemné korespondenci s odborem životního prostředí MěÚ K. a obsahu podaného odporu, ve kterých se k užívání pozemku ke včelařství a odložení odpadu a odpadků doznává, došla k závěru, že skutková podstata přestupku proti veřejnému pořádku odložením odpadků a odpadů mimo vyhrazená místa byla obviněným naplněna a proto rozhodla o vyslovení viny a uložila mu pokutu. Při tomto rozhodnutí o výši pokuty přihlédla komise k tomu, že obviněný je důchodce,

³³ Odpor je jedním z druhů řádného opravného prostředku, kterým je možné napadnout pouze jeden typ rozhodnutí správního orgánu, a to příkaz. Ve správním řízení existuje dvojí úprava problematiky příkazního řízení. Obecná úprava je obsažena v ustanovení § 150 správního řádu. Postup vydávání příkazu, následného uplatnění odporu v přestupkovém řízení je upraven v zákoně o přestupcích. Odpor proti příkazu musí splňovat veškeré zákonné náležitosti pro podání dle ust. § 37 správního řádu, avšak žádné zvláštní náležitosti nejsou stanoveny.

má potíže se zdravotním stavem a dosud nebyl pro obdobný přestupek projednáván, proto mu byla uložena pokuta pouze při základu zákonné výše.

V tomto konkrétním případě je třeba vydat pravomocné rozhodnutí do 30.4.2013, aby v jednoleté prekluzivní lhůtě nezanikla odpovědnost za přestupek. Časové prodlení vzniklo šetřením odboru životního prostředí MěÚ K. a jeho snahou písemnou formou přimět vlastníka včelínů k úklidu. Po té, co spis byl předán, zbývalo jen několik měsíců. Druhoinstanční orgán má k vyřízení odvolání stanovenou stejnou lhůtu (obecná lhůta podle správního řádu) jako orgán prvoinstanční, a pokud bude potřeba vést nové řízení, není možné případ pravomocně ukončit do jednoho roku od spáchání přestupku.

Obviněný mimo jiné zmiňuje, že pomoc k odklizení odpadu obviněnému prý přislíbil i vlastník pozemku, ale ve skutečnosti mu prý nepomohl a pouze na něho podává stížnosti. Místním šetřením bylo zjištěno, že na pozemku se nacházely různé nepotřebné věci stavebního charakteru, střešní tašky, spousty dřeva, kostry úlů, odpadem naplněné igelitové pytle, koupelnová vana, různé židle, křesla, kanape, pneumatiky, staré zemědělské stroje, zrezlé plechové sudy. Bylo zjištěno, že obviněný odevzdal 1x do sběrného dvora v obci K. různý odpad o váze 900 kg. Další odpad v obsahu několika menších nákladních automobilů na místě zůstává.

Tento případ není typickou černou skládkou jedné osoby. Pouze mnozí lidé využili situace, když si všimli rozpadajících se včelínů, které nikoho nezajímaly, nikdo nic neuklízěl, a tak jen přidali na hromadu svůj nepotřebný „majetek“. To, že odbor životního prostředí našel s pomocí vlastníka pozemku majitele rozpadlých včelínů, bohužel uvalilo veškerou odpovědnost na tohoto majitele. Přitom pozemek je mimo intravilán obce, vzdálenost do města je několik kilometrů, domnívám se, že je složitější odvoz odpadků na toto místo, než ho odevzdat ve městě, kde je sběrný dvůr, a kde má sídlo společnost zabývající se likvidací odpadů všeho druhu.

I v případě odklizení odpadů obviněným, by přestupková komise nemohla věc odložit, či zastavit přestupkové řízení. Je zřejmé, že uvedení pozemku obviněným do původního stavu uklizením odpadků a odpadu nemá na skutkovou podstatou projednávaného přestupku žádný vliv. Ust. § 47, odst. 1, písm. h) přestupkového zákona jasně stanoví, že přestupku se dopustí ten, kdo neoprávněně založí skládku nebo odkládá odpadky nebo odpady mimo vyhrazená místa. Tato skutková podstata přestupku byla obviněným v plném rozsahu naplněna. Vyčistění místa odvezením části odpadu a odpadků a uvedením do původního stavu částečně posoudila

přestupková komise jako polehčující okolnost při stanovení sankce - pokuty za přestupek. Je zřejmé, že vzhledem k osobě obviněného bude vlastník pozemku, na kterém byla černá skládka založena, se osobně interesovat do odklizení této skládky. Je oprávněn následně náklady vynaložené k této činnosti vymáhat občanskou právní žalobou u příslušného okresního soudu.

Na základě statistických údajů přestupkové komise města K., obce s rozšířenou působností, která projednává přestupky podle veřejnoprávní smlouvy pro dalších 23 obcí, což je značné území kraje, lze uvést, že přestupky proti veřejnému pořádku k neoprávněně založeným skládkám či odložení odpadu a odpadků mimo vyhrazená místa, ubývá. Každoročně jsou již řadu roků projednáváno pouze jeden až dva přestupky k černým skládkám založených občany. Je možné usuzovat, že černých skládek je ve skutečnosti o něco více, jelikož komise projednává již konkrétní pachatele, které přestupkové komisi oznamuje Policie ČR, obce či samotní občané, kteří jsou černou skládkou určitým způsobem poškozeni a nebo jim tato např. z morálního přístupu vadí.

Projednávání pachatelé pro tento přestupek založili černou skládku nejčastěji se stavebním odpadem a nepotřebnými věcmi z domácnosti nejvíce při stěhování do jiné místa. Úbytek černých skládek je zřejmě důsledkem zřizování sběrných dvorů v jednotlivých obcích, kde se mnohdy přijímá odpad občanů bezplatně. Obec následně nese náklady na jeho konečnou likvidaci.

Odpad bývá problémem i v okolních státech. Podle informace z technických služeb motorizovaní turisté, kteří k nám přijíždějí zejména ze Spolkové republiky Německo, vyhazují podél komunikaci igelitové pytle z odpady, jelikož poplatky za odvoz odpadu mají v jejich státě podstatně vyšší než u nás. Když však tyto odpady vyhodí poblíže obce dále od komunikace, je to nebezpečný signál, aby i další občané začali na toto místo vozit nepotřebný odpad z domácností.

Všeobecně lze říci, že se černé skládky objevují nejčastěji podél silnic, cest, železničních tratí a všude tam, kam je možno pohodlně přijet vozem a nepozorovaně odjet. Není však výjimkou, že na odpad narazíme uprostřed lesa. Lesní cesty se běžně, i se souhlasem vlastníků, zpevňují stavebním odpadem a „pokud není žalobce, není soudce“.

Nebezpečnost černé skládky pro životní prostředí závisí na charakteru odpadu, který je na skládce uložen, ale na vzdálenosti vodních toků či hladiny podzemní vody. Mezi základní negativní dopady černých skládek na životní prostředí patří

ohrožení a utlačení rostlin a živočichů, snížení biodiverzity, kontaminace půd a vodních zdrojů, potlačení obnovení vegetačního krytu, ale i snížení estetické hodnoty krajiny.

Cílem společnosti by mělo být černým skládkám předcházet. Vzhledem ke znalosti místních poměrů jsou největší předpoklady pro prevenci vzniku černých skládek na obecní úrovni. Úkolem obce je podle zákona o obcích pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Zvláštní právní předpisy navíc obcím umožňují vykonávat kontrolní činnosti, které mohou vést k odhalení černých skládek a zabránit jejich rozrůstání pokud možno velmi brzy po jejich vzniku.

Tento problém má charakter dlouhodobý a kromě donucovacích opatření správních orgánů tu musí nastoupit výchova dětí již od předškolních let a to ruku v ruce s rodiči. Média, zejména veřejnoprávní, by mohla značně pomoci k řešení tohoto problému zařazováním krátkých šotů na toto téma.

13. Výsledky analýzy statistických dat ČIŽP, oblastního inspektorátu Plzeň

Tabulka č. 2

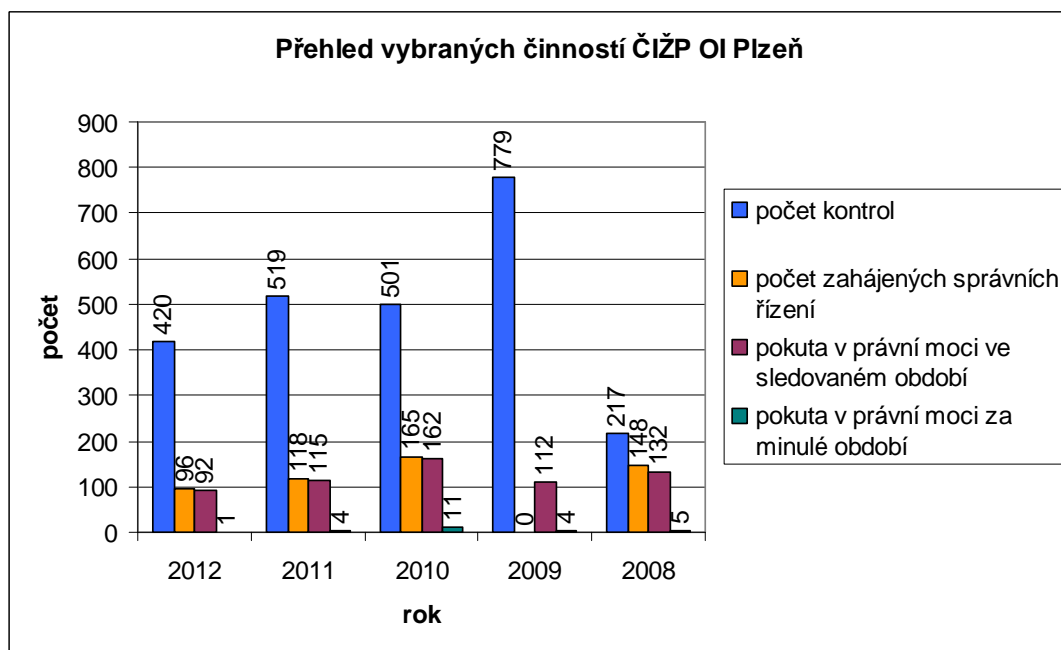
Přehled činnosti ČIŽP oblastního inspektorátu Plzeň za období 2008 – 2012, zdroj: vlastní

	2012	2011	2010	2009	2008
Počet inspektorů	35	36	49	48	35
Inspekční činnost – počet kontrol	1519	1567	1710	2046	1303
Stanoviska a vyjádření	430	611	839	1003	945
Počet rozhodnutí o pokutě vydaná ve sledovaném období	274	266	376	290	342
Počet rozhodnutí o pokutě, která nabyla právní moci	255	262	370	262	314
Celková částka pokut v právní moci - Kč	10 587 557	12 077 209	26 848 881	24 817 304	19 000 528
Počet rozhodnutí v právní moci - zastavení, omezení činnosti	1	5	4	8	4
Počet rozhodnutí v právní moci – odebrání/zabavení	5	2	3	3	2
Počet rozhodnutí o opatření k nápravě v právní moci	53	24	26	53	41
Počet podaných podnětů orgánům státní správy	4	7	---	10	6
Počet podaných trestních oznámení	1	2	0	3	1

TABULKA Č. 3

Přehled činnosti ČIŽP oblastního inspektorátu Plzeň za období 2008 – 2012, složka odpadové hospodářství (OH), zdroj: vlastní

	2012	2011	2010	2009	2008
Počet inspektorů	7	7	9	10	7
Počet kontrol	420	519	501	779	217
Celková částka OH v právní moci v Kč	4 793 000	5 964 500	16 405 500	16 538 000	9 721 000
Počet zahájených správních řízení	96	118	165	----	148
Všechna rozhodnutí o pokutě vydaná ve sledovaném období	97	120	180	128	152
Všechna rozhodnutí v právní moci	93	119	176	116	137
Rozhodnutí o pokutě v právní moci ve sledovaném období	92	115	162	112	132
Rozhodnutí o pokutě v právní moci z předchozích období	1	4	11	4	5



Graf č. 2 - Přehled vybraných činností ČÍŽP OI Plzeň, zdroj: vlastní

Počet inspektorů se stále od roku 2010 snižuje. To může být důvodem ke snižování počtu kontrol. Na snížený počet kontrol a zahájených správních řízení může mít vliv i skutečnost, že šetřené případy jsou složitější a jejich řešení zabere více času. Účastníci řízení ve větší míře využívají možnosti nechat se zastupovat právním zástupcem a řada těchto případů je ve fázi odvolání. Uvedené skutečnosti souvisí se složitější a méně přehlednou legislativou. Počet rozhodnutí o pokutě, která nabyla právní moci má sestupný charakter od roku 2010. Součet udělených pokut byl nejvyšší v roce 2010, což nemusí souviset nutně s tím, že v tomto roce by měl být vykonán nejvyšší počet kontrol. Tato skutečnost může souviset s šetřením závažných a problematických případů, u kterých se ukládají vysoké pokuty. V současně platných zákonech upravujících správní delikty na úseku ochrany životního prostředí je nejvyšší horní hranice možné pokuty stanovena v zákoně o odpadech, podle kterého lze za správní delikt podle § 66 odst. 4 uložit pokutu až výše do 50 000 000 Kč³⁴. Výše pokuty se řídí úvahou správního orgánu, který se v odůvodnění rozhodnutí musí vypořádat s kritérii určenými pro stanovení výše pokuty. Počet a výši pokut ovlivňuje metodickými pokyny i nadřízený orgán. Ten také pokynem usměrňuje zaměření kontrol v jednotlivých letech.

³⁴ Obdobně vysoká pokuta se nevyskytuje v žádném dalším předpise na úseku ochrany životního prostředí. V zákoně o odpadech jsou tyto vysoké pokuty po novele zákona č. 314/2006 Sb.

Rozhodnutí nápravného charakteru tvoří po sankcích druhou skupinu rozhodnutí, která jsou reakcí správního orgánu na zjištění rozporu se zákonem. Opatření tohoto typu se vydávají samostatně nebo spolu s rozhodnutím o sankci. Nejvíce rozhodnutí o opatření k nápravě těchto rozhodnutí v právní moci bylo vydáno v letech 2012 a 2009, a to 53.

Podněty orgánům státní správy byly podány kromě roku 2010 ve všech sledovaných letech a nejvíce jich bylo v roce 2011. Trestní oznámení byla podaná v počtu jednotek.

Kontrolní činnost ČIŽP v oblasti odpadového hospodářství byla v roce 2010 více než v předchozích letech zaměřena na nakládání s kaly z ČOV. Cílem kontrol bylo porovnat, zda množství kalu vznikajícího v daném typu zařízení (vodní linky) řádově odpovídá množství, která vykazují provozovatelé a dále vysledovat konečný způsob využití nebo odstranění kalu s tím, že inspekce postupně prověří všechny články řetězce od vzniku až ke konečnému způsobu nakládání.

Pod oddělení odpadového hospodářství na ČIŽP spadá i referát chemických látek. V oblasti odpadů se kontroluje zařízení k odstraňování a úpravě odpadů, zařízení k využívání odpadů, zařízení ke sběru a výkupu odpadů, zařízení ke sběru, výkupu a zpracování autovraků, zpětný odběr použitých výrobků, elektrozařízení a elektroodpadů, zpětný odběr ostatních výrobků - baterie, pneumatiky a oleje, provádí se kontroly průmyslových podniků a jiných původců odpadů, kontroly plnění povinností dle zákona o obalech. V roce 2011 se jednotlivé oblastní inspektoráty zaměřily na to, jak s odpady nakládají obce, zdravotnická a pečovatelská zařízení, zemědělské a potravinářské podniky a logistická centra. Porovnáním počtu inspektorů a počtu kontrol v jednotlivých letech zjistíme, že se v tomto vztahu neukazuje žádná úměrnost. Celkový počet uložených pokut v právní moci byl nejvyšší v roce 2010 a 2009. Počet zahájených správních řízení v roce 2011 klesl na 118 oproti počtu 165 v roce 2010. Počet rozhodnutí v právní moci byl nejvyšší v roce 2010, nejmenší v roce 2009, v roce 2011 jen 4 rozhodnutí z předchozího období nabyly právní moci, roce 2010 takových rozhodnutí bylo 11 (Výroční zpráva ČIŽP, 2008 - 2012).

14. Diskuse

14.1 Absence kodifikace správního trestání – aktuální problémy

Největším problémem spatřuji to, že není dosud obecně upravena norma správního trestání. Jednotlivé zvláštní zákony upravují společná ustanovení o správním trestání a obsahují i skutkové podstaty správních deliktů. Tyto zvláštní zákony nemohou tuto komplexní právní úpravu nahradit, neboť jde samozřejmě zpravidla pouze o vybraná a v některých případech i účelově kasuistická zákonná ustanovení.

Výjimku představuje zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění, který je svého druhu kodifikací, nikoli ale komplexní. Zákon se člení na část obecnou, zvláštní a procesní, avšak skutkové podstaty přestupků a někde i zvláštní procesní úpravy jsou obsaženy asi ve stovce dalších zákonů a subsidiárně platí také správní řád. S tímto stavem souvisí i neupravená právní úprava výkonu kontrolní činnosti, která vychází jednak z kontrolního řádu, z příslušných ustanovení správního řádu a dále pak z celé řady samostatných ustanovení o kontrolní činnosti ve zvláštních právních předpisech, upravujících jednotlivé úseky veřejné správy. Z hlediska správního trestání a jeho základních principů má přitom zákonná úprava státní kontroly zcela zásadní význam, neboť právě na základě výsledků kontrolní činnosti je ve většině případů zahájováno správní řízení o uložení pokuty za správní delikt.

Zcela běžně se chybějící právní úprava nahrazuje judikáty, případně analogii k trestnímu právu. Správní orgány přestávají být interprety právních předpisů a jsou svazovány výklady soudů, často i nesourodých, až rozporných. Tento jev, který výstižně popsala D. Pálenská, je v praxi stále patrnější (2000). Vzhledem k tomu, že právní úprava je nevyhovující, jsou správní orgány závislé na názorech jednotlivých soudů a snaží se tyto nedostatky překlentout vlastním výkladem. I přesto, že názor soudu je závazný jen pro konkrétní kauzu, v praxi se běžně o žaloby vyslovených názorů soudů opírají správní orgány, které ovšem riskují, že pokud se názorům soudů nepodřídí, jejich rozhodnutí budou zrušena. Setkávám se s případy, kdy k jedné věci existuje vícero protichůdných judikátů.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31.10.2008, sp. zn. 7 Afs 27/2008 dovedl, že se jedná pouze o tzv. subsidiární poměr správních deliktů k trestným činům - kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost

správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu a dále zdůrazňuje nutnost a povinnost analogického použití trestního práva procesního v oblasti správního trestání, ovšem použít v oblasti správního trestání analogie práva nebo zákona lze jen v omezeném rozsahu, a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení.

14.2 Spoluodpovědnost, spolupachatelství ve správním řízení ve vztahu k ochraně přírody

Zákon č. 418/2011 Sb., zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, v platném znění, zná pojem spolupachatelství. A výslovně stanoví, že pachatelem je vedle přímého pachatele i právnická osoba, která k provedení činu užila jiné právnické či fyzické osoby. Trestná součinnost se definuje tak, že se na trestném činu podílí více spolupachatelů nebo vedle pachatele (spolupachatelů) i jiné osoby, zejména tím, že trestný čin pachatele nebo spolupachatelů úmyslně vyvolávají, nebo takový čin usnadňují, nebo tím, že pachatelé či spolupachatelům trestného činu nebo osobám na něm zúčastněným usnadňují uniknout trestnímu stíhání nebo trestu (Jelínek, 2005).

Na rozdíl od úpravy trestněprávní, normy uplatňované při správním trestání neumožňují zvažovat odpovědnost spolupachatele, případně návodce, pomocníka či organizátora. I v oblasti správních deliktů nastává skutečnost, že se na jejich spáchání může různým způsobem podílet více osob, avšak ve správním právu tento institut upraven není. Správní orgán pak musí řešit otázku odpovědnosti, tedy zda je odpovědný ten, kdo deliktně významné jednání vlastním jménem fakticky provedl – zhotovitel díla anebo ten, kdo deliktně významné jednání inicioval - zadavatel díla anebo oba. V případě trestání správních deliktů platí, že spáchá-li správní delikt dvě nebo i více odpovědných osob, odpovídá každá z nich za své protiprávní jednání samostatně.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, přitom ve většině případů neobsahuje skutkovou podstatu přestupku nebo jiného správního deliktu dopadající přímo na jednání zadavatele prací. Spíše výjimečným případem,

kdy takovou skutkovou podstatu obsahuje, je např. nesplnění ohlašovací povinnosti určené zákonem (§ 87 odst. 1 písm. e), § 88 odst. 1 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb.) (Jelínková, 2009).

V komentáři k ustanovení § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny se uvádí, že s podmínkami založení odpovědnosti souvisí často diskutovaná otázka sankční odpovědnosti v případech, kdy jedna osoba jedná na základě objednávky druhé osoby. Na tuto otázku nelze dát jednoduchou a jednoznačnou odpověď. V obecné rovině lze říci, že výše uvedené podmínky pro založení sankční odpovědnosti v převážné většině případů splňuje ten subjekt, který na základě objednávky koná a fakticky části přírody svou činností poškodí. V jednotlivých konkrétních případech je možné se zabývat i otázkou odpovědnosti objednatele, zda i jeho jednání nenaplnuje skutkové znaky deliktu (Miko, Borovičková, 2007). Autoři dále nespecifikují, v jakých případech, z jakých důvodů by měla namísto obecné odpovědnosti subjektu, který na základě objednávky koná, nastoupit odpovědnost objednatele.

Dosud se v rámci aplikační praxe určoval subjekt odpovědný za deliktně významné jednání tak, že odpovídala ta osoba, která jednání vlastním jménem fakticky provedla (tedy zhotovitel díla, nebo-li ten, „kdo držel pilu“). Odpovědnost objednavatele prací - organizátora nebyla správním orgánem vůbec označována za deliktní. Tento přístup byl praktický z hlediska jednoduchého určení odpovědného subjektu, ale nebyl vůči této osobě spravedlivý. Zájem na provedení díla má především ten, kdo tuto práci zadává, a kdo chce, aby byla provedena a to konkrétním určitým způsobem.

Podle dostupné judikatury jsou případy nelegálního pokácení dřevin najatou právnickou osobou nebo fyzickou osobou podnikající, která spáchá správní delikt zničení dřevin bez povolení podle § 88 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb. odpovědností objektivní bez ohledu na zavinění. Nejvyšší správní soud konstatoval, že nekompetentní postup orgánů Obce R. a Obce V. je nezbytné zohlednit z hlediska výše uložené pokuty, a nikoliv z hlediska posouzení samotného naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle ust. § 88 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny. Jednalo se o to, že žalobce jakožto fyzická osoba při výkonu své podnikatelské činnosti zničil bez povolení skupinu dřevin rostoucích mimo les, dopustil se tak protiprávního jednání v rozporu s ust. § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, a došlo tak k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle ust. § 88 odst. 1 písm. c) zákona. Nekompetentní postup spočíval v tom, že Obecní úřad

V. a Obecní úřad R., jako místně příslušné orgány ochrany přírody, nevydaly předepsaný souhlas ke kácení dřevin dle ust. § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, ani jim nebyla adresována žádost k vydání takového povolení, že Obecní úřady ve V. a R. ve věci povolení kácení formálně nevedly řízení a nevydaly ve věci rozhodnutí v písemné podobě, přesto však orgány obcí (v daném případě starostové či zastupitelé obcí) ve věci konaly a předmětné kácení se žalobcem dohodly, takže jej, byť nevydaly rozhodnutí, fakticky povolily. Pokud souhlas s kácením dřevin vyslovil kterýkoliv jiný orgán obce (v daném případě starostové či zastupitelé obcí), pak tento souhlas nemohl mít právní účinky povolení dle ust. § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jako nezanedbatelný se v této souvislosti jeví i fakt, že žalobce, jakožto fyzická osoba podnikající podle živnostenského zákona, jehož předmětem podnikání je mimo jiné činnost související s pěstováním lesa a těžbou dřeva, by si měl být vědom povinností a zejména pak povolení, jež si musí jako odpovědná osoba opatřit nebo mít k dispozici a v případě, že tak neučiní a nesplní tak své povinnosti, musí za toto své jednání nést odpovědnost (NSS č. j. 9 As 26/2008-73).

Fyzické osoby, které kácení nebo jiný správní delikt provedou jednorázově bez souvislosti s podnikáním by bylo možné podle okolností konkrétního případu uvažovat i o úplném zbavení deliktní odpovědnosti, zejména pokud na jejich jednání měl významný podíl chybný postup orgánů veřejné moci, např. v rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 19. 10. 1998, č. j. 9 C 5/98 se konstatuje, že „na občana nelze zásadně přenášet důsledky chybné práce orgánů veřejné moci a nelze mu ani vytýkat, že se spokojil s takovým vyřízením své záležitosti, které považuje za osobně vyhovující a přiměřené veřejným zájmům“. Není vyloučeno, aby určitý škodlivý následek - v tomto případě znečištění vodního toku, byl způsoben konáním či opomenutím více právnických osob, a to případně i v souběhu s přestupkem fyzické osoby. V takovém případě správní orgány zkoumají odpovědnost každé právnické osoby samostatně ve vztahu k jí porušené právní povinnosti (a těmto právnickým osobám jsou pak sankce udělovány rovněž samostatně), (NSS čj. 1 As 51/2008-72).

Z uvedeného vyplývá, že nelze vybrat pouze jeden z potenciálně odpovědných subjektů. Ze soudní judikatury je zřejmé, že rozhodnutí správního orgánu, i pokud se týká pouze jednoho ze subjektů, které by měly na deliktně významném jednání podíl,

musí být patrné, jak a proč bylo uváženo o deliktní odpovědnosti všech v úvahu přicházejících osob.

14.3 Vztah správních deliktů a trestních činů.

Mezi základní problémy odpovědnosti za správní delikty na úseku ochrany přírody patří to, že nemalý počet protiprávních jednání naplňuje formální znaky jak správního deliktu tak i trestního činu. K 1.1.2010 nabyl účinnosti nový trestní zákoník, (zák. č. 40/2009 Sb., v platném znění), v kterém nalezneme upravené trestné činy proti životnímu prostředí, konkrétně v § 301 trestního zákoníku je ustanovena trestní odpovědnost při poškození nebo zničení přírody, např. poškození či zničení památného stromu, významného krajinného prvku jeskyně, zvláště chráněného území. Od 1.1.2012 nabyl účinnosti zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob, v platném znění, podle kterého se trestní odpovědnost právnických osob vztahuje na všechny trestné činy proti životnímu prostředí.

Zjednodušeně řečeno, jiného správního deliktu podle ust. § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny se dopustí ten, kdo svým protiprávním jednáním naplní znaky některé ze skutkových podstat. Nemělo by být postihováno jednání, které sice formální znaky naplňuje, avšak není společensky škodlivé. Tento stav může být příčinou nepředvídatelnosti správního i trestněprávního rozhodování, nehledě na to že vyvolává nedostatek právní jistoty, zcela nezanedbatelně působí interpretační problémy. Mnohé skutkové podstaty jak přestupků, tak jiných správních deliktů (§ 87- § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny, v platném znění,) jsou formulovány téměř shodně se skutkovými podstatami některých trestných činů (§ 301 trestní zákoník). Např. kdo neoprávněně loví zvěř nebo chytá ryby, dopustí se přestupku - § 35 odst. 1. písm. f) přestupkového zákona nebo trestného činu – kdo neoprávněně loví zvěř nebo ryby v hodnotě nikoli nepatrné - § 304 trestního zákoníku, v obou případech se jedná téměř o totožné jednání, formální znaky se překrývají a rozhodujícím činitelem bude pouze společenská škodlivost.

V § 2 přestupkového zákona je upravena subsidiarita přestupku vůči trestným činům. Otázka zní, zda a jak uplatnit subsidiaritu o trestní odpovědnosti v trestním zákoníku. Bude pravděpodobně nutné vycházet ze zásady zákon pozdější ruší zákon

dřívější (lex posterior derogat priori). K trestnímu postihu je třeba přistoupit při možné odpovědnosti za přestupek (jiný správní delikt) i za trestný čin pouze tehdy, pokud nepostačuje postih za přestupek.

Orgán ochrany přírody, pokud při zjištění protiprávního jednání dospěje k názoru, že jednání je natolik společensky škodlivé, že byl naplněn trestní čin, je povinen oznámit oprávněnému orgánu podezření ze spáchání trestného činu. Je otázkou, zda i přesto zahájit správní řízení. Podle právní zásady ne bis in idem, nikdo nemůže být potrestán dvakrát za tentýž skutek, v případě zahájeného správního řízení i zahájeného trestního stíhání by se musel správní orgán s tímto vypořádat. Nepovažují za problém podle současné právní úpravy správní řízení o přestupku zastavit. Pokud by správní orgán nezahájil správní řízení a vyčkával, jak se s trestním činem vypořádá příslušný orgán policie, nebo státní zástupce, mohlo by se zdát, že hrozí zánik odpovědnosti za přestupek. Ovšem doba, po kterou se vede trestní řízení, se do běhu potřebné lhůty k zániku odpovědnosti nezapočítává. Je třeba poznamenat, že trestní řízení je zahájeno vydáním usnesení o zahájení trestního řízení, podle zák. č. 141/1961 Sb., zákon o trestním řízení soudním.

14.3 Lhůta subjektivní a objektivní ve vztahu k odpovědnosti za správní delikt

Vznik, změna a zánik právních vztahů se uskutečňují v závislosti na plynutí času. Působení času na právní vztahy se projevuje vymezením určitého okamžiku, určitého časového úseku a plynutím času, jedná se tedy o vymezený časový úsek ohraničený svým počátkem a koncem, tzv. lhůta. Lhůty mají význam jak pro adresáty veřejné správy, tak pro správní orgány.

Jednou z mnoha dvojic jsou lhůty objektivní a subjektivní. Vystupují jako párová dvojice a úzce spolu souvisejí. V průběhu lhůty objektivní musí uplynout i lhůta subjektivní, která je konstruována kratším časovým úsekem. Objektivní lhůta začíná běžet od okamžiku, kdy došlo k určité skutečnosti, která zakládá její běh. Jejím uplynutím právo na učinění určitého úkonu zaniká, daný úkon již nelze provést. Lhůta subjektivní, resp. její počátek je vázán na okamžik, kdy účastník, nebo správní orgán určitou skutečnost zjistil. Od tohoto okamžiku počíná běžet subjektivní lhůta, která však bývá při porovnání se lhůtou objektivní výrazně kratší.

V ust. § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích je stanovena jednoletá objektivní lhůta k projednání přestupku, tedy přestupek nelze projednat, uplynul-li od

jeho spáchání jeden rok. Zde jednoznačně zákonodárce vyjádřil požadavek, který není třeba interpretovat výkladem logickým, gramatickým, systematickým ani jiným, čímž je skutečnost, že pokud uplyne jeden rok od spáchání přestupku, nelze jej projednat.

Podle ust. § 88 odst. 4. zákona 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, lze pokutu za protiprávní jednání podle odst. 1 a 2 tohoto ust. uložit nejpozději do tří let ode dne, kdy k protiprávnímu jednání došlo. Je nutné, aby rozhodnutí nabylo v této lhůtě právní moc? Rozkladová komise ministra životního prostředí dne 30.4.2009 ve věci uložení pokuty za nesplnění skutkové podstaty správního deliktu podle ust. § 88 odst. 1, písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, spočívající v nedovoleném poškození dřevin rostoucích mimo les konstatovala, že pokutu lze uložit za protiprávní jednání nejpozději do tří let ode dne, kdy k protiprávnímu jednání došlo.

Ust. § 125l, odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, v platném znění zní - odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.

Ve většině složkových zákonů (s výjimkou zákona o vodách) odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán nezahájí řízení o správním deliktu do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl (subjektivní lhůta), nejpozději však do 3 let ode dne kdy byl spáchán (objektivní lhůta). Nabízí se jednoznačný závěr, že je nutné správní řízení do jednoho roku zahájit, v případě objektivní lhůty postačuje zahájit v tříleté lhůtě. Ovšem další možností je požadavek zákonodárce do této tříleté objektivní lhůty správní řízení pravomocně ukončit.

Ze stanoviska odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra ČR ze dne 13.10.2010 vyplývá, že z jazykového výkladu je zřejmé, že nemá-li odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniknout, nesmí marně uplynout subjektivní ani objektivní lhůta pro zahájení správního řízení, tedy že správní řízení musí být zahájeno do 1 roku, kdy se správní orgán o správním deliktu dozvěděl a současně i do 3 let ode dne, kdy byl správní delikt spáchán. Dále se ve stanovisku uvádí, že tato konstrukce byla zvolena proto, že oproti konstrukci založené plně nebo zčásti na uplynutí objektivní lhůty pro nabytí právní moci rozhodnutí o odpovědnosti za správní delikt (§ 20 zákona o přestupcích) minimalizuje možnosti zániku

odpovědnosti obstrukcemi účastníka řízení. Bylo-li by v zákoně (v tomto konkrétním případě šlo o zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, v platném znění) stanoveno, že odpovědnost právnické osoby zaniká do určité doby od spáchání správního deliktu, není-li v takové době o odpovědnosti pravomocně rozhodnuto, může to účastníky motivovat k tomu, aby řízení účelově protahovali.

V ust. § 53 zákona č. 289/1995 Sb., zákon o lesích, v platném znění, se jedná pouze o přestupcích: „přestupku se dopustí ten, kdo v rámci obecného užívání lesa v lese...“. V tomto zákoně nejsou vyčleněny správní delikty. Podle ust. § 54 je možné uložit pokutu jak podnikateli tak fyzické osobě. A podle § 55 orgán státní správy lesů uloží pokutu až do výše 1 000 000 Kč vlastníku lesa, který se dopustí některého ze správních deliktů v tomto ustanovení uvedených. Řízení o uložení pokuty lze zahájit jen do jednoho roku ode dne, kdy se orgán státní správy lesů dověděl o porušení povinnosti, nejdéle do tří let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. To neplatí, pokud stav porušení povinnosti trvá.

V těchto zmíněných případech a v mnoha jiných nemají správní orgány k dispozici kodifikované správní trestání a jsou nuceny použít vlastní výklad, případně dostupné judikáty, nebo i různé metodiky nadřízených orgánů.

15. Závěr

Cílem mé práce na téma „Správní dozor a správní trestání v oblasti ochrany životního prostředí“ bylo obecně popsat a shrnout právní úpravu správního dozoru a kontroly a správního trestání v životním prostředí v České republice. K závěrům jsem dospěla důkladným seznámením se s právními normami, s dalšími obecnými právními předpisy, se složkovými zákony upravujícími jednotlivé oblasti životního prostředí, shrnutím právní úpravy a aplikací právních norem na jednotlivé zjišťované skutečnosti. Byly použity právní normy účinné k lednu 2013.

Pojem životní prostředí je používán ve dvojím významu. V užším slova smyslu z ekologického hlediska se jedná o podmínky potřebné pro určitý druh živého organismu k jeho plnému životu. V širším slova smyslu jde o označení celého souboru poznatků z mnoha vědních oborů nutných k ochraně a tvorbě těchto životních podmínek. Studium životního prostředí, jeho ochrany a tvorby je důležitou činností z hlediska jak přežití lidstva, tak i existence dalšího života na Zemi (Wittlingerová, Jonáš, 2009).

V praxi se často setkáváme se střetem mezi soukromým zájmem a zájmem ochrany přírody. Může se zdát, že je mnohdy nemožné prosadit zájem ochrany přírody nad zájmem soukromým nebo i některým veřejným (obce, kraje), jestliže již samotný zákon na ochranu přírody a krajiny obsahuje takové ustanovení, které umožňuje výjimku z ochrany přírody. Bylo by mnohem lehčí ubránit zájem přírody proti ekonomickým zájmům bez tohoto ustanovení. V chráněných území jsou vymezeny zakázané činnosti a ochranné podmínky, např. omezení hospodaření na těchto pozemcích, vyhrazení míst pro táboření, vjezd s motorovými vozidly, sběr rostlin a odchyt živočichů, atd. Přesto existuje možnost získat výjimku ze zákazu k provádění většiny výše uvedených činností na území národního parku prostřednictvím příslušného orgánu ochrany přírody. Udělení výjimek schvaluje v každém jednotlivém případě svým usnesením vláda (ust. § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny). Mnohem rozumnější by bylo, aby mohla rozhodovat správa národního parku na základě svých místních znalostí a zkušeností.

Rostlinstvo a živočišstvo všech druhů tvoří živou složku životního prostředí. Podle údajů Světového svazu ochrany přírody IUCN je v současné době 30 000 druhů živočichů a rostlin považováno za ohrožené vyhoubením (Damohorský 2007). Cílem právních úprav je prostřednictvím nástrojů a prostředků práva přispět

k záchraně druhů ohrožených a ke snížení míry jejich ohrožení, jakož i k celkovému zachování všech forem biodiverzity na planetě. Nelze se zaměřit pouze na ochranu jednotlivých druhů, je nutné chránit celá stanoviště a ekosystémy.

Stav životního prostředí na naší planetě se neustále zhoršuje. Je to způsobeno neuváženou činností člověka, který čerpá přírodní zdroje. Člověk nadřazuje krátkodobé přínosy a zisky nad dlouhodobým trvale udržitelným rozvojem³⁵. Stav životního prostředí ovlivňuje řada vnějších faktorů a jevů, jakými jsou např. populační exploze, potravinový a energetický problém, zdravotní stav populace, růst měst, atd. a tudíž problémy životního prostředí a jeho ochranu nelze řešit odděleně. Základním východiskem musí být ekologická únosnost planety jako celku i jejích jednotlivých částí. Je to o hledání příznivých vzorců uspokojování základních životních potřeb lidské populace, aniž by bylo zasahováno do přežití a populací jiných organismů (Damohorský a kol., 2010).

Zdá se, že můžeme být optimisty, neboť podle Zprávy o životním prostředí za rok 2011 (MŽP, 2011) dochází v České republice postupně ke snížení zátěže životního prostředí souběžně s mírným růstem ekonomiky. Ovšem v několika oblastech republiky aktuální zatížení ekosystémů z mnoha různých důvodů není schopno odolávat negativním abiotickým a biotickým vlivům. Nepodařilo se odstranit či zmenšit řadu problémů životního prostředí, jedná se např. o surovinovou základnu (zásoby uhlí) nebo energetickou náročnost hospodářství. Problémem jsou zejména ekologické zátěže, jejichž odstraňování je časově a finančně náročné. Je důležité vnímat stav životního prostředí i ve vztahu k lidskému zdraví. Negativní účinky na člověka jsou spjaty hlavně s kvalitou ovzduší, kdy v souvislosti s poškozováním ekosystémů dochází ke snížení samoregulační schopnosti přírody. Nyní, když vidíme důsledky lidské činnosti, začínáme se zabývat jejich nápravou. Náprava by však měla být až tím posledním, měli bychom se snažit spíše o prevenci vzniku škod na životním prostředí. I samo právo životního prostředí preferuje preventivní prostředky ochrany. Pokud je prevence opomíjená, je nutno přistoupit k trestání a to na základě předchozího dozoru a kontroly. Je nezbytné zákonem stanovené povinnosti vynucovat i hrozbou a ukládáním sankcí, což má represivní a preventivně

³⁵ trvale udržitelný rozvoj je rozvojem, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů, je založen na přednostním využívání obnovitelných přírodních zdrojů, avšak jen v rámci jejich obnovitelnosti, a dále na maximální šetrnosti a úspornosti ve vztahu ke zdrojům neobnovitelným.

výchovnou funkci. Smyslem uplatňování sankční odpovědnosti je odstranit narušení stavu, které vzniklo jednáním v rozporu se zákonem, a eliminovat škodlivé následky protiprávního jednání s cílem zabránit či předejít jeho opakování. Nepříznivým následkem spojeným se vznikem odpovědnostního vztahu může být povinnost nahradit způsobenou škodu, nebo napravit poškozené části životního prostředí. Nejčastější je aplikace sankcí v rámci správně právní odpovědnosti, jako je pokuta, omezení nebo zastavení provozu, odebrání věci. Pro rozhodování o právech a povinnostech v oblasti správního trestání se používají obecné předpisy o správním řízení. Mnohdy by na narušitele životního prostředí více zapůsobilo uložení opatření k odstranění protiprávního stavu než samotná sankce.

Výkon veřejné správy na úseku životního prostředí trpí značnou roztržitostí ve věcné i místní příslušnosti a nejednotností v rozhodování příslušných správních úřadů. Správní orgány se při své činnosti setkávají s nedostatky právní úpravy. Jde jak o nedostatky v předpisech hmotného práva životního prostředí, tak i o nedostatky práva správního. Z pohledu této práce jde především o nedostatky v logickém souladu správního řádu, přestupkového zákona a zákona o státní kontrole. Částečně tento problém doufám vyřeší nový kontrolní řád. Závažným problémem současné právní úpravy správního trestání je rozptýlenost správních deliktů právnických osob a fyzických osob do mnoha právních předpisů. Problém jednotného postupu správních orgánů při správním trestání může vyřešit jedině přijetí samostatného zákona o správním trestání, který by obsahoval obecnou část i procesní pravidla. Výše zmíněné rozložení skutkových podstat správních deliktů do mnoha právních předpisů má však své opodstatnění. Vždy se totiž vztahují k povinnostem vymezeným v příslušných zákonech. Je tedy jasně daná souvislost mezi konkrétní povinností a konkrétní skutkovou podstatou. To má svou logiku i ve vztahu k jiným úsekům správního práva. Jde o problémy, které znesnadňují vlastní kontrolu, a které prosazování práva životního prostředí omezují či znemožňují. Mnoho těchto problémů, se kterými se při aplikaci právních předpisů setkávám, je nutné řešit výkladem právních předpisů, popř. vycházet ze soudní judikatury. Řada problému netkví pak v tom, že by byla právní úprava nedostatečná, ale v tom, že zcela chybí odvaha úředníků správních orgánů aplikovat ustanovení zákona na konkrétní individuální věc. Smyslem správního trestání je vyslovit vinu a potrestat subjekt, který se dopustil správního deliktu. Trestem se částečně kompenzuje případná vzniklá škoda na životním prostředí. Trest by měl působit i na ostatní subjekty a měl

by je tak odvrátit od případného jiného protiprávního jednání. Pokud se trest nepodaří uložit, nejen že není zaplacená žádná pokuta, ale to, že protiprávní jednání zůstane nepotrestáno, působí negativně, někdy až návodně, na další subjekty. Problémem jsou hlavně protiprávní jednání velkého rozsahu, která zůstávají bez trestu. Mnoho takových případů se týká zejména oblasti odpadového hospodářství nebo ochrany lesa. Právní subjekty vznikají, ale i zanikají. Mnohdy jde o skládky nebezpečných odpadů, kdy odpovědné osoby zanikly a není proti komu vyvodit právní odpovědnost. Pro tyto skládky se užívá pojem „nové ekologické zátěže“. Z hlediska ochrany životního prostředí je podstatnější odstranění samotného protiprávního stavu než uložení pokuty za protiprávní jednání, tedy potrestání odpovědného subjektu. V případech, kdy dojde ke znečištění životního prostředí a je ohroženo zdraví člověka a případně i další složky životního prostředí a přitom nelze postihnout původce tohoto znečištění buď proto, že neporušil právní předpisy nebo že není znám či již neexistuje, může být povinnost k odstranění takového stavu přenesena na jiné subjekty, zejména na stát nebo na vlastníka pozemku (Jančářová 2011).

Podle ust. § 68 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, mají orgány, provádějící kontrolu podle zvláštních předpisů, vzájemně spolupracovat. V případě velmi závažného porušení zvláštních předpisů podnikatelem může správní orgán, který vydal o tom rozhodnutí, podat podnět na odnětí živnostenského oprávnění příslušnému živnostenskému úřadu. Tím se možná zabrání dalšímu podnikání konkrétního subjektu, ale protiprávní jednání zůstává fakticky nepotrestáno. V řadě případů potrestaný subjekt jen založí firmu s jiným názvem, aniž by změnil předmět činnosti a zůstanou aktivní i osoby tvořící statutární orgán právnické osoby.

Nést odpovědnost za škodu na přírodě je předpokladem pro ekonomické subjekty. Měly by cítit odpovědnost za případné negativní dopady jejich činností na životní prostředí jako takové. Provozovatelé zatím takovou odpovědnost za zdraví jiných lidí nebo majetku nectí. Odpovědnost je jistý způsob, aby si lidé uvědomili, že oni jsou také odpovědní za případné následky svých činů s ohledem na povahu. Tato očekávaná změna postoje by měla vést ke zvýšeným hladinám prevence a předběžné opatrnosti (Bílá kniha o odpovědnosti za životní prostředí, 2000).

K snadnějšímu donucení k odpovědnosti právnických osob by přispělo, kdyby soud nesměl zapsat jinou firmu, aniž ta, která o změnu žádá, nedoloží, že má splněny

všechny povinnosti vůči státu a jiným osobám, a že proti ní není vedeno žádné trestní nebo správně trestní řízení.

Jsem přesvědčena, že základ k ochraně životního prostředí by měl být dán každému z nás v první řadě výchovou v rodině i postupným začleňováním problematiky do soustavy vzdělání. Je třeba docílit individuálního pocitu zodpovědnosti za životní prostředí, uvědomění si možnosti každého zmírnit narušení rovnováhy ekosystémů a přispět k zachování přírodního bohatství. Lze doufat, že s rostoucím poškozením životního prostředí si lidstvo bude čím dál více uvědomovat vážnost situace a včas tomu přizpůsobí své chování.

Seznam literatury

Knižní literatura:

1. ČERNÁ, D., 2009: Standard lidských práv v Evropě: srovnání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie. Univerzita Karlova v Praze, Praha.
2. ČERVENÝ, Z., kol., 2011: Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích a výňatky ze souvisejících zákonů. Linde, Praha.
3. ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., 2007: Přestupkové právo, komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů. Linde, Praha.
4. DAMOHORSKÝ, M. a kol., 2007: Právo životního prostředí, 2. vydání. C.H.Beck, Praha.
5. DAMOHORSKÝ, M. a kol., 2010: Právo životního prostředí, 3. vydání. C.H. Beck, Praha.
6. FARMER, A., 2007: Handbook of environmental protection and enforcement: principles and practice. 1st ed. London, Earthscan Publications.
7. HEAD, M. , 2008: Administrative law kontext a critique. 2. vyd. The federation Press, Sydney.
8. HENDRYCH, D., 2006. Správní právo, Obecná část. C. H. Beck, Praha.
9. JANČÁŘOVÁ, I., 2011: Právo životního prostředí pro bakaláře. Masarykova univerzita, Brno
10. JELÍNEK, J. a kol., 2005: Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. Linde, Praha.
11. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. , 2011: Správní řád. Komentář. C.H.Beck, Praha
12. KISS, A., SHELTON, D., 1997: Manual of European environmental law, 2.vydání. Cambridge university Press, Cambridge.
13. KNAPPOVÁ, M., 2003: Povinnost a odpovědnost v občanském právu. Eurolex Bohemia, Praha.
14. MAN, V., SCHELLE, K., 2003: Ústavní základy ochrany životního prostředí. In Právo a životní prostředí, sborník referátů z vědecké konference, 1. vydání. Vysoká škola aplikovaného práva, Praha.

15. MATES, P. a kol., 2010: Základy správního práva trestního, 5. vydání. C. H. Beck, Praha.
16. MELLINKOFF, D. , 1992: Mellinkoff's Dictionary of American legal usage. West Publishing Co.,
17. MIKO, L. , BOROVIČKOVÁ, H., 2007: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář k zákonu o ochraně přírody a krajiny, 2. vydání. C. H. Beck, Praha.
18. PEKÁREK M., a kol., 2009: Právo životního prostředí, I. díl. Masarykova univerzita, Brno.
19. PEKÁREK, M., JANČÁŘOVÁ, I. , 2003: Právo životního prostředí 1. díl, Masarykova univerzita, Brno.
20. PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J., 2009: Právo životního prostředí. 1. díl, 2. přepracované vydání. Masarykova univerzita, Brno.
21. PRIMACK, R. KINDLMANN, P., JERSÁKOVÁ, J., 2001: Biologické principy ochrany přírody. Portál, Praha.
22. PRŮCHA, P., 2004: Správní právo – obecná část, 6. vydání. Masarykova univerzita, Brno.
23. SKULOVÁ, S. et al. , 2008: Správní právo procesní. Nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň.
24. STEJSKAL, V., 2006: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Linde, Praha.
25. TÝČ, V. , 2010: Základy práva Evropské unie pro ekonomy. 6. přeprac. a aktualiz. Vyd. Leges, . Praha.
26. VEDRAL, J. . 2006: Správní řád, komentář. Bova Polygon, Praha.

Časopisecké články:

1. HAVELKOVÁ, S. , 2008: Veřejný zájem. In. Ochrana přírody, s. 3.
2. KELSEN, H., 2007: General Theory of Law And State. Reprint of 1st ed. The Lawbook Exchange, Ltd.
3. JELÍNKOVÁ, J., 2009: Komu uložit za sankci za delikt podle zákona o ochraně přírody a krajiny – vývoj názorů a aplikační praxe. In: Ochrana přírody, č. 4, s. 15

Diplomová a bakalářská práce:

1. PROCHÁZKOVÁ, E., 2012: Právo na příznivé životní prostředí v právní teorii a praxi. Diplomová práce. Nepublikováno. Dep. Masarykova univerzita, Brno.
2. ŠKUBALOVÁ, E., 2011: Správní dozor a správní trestání v živnostenském podnikání. Bakalářská práce. Nepublikováno. Dep.: Vysoká škola Karlovy Vary.

Jiné

1. BELL, D., KRISTOL, L., 1965: Editorial. Public Interest.
2. JELÍNKOVÁ, J., 2012: Výklad zákona o státní kontrole v praxi orgánů ochrany životního prostředí. Materiál z odborného semináře. Česká inspekce životního prostředí, Praha.
1. NOVOTNÁ, J. – ANDRÝSKOVÁ, K., 1992: Výklad zákona o státní kontrole, č. 552/1991 Sb., Ministerstvo státní kontroly České republiky, Praha, s. 12
2. JUDIKATURA v právu životního prostředí 2008, MŽP
3. JUDIKATURA v právu životního prostředí 2009, MŽP
4. JUDIKATURA v právu životního prostředí 2010, MŽP
5. PÁLENSKÁ, D. 2000: Problematika správního trestání v praxi ochrany životního prostředí. In Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí, Sborník z konference, Rýchory, KRNAP 22.-25.9.2000. Univerzita Karlova, Praha.
6. PEKÁREK, M., 2005: K některým právním aspektům vztahu investor – životní prostředí. Sborník z konference Moderní veřejná správa a ombudsman. 1. vyd. Masarykova univerzita, Brno. s. 133.
7. REPÍK, B., 2005: Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí ?, první část. Bulletin advokacie.
8. SVOBODA, P. , 2002. Čtyři poznámky ke správnímu trestání. Kolokvium o správním trestání. Správní právo.
9. Stanovisko odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra ČR ze dne 13.10.2010, č.j. MV-94353-2/LG-2010

10. Věstník MŽP, 2008: ročník XVIII, částka 8-9, Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí ke kontrolní činnosti krajských a dalších orgánů veřejné správy v oblasti poplatků za uložení odpadů na skládky, MŽP, Praha.
11. WITTLINGEROVÁ, Z., JONÁŠ, F., 1999: Ochrana životního prostředí. Česká zemědělská univerzita v Praze, Praha.

Internetové zdroje:

1. BAHÝL', J. 2008: Několik poznámek k organizaci veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí. Masarykova univerzita, Brno. Online: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/bahyl.pdf>., cit. dne 1.12.2012
2. BŘEZOVÁ, K. 2011. Odpovědnosti za životní prostředí, <http://www.vasevec.cz/blogy/odpovednost-za-zivotni-prostredi-%E2%80%93-kdo-znecistuje-musi-take-ozdravovat> online, cit. dne 4.2.2013
3. www.cenia.cz
4. http://ec.europa.eu/environment/waste/elv_index.htm , cit. dne 3.12.2012
5. Codexis databáze, online, Atlas Consulting spol. s r. o.
6. <http://www.energigjenvinningsetaten.oslo.kommune.no>
7. KROUPA, J. 2008: Zohlednění majetkových poměrů delikventa při určení výše pokuty...Veřejná správa – týdeník vlády České republiky. Ministerstvo vnitra ČR, online, cit. dne 30.11.2012,
8. Listina základních práv Evropské unie. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, online. http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/evropska_unie/pravo_evropske_unie/aktualni_novely_primarniho_prava_eu/lisabonska_smlouva/listina_zakladnich_prav_evropske_unie.html , cit. 8.1.2013
9. [http:// aplikace.mvcr.cz/archiv2008/2003/casopisy/vs/0434/konz_info.html](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/2003/casopisy/vs/0434/konz_info.html) online, cit. dne 15.11.2012
10. http://www.mzp.cz/cz/fragmentace_krajiny ,online, cit. dne 3.11.2012
11. http://www.mzp.cz/cz/natura_2000 online, cit. dne 28.1.2013
12. <http://nalis.usoud.cz>

13. www.nssoud.cz
14. PILÁTOVÁ, R., 2011: Černé skládky, podrobný právní rozbor, 2011, černé skládky, podrobný právní rozbor, <http://www.enviweb.cz/clanek/paragraf/93573/> online, cit. dne 10.2.2013
15. Zpráva o životním prostředí za rok 2011, online: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/\\$FILE/Zpr%C3%A1va_o_%C5%BDP_%C4%8CR_2011_pro_MP%C5%98_121113_FINAL.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/$FILE/Zpr%C3%A1va_o_%C5%BDP_%C4%8CR_2011_pro_MP%C5%98_121113_FINAL.pdf) cit. dne 26.2.2013
16. Výroční zprávy ČIŽP, online: cit. 10.3. 2013 <http://www.cizp.cz/Vyrocní-zpravy>
17. White Paper on environmental liability, online, cit. dne 31.3.2013 http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/el_full.pdf

Judikáty:

I. ÚS 282/1997

III. ÚS 156/02

usnesení NSS ze dne 17.7.2008, č.j. As 15/2007

rozhodnutí NSS, č.j. 2 As 43/2004 – 51

rozsudek NSS ze dne 13.6.2002 AS 9 /2008 -77

rozsudek NSS ze dne 16.12.2009, 6 AS 40/2009-125

rozsudek NSS ze dne 12.12.2007 AS 43/2004 – 5

rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2011, č.j. 9 As 67/2010-74

rozsudek NSS ze dne 20.12.2006, sp. zn. As 33/2006 – 102

rozsudek NSS, č.j. 1 As 86/2011-50 ze dne 27. července 2011

rozsudek NSS čj. 5 A 164/2002-44

rozsudek čj. 9 As 64/2007-98

rozsudek NSS čj. 9As 40/2007-61

rozsudek NSS čj. 5 A 1/2001-56, čj. 5 As. 57/2005-45

rozsudek NS sp.zn. S 296/99, nález IV. ÚS 146/99

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94

usnesení NSS ze dne 25.10.2004, čj. 6 A 93/2001-56

rozsudek NSS ze dne 31.10.2008, čj. 7 Afs 27/2008-46

rozsudek NSS, čj. 7 Afs 27/2008-46
náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 24/04
rozsudek NSS, čj. 2 As 35/2007, ze dne 9.11.2007
rozsudek NSS, čj. 9 As 26/2008 – 73 ze dne 22.1.2009
rozsudek NSS čj. 1 As 51/2008-72 ze dne 10.7.2008
rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 19. 10. 1998, č. j. 9 C 5/98

Právní předpisy v chronologickém pořadí, v platném znění, účinné k datu 31.1.2012

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění.
zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
České republiky,
zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství
zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v
ochraně lesa
zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky
zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, v platném znění
zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole
zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí
zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon
zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů
zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění
zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování o vlivu na životní prostředí
zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech
zákon č. 254/2001 Sb., o vodách

zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti

zákon č. 477/2001 Sb., o obalech

zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů.

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

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

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

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

zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

418/2011 Sb., zákon o trestní odpovědnosti právnických osob

Příloha č. 1 – Příslušnost k výkonu správního dozoru podle zvláštních zákonů, Zdroj: ČIŽP

Správní úsek	Správní orgán								
	MŽP	ČIŽP	KÚ	OÚ 3	OÚ 2	OÚ 1	Správa NP, CHKO	celní orgány	jiný*
Ochrana vod zák.č. 254/2001 Sb., o vodách	●	●	●	●					
Ochrana ovzduší zák.č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší zák.č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s emisemi	●	●	●			●		●	●
Ochrana přírody a krajiny zák.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny zák.č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy zák.č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování ZOO zahrad	●	●	●				●	●	
Ochrana lesa zák.č. 289/1995 Sb., o lesích zák.č. 282/1991 Sb., o ČIŽP a její působnosti v ochraně lesa zák.č.149/2003 Sb., o obchodu s reprodukčním materiálem	●	●							
Ochrana zemědělské půdy zák.č. 334/1992 Sb., o ZPF	●		●	●	●				
Geologický průzkum a ochrana nerostného bohatství zák.č. 2/1969 Sb. § 19 odst. 2 zák.č. 62/1988 Sb., o geologických pracích	●								
Nakládání s odpady zák.č. 185/2001 Sb., o odpadech zák.č. 477/2001 Sb., o obalech	●	●	●	●		●		●	●
Nakládání s chemickými látkami zák.č. 356/2003 Sb., o chemických látkách zák.č. 120/2002 Sb., o biocidních přípravcích	●	●	●					●	●
Prevence závažných havárií zák.č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií	●	●	●						●
Nakládání s GMO zák.č.78/2004 Sb., o nakládání s GMO	●	●	●					●	●
Integrovaná prevence a omezování znečištění zák.č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci	●	●	●						●
Posuzování vlivů na životní prostředí zák.č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na ŽP	●								

OÚ 3 - obecní úřad s rozšířenou působností

OÚ 2 - pověřený obecní úřad

OÚ 1 - obecní úřad

* viz Příloha č. 2

Příloha č. 2 – Příslušnost jiných správních orgánů (rozpis k Příloze č.1), zdroj ČIŽP

Ochrana ovzduší	
zák.č. 86/2002 Sb. - § 47	Česká obchodní inspekce
Nakládání s odpady	
zák.č. 185/2001 Sb., o odpadech - §73 a); §77 a)	Policie ČR Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský
zák.č. 477/2001 Sb., o obalech - §35 až §39	Krajské hygienické stanice Česká obchodní inspekce Česká zemědělská a potravinářská inspekce Státní ústav pro kontrolu léčiv Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv
Nakládání s chemickými látkami	
zák.č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a přípravcích - §35	Krajské hygienické stanice
zák.č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků - §27	Krajské hygienické stanice
Prevence závažných havárií	
zák.č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií - §33	Orgány integrované prevence (§31 a): Státní úřad inspekce práce Správní úřady na úseku požární ochrany, ochrany obyvatelstva, integrovaného záchranného systému Český báňský úřad Krajské hygienické stanice
Nakládání s GMO	
zák.č. 78/2004 Sb., o nakládání s GMO - § 19	Orgány veterinární správy Orgány státní rostlinolékařské péče Česká zemědělská a potravinářská inspekce Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv
Integrované prevence o omezování znečištění	
zák.č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci - §35	Krajské hygienické stanice

PODLE ORGANIZAČNÍHO ŘÁDU MŽP, ZDROJ: ČIŽP

Správní úsek	Útvar MŽP	Odbory výkonu státní správy	Věcný odbor
Ochrana vod §111 zák.č. 254/2001 Sb., o vodách		●	● ochrany vod
Ochrana ovzduší §44 zák.č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší §16 zák.č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s emisemi		●	● ochrany ovzduší ● změny klimatu
Ochrana přírody a krajiny §85 zák.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny §25 zák.č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy ³⁶ §11 zák.č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování ZOO zahrad ³⁷		●	● zvláště chráněných částí přírody ● mezinárodní ochrany biodiverzity ● mezinárodní ochrany biodiverzity
Ochrana lesa §50 zák.č. 289/1995 Sb., o lesích §32 zák.č.149/2003 Sb., o obchodu s reprodukčním materiálem		●	● péče o krajinu ● péče o krajinu
Ochrana zemědělské půdy §17 zák.č. 334/1992 Sb., o ZPF		●	● ochrany horninového a půdního prostředí
Geologický průzkum a ochrana nerostného bohatství §19 odst.2 zák.č. 2/1969 Sb. ³⁸ , §19 zák.č.62/1988 Sb., o geologických pracích		● ●	
Nakládání s odpady §72 zák.č. 185/2001 Sb., o odpadech §24 zák.č. 477/2001 Sb., o obalech ³⁹		● ●	● odbor odpadů
Nakládání s chemickými látkami §31 zák.č. 356/2003 Sb., o chemických látkách		●	
Prevence závažných havárií §28 zák.č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií		●	
Nakládání s GMO §28 zák.č.78/2004 Sb., o nakládání s GMO		●	
Integrovaná prevence a omezování znečištění §29 zák.č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci		●	
Posuzování vlivů na životní prostředí §21 zák.č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na ŽP			● odbor posuzování vlivů na ŽP a IPPC

³⁶ §25 odst.9 zakládá MŽP výkon kontroly nad dodržováním práva ES o ochraně ohrožených druhů a tohoto zákona

³⁷ §11 odst. 1 písm. c) zakládá MŽP kontrolu zoologických zahrad

³⁸ podle §19 odst. 2 kompetenčního zákona je MŽP ústředním orgánem státní správy pro ekologický dohled nad těžbou

³⁹ MŽP vykonává dohled nad činností autorizované společnosti



Foto č. 1 – Černá skládka odpadů, k.ú. Hradecko, zdroj: MěÚ Kralovice



Foto č. 2 – Černá skládka odpadů, k.ú. Hradecko, zdroj: MěÚ Kralovice

Seznam příloh

Tabulka č. 1 – Množství vyprodukovaného odpadu (t/rok) za obec Kralovice v období 209-2012, str. 99

Tabulka č. 2 – Přehled činnosti ČIŽP OI Plzeň za období 2008-2012, str. 105

Tabulka č. 3 - Přehled činnosti ČIŽP OI Plzeň za období 2008-2012 – složka odpadové hospodářství, str. 105

Příloha č. 1 – Příslušnost k výkonu správního dozoru podle zvláštních zákonů, str. 128

Příloha č. 2 – Příslušnost jiných správních orgánů (rozpis k Příloze č.1), str. 129

Příloha č. 3 - Působnost útvarů MŽP k výkonu vrchního státního dozoru podle organizačního řádu MŽP, str. 130

Graf č. 1 – vyprodukované množství vybraných komodit v obci Kralovice v období 2009-2012, str. 100

Graf č. 2 – Přehled vybraných činností ČIŽP OI Plzeň za období 2008-2012, str. 106

Foto č. 1 - černá skládka odpadů, k.ú. Hradecko, str. 131

Foto č. 2 - černá skládka odpadů, k.ú. Hradecko, str. 131