

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA

No 379

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická

Svazek č. 379

SPRÁVNÍ PROCESY
V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Kolektiv autorů

Masarykova univerzita

Brno, 2010

Recenzent: JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

Editace: Bahýřová, L., Bělohradová, J., Kocourek, T., Průchová, I.

Publikace vychází z právního stavu ke dni 20. září 2010.

Publikace vznikla v rámci grantového projektu specifického výzkumu Masarykovy univerzity č. 8707 pro rok 2010 „*Správní procesy v právu životního prostředí*“.

© 2010 Ján Bahýř, Lenka Bahýřová, Jitka Bělohradová, Jana Filipová, Vlastimil Göttinger, Jakub Hanák, Martin Holík, Josef Chýle, Tomáš Kocourek, Marie Poláčková, Petr Pospíšil, Ivana Průchová, Filip Rigel, Radim Vičar

© 2010 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-5362-5

OBSAH

Úvod.....	12
Kapitola 1: Zásady v právu a jejich vztah ke správním procesům.....	15
1.1 Obecné vymezení pojmu	15
1.2 Metodologie systematického třídění zásad a funkce zásad v právu.....	18
1.3 Ústavní a evropské aspekty existence a uplatňování zásad	22
1.4 Zásady v reflexi správního práva.....	25
1.5 Několik poznámek k zásadám aplikovaným v právu ochrany životního prostředí.....	27
Kapitola 2: Pojem správního práva procesního	30
2.1 Legislativně historický vývoj úpravy správního práva procesního	33
2.2 Pojem správního řízení	35
2.3 Ústavní základy správního řízení a jeho komparace se soudním řízením správním	36
2.4 Správní řád a správní řízení obecné.....	38
2.5 Působnost správního řádu coby legis generalis	39
2.6 Správní řízení zvláštní a odchylky od správního řádu (ve vztahu k právu životního prostředí)	40
2.7 Exkurz: Subsidiarita správního řádu v zákonech vztahujících se k ochraně životního prostředí.....	43
2.8 Základní zásady činnosti správních orgánů ve správním řízení	45
2.8.1 Zásada zákonnosti	47
2.8.2 Zásada proporcionality	48
2.8.3 Zásada právní jistoty	51
2.8.4 Zásada materiální pravdy.....	53
2.8.5 Zásada procesní ekonomie	55
Kapitola 3: Účastníci správního řízení	59
3.1 Obecné vymezení účastníků správního řízení	59
3.2 Vymezení účastníků řízení ve vazbě na specifická řízení	62
3.2.1 Integrované povolování	63
3.2.2 Ochrana přírody a krajiny.....	64
3.2.3 Ochrana vod.....	66
3.2.4 Ochrana lesů	68

3.2.5	Ochrana zemědělského půdního fondu	70
3.2.6	Ochrana ovzduší.....	72
3.2.7	Ochrana nerostného bohatství.....	73
3.2.8	Ochrana veřejného zdraví – hluk a vibrace.....	75
3.2.9	Ochrana v rámci veterinárního zákona	76
3.2.10	Myslivost.....	78
3.2.11	Rybářství.....	78
3.2.12	Odpadové hospodářství	80
3.2.13	Řízení dle atomového zákona.....	82
3.2.14	Územní a stavební řízení.....	83
3.3	Závěr.....	85

Kapitola 4: Závazná stanoviska a jiné úkony dle části čtvrté správního řádu 87

4.1	Závazná stanoviska.....	87
4.1.1	Přezkum závazných stanovisek v rámci správního řádu.....	90
4.1.2	Přezkum závazných stanovisek v rámci správního soudnictví	92
4.2	Závazná stanoviska ve stavebním zákoně a vybraných složkových zákonech.....	94
4.2.1	Stavební zákon.....	95
4.2.2	Zákon o ochraně přírody a krajiny.....	98
4.2.3	Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu a zákon o lesích.....	100
4.2.4	Zákon o ochraně ovzduší.....	101
4.2.5	Vodní zákon.....	102
4.2.6	Zákon o ochraně a využití nerostného bohatství.....	104
4.2.7	Zákon o státní památkové péči.....	104
4.2.8	Zákon o veterinární péči.....	105
4.2.9	Zákon o ochraně veřejného zdraví.....	105
4.2.10	Zákon o integrované prevenci.....	105
4.3	Další úkony dle části čtvrté správního řádu.....	106
4.4	Závěr.....	109

Kapitola 5: Veřejnoprávní smlouvy 112

5.1	Koordinační smlouvy	113
5.2	Subordinační smlouvy	114
5.2.1	Stavební zákon.....	117
5.2.2	Zákon o ochraně přírody a krajiny.....	118
5.2.3	Zákon o ochraně ovzduší.....	123
5.2.4	Zákon o odpadech.....	123
5.3	Smlouvy mezi osobami soukromého práva.....	124

5.4 Závěr.....	125
----------------	-----

Kapitola 6: Opatření obecné povahy 127

6.1 Základní východiska.....	127
6.1.1 Pojem, historický exkurz a komparace se zahraničními právními úpravami	128
6.1.2 Formální a materiální pojetí opatření obecné povahy v judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.....	135
6.1.3 Závěr.....	137
6.2 Instanční a soudní přezkum opatření obecné povahy	138
6.2.1 Instanční přezkum.....	138
6.2.2 Soudní přezkum	141
6.2.3 Krátce závěrem.....	150
6.3 Územně plánovací dokumentace a jiná OOP dle stavebního zákona	151
6.3.1 Úvod	151
6.3.2 Zásady územního rozvoje.....	153
6.3.3 Územní plán.....	159
6.3.4 Regulační plán.....	163
6.3.5 Vymezení zastavěného území	165
6.3.6 Územní opatření	167
6.3.7 Závěr.....	168
6.4 Politika územního rozvoje.....	169
6.4.1 Charakteristika.....	169
6.4.2 Proces vzniku PÚR.....	171
6.4.3 Aktualizace PÚR.....	174
6.4.4 Závěrem	174
6.5 Opatření obecné povahy ve složkových zákonech práva životního prostředí.....	175
6.5.1 Zákon o ochraně přírody a krajiny	176
6.5.2 Vodní zákon.....	179
6.5.3 Zákon o ochraně veřejného zdraví.....	184
6.5.4 Zákon o civilním letectví.....	185
6.5.5 Zákon o státní památkové péči.....	187
6.5.6 Úvahy de lege ferenda	188

Kapitola 7: Poskytování informací o životním prostředí..... 193

7.1 K pojmu informace o životním prostředí.....	193
7.2 Shromažďování informací o životním prostředí.....	194
7.3 Aktivní zpřístupňování informací o životním prostředí.....	195
7.4 Pasivní zpřístupňování informací o životním prostředí	196

7.5 Odepření pasivního přístupu k informacím	199
7.6 Srovnání přístupu k informacím podle InfZŽP a InfZ.....	202
7.7 Závěr.....	203

Kapitola 8: Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí..... 206

8.1 Úvod.....	206
8.2 Právní prameny.....	207
8.3 Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí	208
8.3.1 <i>Obecné otázky</i>	208
8.3.2 <i>Subjekty procesu EIA</i>	209
8.3.3 <i>Proces posuzování EIA</i>	213
8.3.4 <i>Charakter stanoviska EIA</i>	216
8.3.5 <i>Možnost podání opravných prostředků stanoviska EIA</i>	217
8.3.6 <i>Proces EIA ve vztahu k navazujícím správním řízením</i>	220
8.4 Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí	224
8.4.1 <i>Úvod</i>	224
8.4.2 <i>Subjekty procesu SEA</i>	225
8.4.3 <i>Proces SEA</i>	227
8.4.4 <i>Proces SEA ve vztahu k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci</i>	229
8.5 Vztah EIA a SEA k hodnocení dle NATURA 2000.....	230

Kapitola 9: Rozhodování o integrovaném povolení 235

9.1 Význam a pojem integrovaného povolení	235
9.2 Řízení o vydání integrovaného povolení	238
9.2.1 <i>Subjekty v řízení o integrovaném povolení</i>	239
9.2.2 <i>Rozhodnutí ve věci samé</i>	241
9.2.3 <i>Instanční kontrola rozhodnutí o žádosti o integrované povolení</i>	243
9.2.4 <i>Zveřejnění pravomocného rozhodnutí</i>	244
9.3 Přechod integrovaného povolení	244
9.4 Změna integrovaného povolení	244
9.5 Zánik integrovaného povolení	245
9.6 Závěr.....	245

Kapitola 10: Přijímání preventivních a nápravných opatření na úseku ochrany životního prostředí..... 247

10.1 Preventivní a nápravná opatření – obecná východiska.....	248
10.2 Postupy pro ukládání a přijímání preventivních a nápravných opatření	251

10.3	Přijímání a ukládání preventivních opatření.....	252
10.3.1	<i>Přijímání preventivních opatření ze zákona.....</i>	253
10.3.2	<i>Ukládání a přijímání preventivních opatření na základě rozhodnutí správního orgánu.....</i>	256
10.4	Přijímání a ukládání nápravných opatření.....	259
10.4.1	<i>Přijímání nápravných opatření ze zákona.....</i>	260
10.4.2	<i>Ukládání a přijímání nápravných opatření na základě rozhodnutí správního orgánu.....</i>	262
10.5	Shrnutí a závěry.....	271
Kapitola 11: Odebírání zvláště chráněných druhů a exemplářů CITES.....		276
11.1	Vymezení okruhu jedinců, které lze odebrat.....	277
11.2	Základní podmínky pro odebrání jedince/exempláře.....	278
11.3	Organizační zabezpečení.....	280
11.4	Řízení o odebrání jedince dle ZOPK.....	282
11.5	Proces odebrání exempláře CITES.....	282
11.6	Účastníci řízení.....	285
11.7	Náklady spojené s péčí o živočicha/rostlinu.....	287
11.8	Vlastnické právo k odebranému jedinci/zabavenému exempláři.....	287
11.9	Závěr.....	289
Kapitola 12: Povolování výjimek.....		290
12.1	Základní východiska.....	290
12.2	Rozhodování o výjimkách ve světle zvláštních právních předpisů.....	295
12.2.1	<i>Výjimky podle zákona o ochraně přírody a krajiny.....</i>	295
12.2.2	<i>Výjimky podle vodního zákona.....</i>	300
12.2.3	<i>Výjimky podle zákona o vodovodech a kanalizacích.....</i>	301
12.2.4	<i>Výjimky podle zákona o rybářství.....</i>	302
12.2.5	<i>Výjimky podle lesního zákona.....</i>	302
12.2.6	<i>Výjimky podle zákona o nakládání s těžebním odpadem.....</i>	303
12.2.7	<i>Výjimky podle zákona o ochraně zvířat proti týrání.....</i>	304
12.2.8	<i>Výjimky podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.....</i>	304
12.2.9	<i>Výjimky podle zákona o integrované prevenci.....</i>	305
12.2.10	<i>Výjimky podle zákona o odpadech.....</i>	305
12.2.11	<i>Výjimky podle zákona o ochraně veřejného zdraví.....</i>	305
12.2.12	<i>Výjimky podle stavebního zákona.....</i>	307
12.3	Závěr.....	308

Kapitola 13: Vyhlásování zvláště chráněných území a území soustavy Natura 2000	310
13.1 První etapa: příprava návrhu na vyhlášení	311
13.1.1 Zpracování návrhu.....	311
13.1.2 Zveřejnění a rozeslání návrhu	313
13.1.3 Námitkové řízení.....	315
13.2 Druhá etapa: vyhlášení ZCHÚ právním předpisem	318
13.2.1 Projednání.....	318
13.3 Zřizování ptačích oblastí.....	320
13.4 Shrnutí.....	321
Kapitola 14: Krizové plány a ochrana životního prostředí	323
14.1 K potřebě krizového řízení.....	324
14.2 Krizové plánování – obecná východiska, cíl	327
14.3 Krizové plány a ochrana životního prostředí.....	328
14.3.1 Krizový plán jako nástroj krizového plánování.....	328
14.3.2 Krizové plány ústředních správních úřadů	329
14.3.3 Územní krizové plány.....	330
14.3.4 Plány krizové připravenosti.....	332
14.4 Havarijní plány a ochrana životního prostředí	333
14.4.1 Havarijní plán jako nástroj havarijního plánování	333
14.4.2 Havarijní plány a prevence závažných havárií.....	335
14.4.3 Havarijní plány a prevence radiačních havárií.....	338
14.5 Závěr	340
Kapitola 15: Některé otázky ochrany životního prostředí v intencích soudní kontroly veřejné správy (s aplikací na ochranu ovzduší).....	342
15.1 Úvodem.....	342
15.2 K žalobě statutárního města Ostrava na Českou republiku z důvodu porušování práva na příznivé životní prostředí	346
15.3 Věcná podstata problému účastenství v řízeních o povolení stacionárního zdroje znečišťování ovzduší.....	350
15.4 Východiska řešení problému účastenství v řízeních o povolení stacionárního zdroje znečišťování ovzduší v platné právní úpravě.....	351
15.5 Rozbor problému účastenství v řízeních o povolení stacionárního zdroje znečišťování ovzduší.....	354
15.6 Závěr	358

Kapitola 16: Normotvorba obcí a krajů na úseku životního prostředí a její kontrolní mechanismy	361
16.1 Normativní činnost základních územních samosprávných celků	362
16.2 Postavení obce při ochraně životního prostředí prostřednictvím normativních správních aktů	366
16.3 Kontrola zákonnosti a ústavnosti obecně závazných vyhlášek a nařízení obce	370
16.3.1 <i>Kontrola zákonnosti a ústavnosti obecně závazných vyhlášek</i>	371
16.3.2 <i>Kontrola zákonnosti a ústavnosti nařízení obce</i>	373
16.4 Exkurz: Obecně závazné vyhlášky o chovu zvířat pohledem nalézací činnosti Ústavního soudu	374
16.5 Normativní činnost vyšších územních samosprávných celků	380
16.6 Shrnutí	383
Literatura.....	386
Summary	394
Abbreviations.....	399
Zusammenfassung.....	401
Abkürzungen	406
Seznam použitých zkratek.....	408
Právní předpisy	408
Ostatní zkratky.....	410
Kolektiv autorů.....	411

ÚVOD

Problematika procesů v právu vždy byla a vždy bude nejen aktuální, ale i komplikovanou materií, které je třeba věnovat systematickou pozornost. Tento obecný závěr platí samozřejmě i pro správní procesy s důrazem na jejich charakteristiku a zvláštnosti v právu životního prostředí. Skutečnost, že jde o problematiku, která dosud nebyla uceleně teoreticky zpracována, vedla autory publikace k záměru věnovat se jí v jednoročním projektu specifického výzkumu Masarykovy univerzity, a to v kategorii studentských projektů vysokoškolského specifického výzkumu prováděného studenty v kooperaci s akademickými pracovníky při uskutečňování akreditovaných doktorských programů.

Východiskem pro koncipování publikace byly diskuse a závěry, k nimž studenti dospěli v rámci předmětu doktorského studijního programu Zvláštnosti správního procesu v právu životního prostředí. Nutno zdůraznit, že studenty tohoto předmětu jsou doktorandi studijního oboru Správní právo a právo životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy univerzity, z nichž mnozí mají kromě teoretických znalostí i významné zkušenosti z aplikační praxe, a to z oblasti justice, advokacie a veřejné správy. Při výuce předmětu se ukázalo, že skutečnost, že pro takto obsahově profilovaný předmět zatím neexistuje studijní opora, a to ani v podobě učebnice, popř. monografie, ani v podobě sborníku příspěvků, limituje hlubší analytickou vědeckou práci studentů doktorského studia. Složení autorského kolektivu publikace – účastníků projektu, jehož navrhovatelkou je vyučující tohoto předmětu, a jehož členy jsou doktorští studenti oboru Správní právo a právo životního prostředí (se specializací buď na správní právo, nebo na právo životního prostředí), zajišťuje, že obsah publikace reflektuje jednak obecná východiska řešení daných problémů z pohledu správního práva procesního, jednak řešení konkrétních procesních specifik ochrany životního prostředí. Cílem celé publikace je napomoci zvýšení efektivnosti využívání procesních forem při ochraně životního prostředí v oblasti praktické aplikace práva. Publikace se snaží poskytnout přehled o uplatňovaných procesních formách v právu životního prostředí a naznačit případné návrhy de lege ferenda.

Autoři se rozhodli uchopit záměr tak, že se zaměřili na správní procesy v právu životního prostředí s uplatněním jak obecně teoretických právních otázek, tak specifik oblasti ochrany životního prostředí a jejich vlivů na správní procesy, které se v právu životního prostředí projevují. Při koncipování celé publikace vyšli autoři z toho, že procesní otázky představují jeden ze základních instrumentů řešení pro-

blémů ochrany životního prostředí. Tyto zvláštní procesní otázky vztahující se k ochraně životního prostředí přitom nejsou uceleně upraveny. Jejich obecná úprava je obsažena v základních právních předpisech správního práva (zejména ve správním řádu), avšak jednotlivé složkové zákony práva životního prostředí, které představují zvláštní úpravu předmětných procesních otázek, zavádí často zásadní odchylky od obecného režimu, a proto je vhodné se jimi zabývat. Navíc s uplatňováním správních procesů v právu životního prostředí je spojena řada dlouhodobých i vysoce aktuálních aplikačních problémů, vyvolaných mimo jiné v souvislosti s přijetím zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, stejně jako dalších právních předpisů (nový stavební zákon, významné novely zákonů z oblasti práva životního prostředí), ale i v souvislosti se změnami judikatury.

Těžiště publikace spočívá v analýze postupů podle správního řádu, a to jak v obecné – východiskové – rovině, tak následně s poukazem na jejich zvláštnosti v právu životního prostředí. Do publikace jsou zařazena i pojednání týkající se jiných, zcela specifických postupů (jmenovitě vyhlašování zvláště chráněných území, krizové plánování, normotvorná činnost územně samosprávních celků), a to jak z důvodu jejich významu pro oblast životního prostředí, tak s ohledem na nutnost vymezit je ve vztahu k procesům podle správního řádu a k zásadám činnosti orgánů veřejné správy jako takovým. Jedním ze základních úkolů výzkumného projektu bylo zmapovat a analyzovat relevantní judikaturu, stejně jako publikované doktrinální názory vztahující se k této tématice. Na tomto podkladě pak autoři dospívají k vlastním závěrům ve vztahu k řešení dílčích problematických otázek.

Autoři jsou si samozřejmě vědomi toho, že publikace nepojednává o správních procesech v právu životního prostředí vyčerpávajícím způsobem. V této souvislosti je třeba mít na paměti, že předkládaná publikace obsahuje relativně samostatné studie (kapitoly), nejedná se tedy o klasické monografické dílo. Tam, kde to bylo vhodné a možné, jsou tyto studie propojeny odkazy, což umožňuje vnímat je a studovat ve vzájemných souvislostech. Výsledná podoba studií byla mnohdy ovlivněna odbornou debatou mezi členy autorského kolektivu během četných přípravných setkání. Autoři věří, že se publikace stane východiskem pro další tvůrčí práci a rozvíjení témat jak samotnými jejími autory, tak dalšími odborníky z oboru, kteří v ní naleznou – a to je ambicí autorů – nejen odpovědi na řadu otázek, ale i podněty pro navazující diskusi o tématech v publikaci řešených, ale i dalších souvisejících tématech.

Hlavní cílovou skupinou uživatelů publikace jsou studenti doktorského studia, v rámci něhož je v oboru Správní právo a právo životního prostředí zařazen povinný předmět Zvláštnosti správního procesu v právu životního prostředí. Výsled-

ky projektu budou moci využít i studenti a učitelé magisterského studijního oboru a dále zájemci z okruhu odborné veřejnosti a aplikační praxe.

V Brně, 15. listopadu 2010

Autoři

KAPITOLA 1: ZÁSADY V PRÁVU A JEJICH VZTAH KE SPRÁVNÍM PROCESŮM

Autor: Vlastimil Göttinger

1.1 OBECNÉ VYMEZENÍ POJMU

„Právní principy jsou mostem mezi přirozeným a normativním vnímáním práva“.

„Právní zásady, principy či pravidla se stávají stále důležitějšími nástroji v procesu interpretace a aplikace práva. I v úvodu této publikace proto považujeme za vhodné vyjádřit se k postavení a smyslu zásad v právu, a to alespoň rámcově. Jednak nám tento úvodní pohled pomůže lépe vnímat navazující pojednání o správních procesech, může se však stát i dalším příspěvkem do odborné teoretické diskuse na téma principů a zásad v právu. Stávající vědecký diskurs o právních principech se rozvíjí v mnoha rovinách a bylo nad možnosti této publikace postihnout byť i jeho základní témata. Prezentované názory nemohou být více, než jen jedním hlasem v diskuzi, a u takto heterogenního tématu bude jejich účelem poskytnout teoretický úvod do pojmu, východisek, souvislostí a dopadů zásad do světa práva a právní vědy. Zájemce o hlubší, případně strukturální vhléd do této problematiky musíme odkázat na dynamicky se rozvíjející odbornou literaturu.¹

¹ U českých autorů lze doporučit práce Oty Weinbergera (WEINBERGER, O. *Norma a instituce*, Brno, 1995), Viktora Knappa (KNAPP, V. *Velké právní systémy*, Praha, 1996) a Jiřího Boguszaka a Aleše Gerlocha (řada děl, zejména pak BOGUSZAK, J. ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*, Praha, 2. vyd. 2004), v celostní podobě potom Zdeňka Kühna (KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře*, Praha, 2002), Pavla Holländera (HOLLÄNDER, P. *Nástin filosofie práva: úvahy strukturální*, Praha, 2000) a zejména pak Jana Wintra (WINTR, J. *Říše principů. Obecné a odvětvové principy současného českého práva*, Praha, 2006). Z literatury zahraniční je zajímavé sledovat vývoj jdoucí po linii Herberta Harta (HART, H. L. A. *Pojem práva*, Praha, 2004), jeho kritika Dworkinem (DWORKIN, R. *Když se práva berou vážně*, Praha, 2001) a následné rozšiřování Dworkinových koncepcí Robertem Alexym (ALEXY, R. *Recht, Vernunft, Diskurs: Studien zur Rechtsphilosophie*, Frankfurt, 1995).

Zásady nejsou v žádném případě imanentní a výsadní charakteristikou práva či přímo správního práva, tím méně pak in concreto správních procesů. Zásady jsou totiž v obecnosti svého pojmu vlastní i filozofii², etice a dalším společenským vědám, přičemž právo by si nemělo činit nárok na jejich výlučnou exploataci. I s právem však jsou tyto ve shodě, co se týče interpretace samotného pojmu. V maximální míře obecnosti proto můžeme považovat za zásadu požadavek či ideu, na jehož respektování panuje společenský konsensus, a jejichž porušení je vnímáno jako nesprávné i bez hrozící sankce.

V právu pak nabývají zásady více podob a jsou podrobně rozvedeny do jednotlivých linií, které na sebe nabalují odlišné interpretace. Obtíž je totiž se samotnou sémantikou a genezí pojmu, tedy zda v právním prostředí mohou zásady, principy a pravidla znamenat odlišné skutečnosti. Existuje určitá shoda³ na tom, že tyto tři pojmy jsou ve vzájemném hierarchickém postavení, přičemž princip je rigidní, stabilní a nejobecnější východisko, jehož proměnlivost v čase je malá a svým účinkem pokrývá řadu právních odvětví či právní řád jako celek⁴. Je-li tak princip pomyslnou Ústavou, pak zásada je prováděcím zákonem, má úzký vztah k oborovému členění právního řádu na jednotlivá odvětví a z principů postuluje závěry pro aplikační praxi. To však neznamená, že by měly zásady být nazírány optikou kasuističnosti, neboť – i přes shora uvedenou menší míru obecnosti – zůstávají velmi abstraktním institutem, jehož pojmovým znakem musí zůstat obecnost, neboť zásada vztahená k jediné myslitelné dispozici se stává imperfektní a pozbývá své obecné kvality. Konečně pravidlo pak sestupuje na pomyslnou nejnižší příčku generalizovaných šablon chování a ve své podstatě splývá s charakteristikou právní normy, neboť zavazuje neurčitý počet subjektů, avšak v limitovaném okruhu právních vztahů. Vlastní vztah zásad a principů⁵, respektive pravidel a zásad⁶ je

² AURELIUS. M. A. *Hovory k sobě/Ta eis heauton*, v překladu Rudolfa Kuthana, Gasset, 2006.

³ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 151.

⁴ Např. princip legality, jehož cordum – tedy podřízenost právu a vázanost právem, právo jako měřítko věcí – je vlastní všem právním oborům.

⁵ DOSTÁLOVÁ, J., HARVÁNEK, J. *Právní principy – zásady a pravidla (právně teoretická úvaha)*, Právní principy. Pelhřimov, 1999, s. 106.

⁶ FILIP, J. *Ústavní právo ČR. Základní pojmy a instituty*, 4. opravené a doplněné vydání, Brno: Doplněk, 2003, s. 193 a násl.

však stále předmětem akademického diskursu. V dalším textu však budeme tyto pojmy subsumovat pod jediným – zásady.

Zajímavou otázkou je potom geneze a původ zásad v právu. Nelze totiž apriorně souhlasit s Wintrovou⁷ redukcí práva na principy, tím méně pak v oblasti správního práva či práva životního prostředí, které jsou charakteristické právě svým podzákoným a nařizovacím módem, zhusta technickým a enumerativním. Je totiž úvahou téměř filozofickou, zda právní řád ze zásad roste⁸ (díky nim a z nich) anebo tvoří souladný systém, v němž byly zásady vygenerovány normotvůrcem společně se všemi ostatními pravidly ve vzájemně vyvážené hierarchické křivce⁹.

Zásady jsou v právu imanentním stínem normativního pozitivismu. Jsou to nosné myšlenky a základní ideje, které mají na právní úpravu (obecnou i partikulární) zásadní vliv. Právo samotné se řídí určitými zásadami, které se prolínají jeho funkční hierarchií až na úroveň podoborů jednotlivých právních disciplín. Ve správním právu, ba i v právu životního prostředí, tvoří mantinely úzkoprsé interpretaci de lege lata. Moudrý zákonodárce vtělil do druhé hlavy SŘ základní zásady proto, aby na jejich základě mohla být seznatelná základní idea přístupu ke správním procesům jako takovým, aby formou quasi generální formule byly ošetřeny právní úpravy stojící v jednotlivých souborech norem regulujících veřejnou správu. Rozsah působnosti těchto základních zásad se neomezuje jen na tradičně vnímaný správní proces, ale je impaktován všem postupům veřejné správy, všem činnostem¹⁰. Základní zásady tak mohou překročit stín své originarity a uplatnit se obecně při výkonu veřejné správy.¹¹

⁷ Zejména pak teze, „že by se žádné pojetí právních principů nemělo vymykat intuitivnímu chápání principů právníkou obcí“. Wintr, J. Charakteristické principy práva a právních odvětví, 2002, (rigorózní práce).

⁸ Zde typicky např. Boguszak, jenž zásady vnímá jako „pravidla, která jsou staletou vymožeností právní kultury a jsou právu imanentní v právním státě“.

⁹ Což je naopak typický pozitivistický přístup, v jehož rámci např. Weinberger chápe zásady jako normou stanovená hlediska právního hodnocení v rozhodovacích procesech a nikoliv jako samostatná a vlastní existence působící pravidla chování. Vztah normy a pravidla popsal již Weyr (WEYR, F. *Základy filozofie právní. Nauka o poznávání právníkem*, Brno, 1921), terminologický rozbor pak prezentuje Holländer in HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*, Plzeň, 2006, str. 141–143.

¹⁰ Správní řád je úhelným kamenem činnosti veřejné správy, neboť se má aplikovat na všechny druhy postupů; výslovně upravených správním řádem, ba i těch správním řádem neupravených. § 177 odst. 1 správního řádu uvozuje použití těchto základních zásad při výkonu veřejné správy, jestliže zvláštní zákon sám stanoví, že se správní řád nepoužije, aniž

Zamysleme se nakonec nad vzájemným vztahem zásad v právu a hodnot, které by naopak právo mělo vyzařovat. Problémem vztahu hodnot a práva je evaluační mechanismus, zejména pak relace toho, že hodnoty nejsou absolutní a podle svého řazení do dílčích ploforem sociálního působení mohou nabývat různé kvality, a to jak samotné, tak poměřované v komplexu a vzájemném kontextu s hodnotami dalšími. Jako otázka – překračující ovšem limity této práce – se jeví vztah k hodnotám blížícím se absolutní kvalitě, jako je svoboda nebo spravedlnost. Zde se tyto naopak začínají překrývat s principy a je úkolem zákonodárce – jak uvádí Boguszak – aby konflikty hodnot vyřešil.¹²

Poměříme-li proto hodnoty a principy, pak charakteristickým rysem hodnot je, že nemají normativní povahu. Jen na základě společensky akcentovaných hodnot nelze řešit dilema *sollen* a *sein*, tedy co má být. Hodnoty jsou účinné a vymahatelné jen ve spojení s pravidlem anebo zásadou. Každé právní pravidlo, každá normativně uchopená zásada proto v sobě musí nést i hodnotu, vyjádřenou jako obecnější fenomén. Fenomén, který ovlivňuje směřování společnosti a je společností generován na základě jejího neformálního konsensu. Sekundárně proto ovlivňuje i právo tím, že formuluje sociální zakázku a účel, jehož má být prostřednictvím práva dosaženo.

1.2 METODOLOGIE SYSTEMATICKÉHO TŘÍDĚNÍ ZÁSAD

A FUNKCE ZÁSAD V PRÁVU

Díky abstraktnímu charakteru zásad je možné věnovat se jejich třídění z mnoha hledisek, a to nejen po stránce předmětové, ale i mnoha dalších. Nežli přistoupíme k takovému členění, musíme si však uvědomit, že právo – jakožto normativní forma regulace společenských vztahů i ve smyslu souhrnu norem – se stává stále

by ovšem sám v sobě obsahoval úpravu těmito základními zásadám odpovídající. Jejich vymezení v novém správním řadu je tak významnější, jak můžeme zjistit prostou komparací s právní úpravou základních pravidel řízení obsažených v § 3 a 4 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 29.

¹² BOGUSZAK, J. *Právní principy, hodnoty, finalita*. in: Boguszak, J. a kol. *Právní principy*. Praha: Kolokvium, 1999, s. 32.

komplexnějším a díky moderním technologiím se i dramaticky rychle proměňuje.¹³ Na tuto akceleraci existují dvě možné reakce. Tou první je redukce subjektů poznávajících právo na stále partikulárnější otázky, tedy permanentní zužování výšece právního zájmu, které může být v ohnisku pozornosti. Tím se ovšem nijak nepřibližujeme skutečnému obsahu právního řádu (existuje-li takový). Druhou logickou tendencí je proto hledání základních pravidel, tezí jednotlivých právních odvětví i práva jako takového. Vždyť i správní právo, o jehož systém nám jde především, reformulovalo prostředky vědy správního práva principy organizace veřejné správy tak, aby se tyto staly majáky v moři bezbřehých soupisů norem. Takový návrat ke kořenům umožňuje udržení původně vytýčeného kurzu a udržení orientace v hypertrofovaném psaném právu. Návrat ke kořenům však neznačí pouze dogmatické lpění na dosavadních či dříve formulovaných zásadách, ale naopak je i motorem vytváření zásad a pravidel nových, jak jsme tomu svědky právě v právu životního prostředí.

Jednotlivé zásady proto můžeme členit takto:

- **Zásady platné vnitrostátně x zásady platné mezinárodně.** Zde musíme upozornit na to, že prakticky celé odvětví práva mezinárodního není tvořeno tradičními právními pravidly, ale povýtce právními zásadami. Stejně tak normy ochrany lidských práv mají odlišný charakter než právní normy obvyklé, neboť nestanoví dispozici, ale obvykle promulgují cíle, jichž má být dosaženo. Tato specifičnost není na závadu, pokud se do vnitrostátních právních vztahů projektují prostřednictvím prováděcí právních předpisů. Právní postmoderna však přinesla i self-executing zásady, jichž se mohou (i přes jejich mezinárodní původ) adresáti dovolávat přímo. Vrcholné vnitrostátní soudy pak musí řešit dilema kolizního trojúhelníku: pravidlo plynoucí z mezinárodního práva x provádí (inkorporující) právní předpis x ústavní zákon.¹⁴
- **Zásady vlastní celému právnímu řádu x zásady vlastní partikulárním právním odvětvím.** Uvedme příklad na poli práva životního prostředí. Z hlediska odpovědnostních vztahů se celým právním řádem vine maxima preventivního postupu s nástupem pozdější odpovědnosti za škodu při za-

¹³ Jen pro zajímavost: ke konci září 2010 byl zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, novelizován 107x, tj. v průměru šestkrát ročně!

¹⁴ K tomu se vyslovil i Ústavní soud ve svém nálezu Lisabon II (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 publikovaný pod č. 387/2009 Sb.).

nedbání určit povinnosti¹⁵. Právo životního prostředí pak tuto zásadu konkretizovalo pro svoje potřeby. Tento princip je založen na předpokladu, že ochrana životního prostředí by měla být zaměřena na kvality a stability ekosystémů a jejich schopnosti se obnovovat i přes intruzi lidskými aktivitami. Je proto výhodnější, aby negativní důsledky aktivity člověka pro životní prostředí byly spíše v počátku redukovány než následně odstraňovány. Proto právo životního prostředí¹⁶ reguluje chování subjektů svého normativního působení tak, aby negativním důsledkům své činnosti na životní prostředí předcházeli, příp. s předstihem činili opatření k jejich zmírnění.

- **Zásady materiální a zásady procesní.** Je vhodné poznamenat, většina zásad v právu (a zejména v právu správním) směřuje k procesní regulaci, například právě ale zásady práva životního prostředí (princip odpovědnosti původce, princip předběžné opatrnosti) jsou – i přes svoji obecnost – spíše zásadami hmotněprávními.
- **Zásady psané a nepsané.** Drtivá většina a principů má zakotvení v právním předpisu určité síly, z něž se potom i vyvozuje míra právní síly té či oné konkrétní zásady. Samotná skutečnost, že zásada je formulována obecně, ještě nutné neznamená, že nemůže mít normativní povahu. Proto například ústavní principy suverenity lidu, dělby moci, nebo materiálního jádra ústavy musí být interpretovány (např. Ústavním soudem), aby jejich kontury získaly pevnější tvar. Na druhou stranu lze uvažovat o tom, že existují i zásady, které nejsou obsaženy v žádném právním předpisu, ale přesto existují. Jejich počet je minimální, ale domníváme se, že např. principy spravedlnosti, čestného jednání a úcty nemusejí mít právní povahu, aby se jimi účastníci právních vztahů přesto řídili.¹⁷

¹⁵ Např. srov. § 38 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Srov. např. ustanovení § 5 odst. 1 zákona o vodách: „Každý, kdo nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami, je povinen dbát o jejich ochranu a zabezpečovat jejich hospodárné a účelné užívání podle podmínek tohoto zákona a dále dbát o to, aby nedocházelo k znehodnocování jejich energetického potenciálu a k porušování jiných veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy.“.

¹⁷ V možnostech této publikace bohužel není zabývat se blíže vztahem psaných a nepsaných právních zásad. Připomeňme přesto, že v podmínkách naší právní kultury má aplikační přednost právo psané a nepsané právní pravidla jsou jen jeho doplněním, nemají tedy charakter samostatného a pravidelného pramene práva. Přesto se jimi orgány nalézající právo často

- **Zásady obecné a zásady speciální.** Zde je měřítkem míra generalizace při formulování či legálním vymezení zásady. Obecné zásady spadají na široké spektrum adresátů a právních vztahů, zásady speciální jsou potom redukovány jen na odvětvové členění, případně i partikulární právní vztah. Jako příklad obecné zásady jmenujme zásadu legality, opačným příkladem budiž zásada senátního rozhodování v trestním řízení.¹⁸

Funkce právních zásad

Poslání a funkce zásad v právu je nutné nazírat z více stran, a to podle adresáta, kterému je konkrétní zásada určena. Můžeme tak určit tři skupiny funkcí zásad:

- Funkce doktrinální
- Funkce legislativní
- Funkce interpretační

Doktrinální funkce nám pomáhá v orientaci v systému práva a v systému zásad. Jedná se o funkci nejvíce akademickou a teoretickou, která však může být zásadní při dalším práci se zásadou. Jedná se totiž o vymezení prostoru pro působení právní normy a současně pokus o deskripci plochy přirozeného práva, nespojeného přímo s normou psaného práva. Doktrinální přístup k zásadám vytváří nezbytnou metodologii a dává nám pojmový a aplikační potenciál pro promítání zásad do právní praxe. Pokud by byly zásady ponechány pouze orgánům nalézajícím právo či legislativě, pak by se dramaticky zúžila možnost pojímat zásady v jejich dnešní šíři.

Legislativní funkce zásad působí pro futuro a je určena pro použití v normotvorném procesu. Zásady v tomto pojetí představují mantinely formování vznikající právní úpravy a zavazují především legislativce. Příkladem mohou být vznešené zásady: *lex retro non agit*, *nulla poena sine lege*, ale i běžné zásady požadující bezrozpornost, obecnost anebo stabilitu právních norem.¹⁹

řídí, neboť i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 17. prosince 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97 konstatoval, že „[p]ramenem práva ústavního..., jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti“.

¹⁸ Negativní definice tohoto principu pak v § 314a trestního řádu.

¹⁹ Tyto „běžné zásady“ shrnul do osmi bodů Lon Fuller ve svém díle FULLER, L. *Morálka práva*, Praha, 1998, str. 48 a násl.

Funkce interpretační se váže na proces aplikace práva, a to nejen před soudy. Typickým případem pro využití této funkce je kolize norem stejné právní síly, lacuna legis anebo výklad neurčitých právních pojmů. Sílu interpretační funkce odhalil již před 120 lety soud v New Yorku, který ve slavné kauze Riggs vs. Palmer nadřadil obecnou maximu práva nad doslovný výklad zákona. Elmer Palmer totiž zavraždil svého dědečka, avšak jako testamentární dědic se následně formálně ujal dědictví. Soud tehdy seznal, že „působení a vliv všech zákonů lze ovlivňovati klíčovými maximami práva obecného“, tedy že vrah nesmí mít prospěch ze své zavrženíhodné činnosti. Stanovisko soudu však nebylo jednoznačné a disent soudce Greye rozhodně také stojí za přečtení.²⁰

1.3 ÚSTAVNÍ A EVROPSKÉ ASPEKTY EXISTENCE

A UPLATŇOVÁNÍ ZÁSAD

Opustíme na tomto místě tradiční diskurs o členění práva na soukromé a veřejné, abychom se zaměřili na oblast práva veřejného, především ale právo ústavní a správní. Obě odvětví mají řadu průniků. Nejedná se však jen o to, že jejich instrumentárium je veřejnoprávní metoda regulace, ale také o skutečnost, že obě sféry přinášejí regulaci předmětu a forem činností veřejné moci. Ústavní právo tak činí na hierarchicky vyšší normativní úrovni a stanoví institucionální vymezení pro organizační aspekt veřejné moci. Ústavní právo je východiskem veřejné moci a fortifikuje fundamentální principy dalších právních odvětví. Ústavní zákony jsou navíc takové kvality, že v podstatě každé jejich ustanovení může existovat jako právní zásada svého druhu. Například ustanovení o obou komorách parlamentu uvedené v čl. 15 odst. 2 Ústavy lze vnímat jako zásadu bikameralismu, existenci vyšších územně samosprávných celků jako projekci zásady dvoustupňového uspořádání samosprávy. Přesto lze vysledovat ty ze zásad, které jsou pro uplatňování veřejné moci (a pro další právní odvětví) klíčové:

- princip suverenity lidu
- princip dělby moci
- princip právního státu
- principem ochrany menšin

²⁰ Viz <http://www.scribd.com/doc/20059210/Riggs-v-Palmer-115-N-Y-506-1889>.

- princip výsad lidských práv
- princip politického pluralismu
- princip legality²¹

Tyto principy zdůrazňují demokratický charakter státu, a jsou současně východiskem ústavního práva a následně dalších – prováděcích – právních odvětví. Ústavní principy tedy mají funkci primárních regulátorů, v jejichž rámci se realizuje život práva a právem regulovaný život. Prováděcí právní předpisy nemohou hranice vytýčené ústavními principy překročit, naopak, musejí je reflektovat a inkorporovat do tvorby svých vlastních odvětvových principů.

Mezinárodní právo již dávno není ostře polarizovaným světem, jehož dvě tváře tvoří právo soukromé a veřejné²²; jako klín se mezi nimi rozpíná specifické právo evropské, které má vícesložkovou subjektivitu.²³ V ohnisku našeho zájmu se pak ocitne především evropské správní právo, výseč širšího práva evropského, jež je v českém prostředí pěstováno a prezentována především v pracích Richarda Poma- hače. Ten také definoval principy, na nichž evropské správní právo stojí. Podle něj²⁴ existují čtyři pilíře konjugovaných zásad:

1. Otevřenost a průhlednost veřejné správy
2. Kontrolovatelnost a odpovědnost veřejné správy
3. Hospodárnost a účinnost veřejné správy
4. Hodnověrnost a spolehlivost veřejné správy

S principy evropského správního práva pak úzce souvisí i pojem evropského správního prostoru, který lze vnímat „jako souhrn principů, pravidel a opatření, která jsou jednotně uplatňována ve správní činnosti členských států Evropské unie.“²⁵ Evropská unie proto směřuje k cíli, jenž by ve svém důsledku měl harmonizovat výkon veřejné správy v jednotlivých členských státech, a to prostřednic-

²¹ Čl. 2 odst. 2 Listiny: *Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“

²² K tomu blíže POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné*, Zvláštní část, 6. doplněné a rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, nebo MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné*, Obecná část, Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2002.

²³ TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*, 3. Vydání, Praha: C. H. BECK, 2006.

²⁴ POMAHAČ, R. *Zásady správního řízení a evropské právo*, In *Evropské a mezinárodní právo*, 3/2001, s. 37.

²⁵ Viz tamtéž, s. 41.

tvím definování principů, které jsou a budou společné jednotlivým národním právním řádům při výkonu veřejné správy v Unii.

Evropská problematika zásad a principů se však nevyčerpává jen v unijním a komunitárním právu. Významnou je i činnost Rady Evropy, přičemž závěry jejího Výboru ministrů mohou mít – dle Statutu Rady Evropy – formu doporučení vládám členských států a jsou tak svojí povahou soft-law.²⁶

Byť hovoříme o soft-law, nelze oslyšet úlohu Rady Evropy při vytváření společného základu veřejné správy svých (demokratických) členů, která se projektuje ve formě očekávání dodržování politických závazků. Pro účely zkoumání úlohy principů ve správním právu či přímo v evropském správním prostoru je klíčové Doporučení Rec (2007)7 o dobré veřejné správě /good governance/, přijaté dne 20. 6. 2007, jež právo na dobrou veřejnou správu definuje jako jedno z práv základních. Dodatek k tomuto doporučení definuje dobrou správu prostřednictvím jejích komponentů – tedy zásad dobré veřejné správy²⁷. K těmto zásadám řadí: zásadu zákonnosti (čl. 2), zásadu rovnoprávnosti (čl. 3), zásadu nestrannosti (čl. 4), zásadu proporcionality (čl. 5), zásadu právní jistoty (čl. 6), zásadu časové přiměřenosti (čl. 7), zásadu participace (čl. 8), zásadu úcty k soukromí (čl. 9) a zásadu transparentnosti (čl. 10).

Co je však nejvýznamnější, že z činnosti Rady Evropy vznikla Římská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod²⁸, čímž bylo dáno evropské hard-law pro soudní kontrolu plnění závazků z mezinárodní smlouvy a především byl konstituován Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku (dále jen „ESLP“). Ve vztahu k pan-evropské složce přístupu k veřejné moci a jejímu uplatňování je pak stěžejní čl. 6 Úmluvy, který zakotvuje právo na spravedlivý proces v přiměřené lhůtě. Tomu koresponduje jak adjustace vlastních základních zásad (zásady legality, materiální pravdy, vyřízení věci bez zbytečných průtahů, procesní rovnosti apod.), tak i vnitrostátní projekce do národních právních řádů (např. ochrana před nečinností dle nového SŘ).

²⁶ Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 37.

²⁷ Potěšil, L.: „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy, Veřejná správa, 12/2008, příloha.

²⁸ Publikována pod sdělením MZV č. 209/1992 Sb., v českém znění „Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod“.

1.4 ZÁSADY V REFLEXI SPRÁVNÍHO PRÁVA

Správní právo upravuje organizaci a činnost veřejné správy, z hlediska negativní definice můžeme vnímat veřejnou správu jako zbytkovou podmnožinu veřejné moci, jejímž předmětem není ani legislativa ani soudnictví. Společně s ústavním právem se dělí o institucionální organizaci veřejné moci, avšak některé sféry jeho zvláštní části mají autonomní postavení partikulárního právního odvětví (finanční právo nebo právo životního prostředí). Vlastní aktivita veřejné správy je charakterizována vydáváním aktů – vedle vydávání normativních právních aktů (tj. dominantně vyhlášek a nařízení) se jedná především o vydávání individuálních správních aktů, zjednodušeně pak správní řízení. Na jeho zásadách pak stojí většina principiálních hodnot vlastních celému správnímu právu.²⁹

Ohniskem a hmotným nosičem pro správní řízení je pak SŘ. Ten pak má specifický vztah i k zásadám, které se k tomuto řízení váží. Nemůžeme totiž mluvit o adjustaci zásad pro tradiční správní proces, nýbrž pro veškeré postupy veřejné správy³⁰. Zásady ve SŘ obsažené se tedy neomezují a nevyčerpávají v rámci správního řízení, a to navíc ani při vyčerpání věcné působnosti samotného SŘ. Ten totiž obsahuje ustanovení³¹, díky němuž lze tyto základní zásady užít i při výkonu veřejné správy, jestliže zvláštní zákon sám stanoví, že se SŘ nepoužije, aniž by ovšem sám v sobě obsahoval úpravu těmito základními zásadám odpovídající. Díky tomu se tyto procesní zásady uplatní obecně při výkonu veřejné správy.³² Nebýt

²⁹ Součástí správního práva je i správní trestání, které stojí na tradičních trestněprávních principech. Nalezneme principy “nullum crimen sine lege” a “nulla poena sine lege”, zákaz retroaktivity a analogie in peius. Ve správním trestání neplatí akuzací princip, naopak se postupuje se podle inkvizičního klíče, v němž je žalobce i soudcem. Právní předpisy ve správním trestání stanoví široké rozpětí možných sankcí; lze téměř uvažovat o aplikaci širokého správního uvážení při ukládání sankcí. Před bezbřehostí správního trestání pak kromě instanční soudní kontroly můžeme vypíchnout i čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, kde je reflektován princip práva na spravedlivé a veřejné projednání věci před nezávislým a nestranným tribunálem zřízeným zákonem.

³⁰ Lze ostatně poukázat na skutečnost, že pojem činnost je mnohem širší než pojem řízení, což jen potvrzuje širší rozsah působnosti základních zásad.

³¹ § 177 odst. 1.

³² SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 29.

širokospektrální aplikace těchto zásad, mohla by nastat situace, v níž by lex specialis vyloučil užití SR, avšak sám tuto problematiku dostatečně neupravil.³³

Procesní zásady obsažené ve SŘ získaly universální závaznost. Jejich aplikace je pevně spojena s aplikací SŘ, jsou však aplikovány i tehdy, je-li při absenci odpovídající úpravy základních zásad SŘ z aplikace vyloučen. Základní zásady se použijí na činnosti správních orgánů a podle § 177 odst. 1 se použijí i při výkonu veřejné správy. Proč ovšem zvolil zákonodárce jejich označení právě jako základní? Stipuluje to i existenci dalších, nedůležitých zásad správního řízení? Patrně se jednalo o pojmový imperativ. Zásady, správním řádem označované jako základní, by totiž měly mít při výkonu veřejné správy klíčovou úlohu a plnit funkci metanormativního korektivu jejich činnosti. Z interpretace systematické nám potom vyplyne, že takové zásady, které jsou obsahem správního práva či se vztahují ke správnímu řízení, a přitom nejsou obsaženy v Hlavě II SŘ, charakter základních zásad nemají a jsou-li s nimi v rozporu, pak bude vhodné aplikovat zásady základní.³⁴

Konkrétní deskripce jednotlivých základních zásad bude obsahem navazující kapitoly. Proto již jen ve stručnosti několik slov k jejich charakteru obecně. Jednotlivé zásady nemají názvy, natož marginální rubriky a přestože se dokázaly vtěsnat do ustanovení § 2–8 SR, je někdy poměrně těžké určit, kolik jich doopravdy je. Výrazným pomocníkem je proto doktrinální a judiciální přístup, jejichž prostřednictvím se pro označování zásad zrodil určitý konsensus, a to jak co do terminologie, tak i ke kauzalitě názvu a obsahu. Samotné zásady však nepůsobí izolovaně, naopak. Při jejich aplikaci je nutné postupovat tak, aby byly vnímány jako komplex a v celém svém souhrnu. Je třeba mít na zřeteli, že základem správního práva, jakožto disciplíny práva veřejného, je autoritativní rozhodování o právech a povinnostech jiných subjektů. Tato skutečnost vyzdvihuje význam zásad procesních, které jsou hlavním předmětem našich úvah. To však v žádném případě ne-

³³ V čemž Ústavní soud shledal porušení principu legality, viz nálezh II. ÚS 2095/07, v němž Ústavní soud uvedl: „*Pokud správní i soudní orgány postupují způsobem, který ve svých důsledcích nevede k vydání rozhodnutí na základě objektivně zjištěného stavu, dojde k porušení principu legality a spravedlivého procesu podle čl. 36 Listiny.*“

³⁴ Základní zásady činnosti správních orgánů však nejsou synonymem zásady správního řízení, jak jsme je znali ze zákona č. 71/1967 Sb. Byť se v novém správním řádu s jejich verbalizací neseškáváme, nezmysly zcela. Správní řízení proto stojí na zásadách základních, ale i na zásadách vlastním správnímu řízení, jež normativním způsobem upravují tento druh činnosti správních orgánů. Zásady správního řízení tak byly inkorporovány do dalších ustanovení správního řádu.

znamená, že by správní právo hmotné svými zásadami nedisponovalo. Za všechny jmenujme např. presumpci správnosti správních aktů, jejich závaznost a vynutitelnost, anebo souhrn zásad vztahujících se k principům dobré správy.

1.5 NĚKOLIK POZNÁMEK K ZÁSADÁM APLIKOVANÝM V PRÁVU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Právo životního prostředí je jedním z nejmladších a nejspecifičtějších právních odvětví. Koncentruje v sobě právní principy, jejichž účelem je ochrana životního prostředí. Po druhé světové válce můžeme sledovat rozmach zájmu o environmentální témata a povýšení diskuse z akademické na vrcholně politickou. Samotné právo životního prostředí je pak odvětvím veřejnoprávním a disponuje administrativními nástroji. Od obecného správního práva se však oddělilo některými specifiky, jako je princip absolutní objektivní odpovědnosti za správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob,³⁵ nebo upřednostnění uvedení do původního stavu (restituce) před peněžitou náhradou. Stejně tak se liší i principy práva životního prostředí. Nejsou tak kasuistické, jako je tomu u základních zásad správního řízení a mají více povahu obecných postulátů či pravidel mezinárodního práva. Je ovšem nutné věnovat pozornost jejich důslednému rozlišování, neboť ne každý postulát vztahený k právu životního prostředí může být současně i principem v normativním smyslu.

V rovině ústavních zákonů je položen základ k principům v právu životního prostředí čl. 35 Listiny. Ten obsahuje:

- princip práva na příznivé životní prostředí,
- princip práva na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a
- princip zákazu ohrožovat nebo poškozovat životní prostředí nad zákonnou míru výkonem práv.

K tomu se přidává princip obecný, který v projekci čl. 7 Ústavy zní: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“

³⁵ Ust. § 420 a 420a zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Řadu důležitých principů obsahuje ZoŽP, který vytváří programový rámec pro celý soubor vztahů regulovaných právem životního prostředí. Ze základních principů, které jsou zde obsaženy, jmenujme alespoň princip trvale udržitelného rozvoje obsažený v § 1, princip předběžné opatrnosti v § 13 anebo princip prevence reflektovaný v § 17.

ZoŽP obsahuje principy jiné kvality než SŘ. Jedná se o výraznou reflexi environmentálních hodnot a politik, spíše než o tradiční právní normy. Jejich normativní povahu však nelze na základě jejich obecnosti oslyšet a jsou proto platnou součástí právního řádu a regulátorem právních vztahů, vztahených k jediné hodnotě.

Ve svém souhrnu pak právní principy ovlivňují život práva procesního (ať již přímo v právu životního prostředí anebo obecně ve správních procesech) natolik zásadním způsobem, že si bez jejich působení nedokážeme představit nalézání práva v aplikační praxi. Bližší vymezení charakteristiky a vztahů souvisejících s interpretací a aplikací zásad je však pro tuto publikaci příliš širokým tématem. Zkušenosti s jejich uplatňováním, stejně jako postřehy k tématu získané užitím jiné optiky či odlišným právním přístupem, pak mohou být příspěvkem do další diskuse na toto obsáhlé a nelehké téma.

Seznam literatury:

- AURELIUS, M. A. *Hovory k sobě / Ta eis heauton*. V překladu Rudolfa Kuthana, Gasset, 2006, 152 s.
- BOGUSZAK, J. a kol. (ed.) *Právní principy – kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. 231 s.
- ČEBIŠOVÁ, T. *K východiskům a principům nového správního řádu*, In Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. Act on 24th June 2004 Code of Administrative Procedure. Praha: ASPI, 2005. s. 43–67.
- DAMOHORSKÝ M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vyd. Praha: C. H. BECK, 2007, 641 s.
- Evropský kodex řádné správní praxe, Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2005.
- FILIP, J. *Ústavní právo ČR. Základní pojmy a instituty*. 4. opravené a doplněné vydání, Brno: Doplněk, 2003, 556 s.
- FULLER, L. *Morálka práva*. Praha, 2009, 230 s.

- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s.
- HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. Plzeň, 2006, 303 s.
- HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. Praha: LINDE Praha, a.s., 2006. 287 s.
- JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*, 1. vydání, Praha, 2008, 616 s.
- KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a.s., 2006. 601 s.
- MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné, Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2002. 249 s.
- POMAHÁČ, R. *Zásady správního řízení a evropské právo*. In *Evropské a mezinárodní právo*, 3/2001, s. 37. 249 s.
- POTĚŠIL, L. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy, In *Veřejná správa*, 12/2008. s. VII–VIII.
- POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část*. 6. doplněné a rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, 460 s.
- SKULOVÁ, S. a kolektiv. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 428 s.
- SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S. *Správní právo procesní*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2005. 279 s.
- SKULOVÁ, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003. 241 s.
- TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*, 3. vydání, Praha, C. H. BECK, 2006. 879 s.
- WINTR, J. *Charakteristické principy práva a právních odvětví*. Praha, 2002 (rigorózní práce).
- WINTR, J. *Říše principů. Obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha, 2006, 278 s.

KAPITOLA 2: POJEM SPRÁVNÍHO PRÁVA PROCESNÍHO

Autoři: Jana Filipová, Vlastimil Göttinger

Ochrana životního prostředí je nepochybně veřejným zájmem, který je chráněn správními orgány, a to mimo jiné i prostřednictvím správního řízení.³⁶ Konání správního řízení a s tím spojené vydávání individuálních správních aktů je tudíž jedním z prostředků naplňování LZPS³⁷ garantovaného práva na příznivé životní prostředí, které zpravidla probíhá ve vzájemné interakci správního orgánu, účastníků řízení a dalších příslušných subjektů.

Hlavní podstatou správního práva procesního je naplňování jednoho z kardinálních typů činnosti veřejné správy, a sice vydávání individuálních správních aktů. Správní právo procesní představuje nedílný, leč relativně samostatný, subsystém³⁸ správního práva, který v sobě zahrnuje jednak obecnou i zvláštní (speciální) úpravu správního řízení a jednak úpravu dalších procesů (postupů a činností) ve veřejné správě. A. Merkel³⁹ jej vymezil tak, že „procesní správní právo jest jen speciálním případem procesního práva vůbec, a správní řízení (proces) jen speciálním případem právního řízení“. Jedná se o souhrn právních norem a subjektivních práv, skrze které dochází k naplnění vlastního účelu práva.⁴⁰ Prostřednictvím správního práva procesního dochází k realizaci správního práva hmotného a současně je

³⁶ Zásada ochrany veřejného zájmu našla v obecné rovině své legislativní vyjádření v § 2 odst. 4 SŘ. Veřejný zájem coby typický neurčitý pojem je „*takový zájem, resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejné, resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost, popř. zájmy, u nichž jde o tzv. zájmy společnosti (celospolečenské zájmy)*.“ Viz MADAR, Z. a kol.: *Slovník českého práva*, 2. vydání, Linde Praha 1999, s. 1577.

³⁷ Čl. 35 odst. 1 LZPS.

³⁸ Zatímco občanské (civilní) právo procesní se oddělilo od občanského práva hmotného a v podstatě není pochyb o jeho povaze coby samostatného právního odvětví, správní právo procesní jako samostatné právní odvětví neobstojí.

³⁹ MERKEL, A., CHYTIL, V., WEYR, F. *Obecné právo správní*. Díl Druhý. Praha: Orbis, 1932. s. 47.

⁴⁰ Heslo Právo procesní In HENDRYCH, D., FIALA, J. *Právní slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 1459 s.

obrazem jeho kvality. Jen díky aplikační praxi lze zjistit vhodnost a efektivitu zvolené právní úpravy, její limity a úskalí, a tím pádem shromáždit i podklady pro budoucí novelizace.

Orgány veřejné správy při výkonu své pravomoci konají řadu procesních postupů, jimiž zasahují do subjektivních práv fyzických a právnických osob, tj. do jejich právní sféry. Správní procesy ve veřejné správě lze chápat jednak jako prostředek k vydání individuálního správního aktu a jednak jako „hodnotu samu o sobě“.⁴¹ Prvně uvedený prostředek má bezprostřední význam zejména pro samotné účastníky správního řízení. Vydání správního aktu, zejména při řízení zahájeném na žádost, je důvodem, pro který fyzická či právnická osoba vstupuje do správního řízení. Druhý uvedený prostředek vystihuje požadavek na spravedlivý (či řádný) proces (*fair trial*) ve veřejné správě.

Správní právo procesní je nedílně spjata s rozhodovacími procesy ve veřejné správě. Toto rozhodování, tj. i správní řízení, se nenaplnuje jediným úkonem, nýbrž je řetězcem po sobě jdoucích a navazujících úkonů.⁴² Zpravidla prvním takovým úkonem je formální či neformální podnět (či žádost) k zahájení správního řízení. Rozhodovací proces může, ale nemusí být ukončen vydáním individuálního správního aktu, nýbrž může dále pokračovat kontrolou či jeho nucenou realizací.⁴³ Na rozhodovací procesy ve veřejné správě jsou kladeny značné požadavky, a to nejenom právními normami a normami tzv. *soft law*. Hlavními požadavky nepravního charakteru kladenými na rozhodovací proces a jeho výsledek jsou hledisko efektivnosti a princip omezené racionality: požadavek efektivního rozhodování klade důraz na to, aby rozhodující správní orgán přijímal racionální opatření a volil racionální postupy; princip omezené racionality pak ustupuje z požadavku plné racionality a „spokojuje“ se s adekvátně zvoleným řešením věci.⁴⁴

S ohledem na fakt, že správní právo procesní je subsystémem správního práva, je možné jej charakterizovat stejnými odvětvovými znaky (tzv. odvětvovými kritérii), kterými jsou 1) samostatný a specifický předmět právní úpravy, 2) metoda právní regulace, 3) systém a systémová soudržnost norem a 4) společenská ak-

⁴¹ ČEBIŠOVÁ, T. K východiskům a principům nového správního řádu. In *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT on 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 66.

⁴² SKULOVÁ, S. *Rozhodování ve veřejné správě*. Brno: Masarykova univerzita, 1996. s. 55.

⁴³ Základní členění rozhodování ve veřejné správě sestává se z předpřípravné, přípravné, rozhodovací a realizační fáze. K tomu blížeji NEDOROST, L. *Přezkum správních rozhodnutí*. Brno: Masarykova univerzita, 1996. s. 35–46.

⁴⁴ SKULOVÁ, S. tamtéž, s. 65–67 a 109.

ceptace odvětví. Předmětem správního práva obecně je právní úprava postavení a chování subjektů (společenské vztahy) v rámci realizace výkonu veřejné správy. Kritérium metody právní regulace vymezuje způsob, jakým jsou předmětné správně právní vztahy upravovány. Pro správní právo je typická administrativněsprávní metoda regulace, vyjadřující nerovné postavení subjektů správněprávních vztahů. Podstatná část správněprávních vztahů je založena na nadřízenosti a podřízenosti. I když správní orgán musí rozhodovat na základě legality, šetřit oprávněné zájmy osob apod., nic to nemění na skutečnosti, že účastník správního řízení není v rovnocenné pozici se správním orgánem, který autoritativním způsobem rozhoduje o jeho veřejných subjektivních právech a povinnostech. Tato metoda je spjata s právně mocenskou podstatou veřejné správy a je obrazem skutečnosti, že záměr regulace správního práva může směřovat i proti konkrétnímu zájmu či vůli adresáta působení orgánů veřejné moci.⁴⁵ Stanovení rovnocenného postavení by se často dostalo do rozporu s účelem veřejné správy. Skrze systémovou soudržnost správně právních norem lze vymezit a ohraničit určité právní odvětví oproti jiným odvětvím. K naplnění tohoto kritéria není potřeba kodifikace, což by s ohledem na obsáhlou sumu zákonných i podzákonných právních předpisů správního práva i práva životního prostředí nebylo ani možné. Poslední uvedené kritérium vyjadřuje existenci zájmu společnosti na existenci daného odvětví, přičemž o legitimitě správního práva (a tím pádem i správního práva procesního) nemůže být sebemenších pochyb. I když správní právo procesní sdílí ze své podstaty stejné znaky jako správní právo jako celek, musí přirozeně mít i znaky, které jej odlišují od správního práva hmotného a organizačního. Tento rozdíl spočívá především v jeho předmětu, kterým je úprava procesně právního postavení subjektů správního řízení, postupy orgánů veřejné správy při rozhodování o právech, chráněných zájmech a povinnostech účastníků správního řízení a další postupy ve veřejné správě.⁴⁶

Existují dva přístupy v pojímání rozsahu správního práva procesního, a sice správní právo procesní v širším a užším (klasickém) slova smyslu.⁴⁷ Správní právo procesní *largo sensu* zahrnuje normy upravující veškeré právně-formálně přede-

⁴⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. 7.*, dop. a akt. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 38.

⁴⁶ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní. 3 aktualizované a doplněné vydání.* Praha: Leges, 2010. s. 24 nebo SKULOVÁ, S. aj. *Správní právo procesní.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 16.

⁴⁷ Podrobněji srov. SKULOVÁ, S. aj. *Správní právo procesní.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 22 a násl.; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo. 2. akt. a přepr. vyd.* Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. s. 40.

psané postupy orgánů veřejné správy.⁴⁸ Obsahuje v sobě veškeré procesní normy správního práva, tj. normy upravující všechny právně předepsané procedury a postupy orgánů veřejné správy, které jsou upraveny jak SR (nejenom jeho částí druhou a třetí), tak i zvláštními právními úpravami. Na druhou stranu správní právo procesní *stricto sensu* se sestává z norem správního práva, které upravují aplikační procesy ve veřejné správě realizované ve formě správního řízení.⁴⁹

2.1 LEGISLATIVNĚ HISTORICKÝ VÝVOJ ÚPRAVY SPRÁVNÍHO PRÁVA PROCESNÍHO

Pro pochopení určitého právního odvětví či institutu je třeba znát i historické okolnosti jeho vzniku i vývoje. Nejinak tomu je i v případě úpravy jednotlivých správních procesů. Pro oblast správního práva i práva životního prostředí je charakteristická obtížná či dokonce nemožná kodifikovatelnost do jednoho uceleného normativního celku téže právní síly. Zatímco správní právo hmotné si po dobu své moderní existence⁵⁰ udržuje značnou roztržitost v mnoha právních předpisech různé právní síly, správní právo procesní si z pochopitelných důvodů vyžádalo alespoň částečné sjednocení a koncentraci základních procesních institutů do jednoho právního předpisu, i když s množstvím speciálních (zvláštních, složkových) úprav.

Československé právo bylo ovlivněno, pokud z ní přímo nevycházelo, rakouskou právní úpravou. Tak tomu bylo i v prvním právním předpisu upravujícím správní procesy, tj. vládní nařízení č. 8/1928 Sb. z. a n., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení). Tento předpis podstatnou měrou napomohl ke sjednocení neúplných procesů z mnoha různých předpisů. Přesto byly v řadě případů zachovány v platnosti zvláštní procesní předpisy.⁵¹ Tento předpis podzákonné právní síly byl, mimo jiné jako reakce na změnu spole-

⁴⁸ Heslo Správní právo procesní In PRŮCHA, P; POMAHÁČ, R. *Lexikon správního práva*. Sagit 2002, s. 473.

⁴⁹ Tamtéž.

⁵⁰ Tj. od 2. pol. 19. století. Na správní právo procesní mělo již od počátku své existence zásadní vliv správní soudnictví a jeho judikатурní činnost. Na tomto místě lze proto zmínit zejména základní zákon č. 144/1867 ř. z., o moci soudcovské a na něj navazující zákon č. 36/1876 z. ř., o zřízení správního soudu.

⁵¹ KLIMENT, J., ZEIS, E. *Československé správní řízení*. Praha: nakl. Linhart, 1937, s. 21.

čenských a politických poměrů, nahrazen dalšími (podzákonými) vládními nařízeními č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (SŘ) a posléze č. 91/1960 Sb., o správním řízení.⁵²

Zásadní krok pro správní právo procesní představovalo přijetí „starého“ SŘ – zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Podstatným rozdílem oproti předcházející právní úpravě je zejména jeho samotná právní síla. Tím, že byla úprava správního řízení konečně vtělena do zákona, přešla jeho úprava, proces přijímání i jeho legislativních změn z orgánů moci výkonné na zákonodárce. Přitom lze jistě souhlasit, že právní silou, jíž nadá normotvůrce určitý právní předpis, vyjadřuje i společenský právní význam, který takovému předpisu přikládá. Na rozdíl od předchozích dvou vládních nařízení je tento zákon všeobecně hodnocen jako velmi kvalitní. Např. R. Ondruš⁵³ ve vztahu k tomuto zákonu konstatoval, že „*jeho stručnost a univerzální pochopitelnost prakticky všemi jeho uživateli byla obdivuhodná a představovala svou jednoduchostí a výstižností právní úpravy umělecké dílo legislativního procesu, pro dnešní legislativce již prakticky nezvládnutelné.*“ O jeho kvalitě rovněž svědčí i pouhé čtyři nikterak zásadní novelizace za dobu jeho účinnosti.⁵⁴ Rozsah působnosti i institucionálního pojetí „starého“ SŘ byl pojímán oproti současnému SŘ úžeji.⁵⁵ Na druhou stranu však postupně⁵⁶ přestal vyhovovat některým oblastem veřejné správy (mimo jiné i v oblasti ochrany životního prostředí), pročež došlo k přijetí řady právních předpisů obsahujících vlastní procesněprávní úpravu, lépe vyhovující specifikům upravovaného hmotněprávního institutu.⁵⁷ Právě tato roztržičnost byla jedním z důvodů přijetí nového SŘ.

⁵² Toto nařízení bylo přijato v reakci na novou Ústavu ČSSR z roku 1960.

⁵³ ONDRUŠ, R. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 7.

⁵⁴ Současný SŘ byl za dobu své účinnosti novelizován již čtyřikrát.

⁵⁵ Vztahoval se na řízení, v němž o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací rozhodují v oblasti státní správy národní výbory, ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy, orgány Slovenské národní rady a jiné orgány státní správy.

⁵⁶ S ohledem na přechodné ustanovení § 179 SŘ jsou i v dnešní době – zejména v rámci soudního přezkumu – stále přezkoumávána rozhodnutí, která byla vydána podle tohoto zákona.

⁵⁷ HORZINKOVÁ, E. NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 3 aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2010. s. 32.

2.2 POJEM SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

V. Vopálka⁵⁸ charakterizuje správní řízení jako proces, jehož výsledkem je správní akt, v němž osoby, jejichž práv a povinností se věc týká, disponují procesními právy a povinnostmi; tento proces pak probíhá v právních formách od zahájení řízení, přes zajišťování podkladů pro vydání rozhodnutí, přes užití přezkumných prostředků až po případnou exekuci.⁵⁹ Správní řízení lze rovněž vymezit jako postup správního orgánu, sledující určitý zákonný cíl, vůči adresátovi normy správního práva, jehož výsledkem je vydávání individuálního správního aktu coby aktu aplikace správního práva. Jedná se tedy o právem upravený postup, v němž se rozhoduje o subjektivním právním stavu jednoho či více konkrétních právních subjektů.

Legislativní vyjádření správního řízení a jeho cíle jsou obsaženy v § 9 SŘ, podle kterého je správní řízení takový postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby (tj. konstitutivní rozhodnutí) nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá (tj. deklaratorní rozhodnutí). SŘ chápe správní řízení a výsledný správní akt materiálně a nikoliv formálně.

Skrze správní řízení vykonává veřejná správa jí svěřené úkoly. Správní řízení se dotýká nejen právního postavení konkretizovaných osob (účastníků správního řízení) a jejich soukromých zájmů, ale zejména zájmů veřejných. Veřejný zájem coby neurčitý právní pojem není legislativně vymezen, nicméně jej lze rozpoznat i v jednotlivých právních předpisech vztahujících se k ochraně a péči o životní prostředí. Správní řízení je prostředkem, kterým dochází ke zprostředkování běžného a obvyklého⁶⁰ kontaktu mezi fyzickou či právnickou osobou a státem (prostřednictvím správních orgánů). Jeho prostřednictvím mohou adresáti veřejně správního působení chránit svá práva a uplatňovat své zákonem dané nároky. Na druhou stranu pak stát v rámci správního řízení vůči těmto subjektům požaduje plnění legálně stanovených povinností a uplatňuje jemu danou kontrolní a sankční pravomoc.

⁵⁸ VOPÁLKA, V. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. s 340–341.

⁵⁹ Jak je ostatně obecným způsobem uvedeno v poznámce ad 43.

⁶⁰ Na rozdíl např. od trestního řízení.

2.3 ÚSTAVNÍ ZÁKLADY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ A JEHO KOMPARACE SE SOUDNÍM ŘÍZENÍM SPRÁVNÍM

Přirozeně i správní řízení má svou ústavněprávní rovinu. Jednotlivé rozhodovací procesy ve veřejné správě musí odpovídat požadavkům moderního demokratického právního státu. Ústava a LZPS zastávají zásadní úlohu pro jednotlivé procesy konané před orgány veřejné správy (tj. současně orgány veřejné moci): zaručují nejenom právo na přístup k řízení (a tím pádem na ochranu veřejných subjektivních práv), ale rovněž pokládají určitá minima standardů pro postupy a kvalitu rozhodování. Ústavní základy správního řízení jsou položeny zejména v hlavě páté LZPS, upravující právo na soudní a jinou ochranu. LZPS rozlišuje mezi soudním a správním řízením, přičemž na soudní orgán klade vyšší požadavky. Čl. 36 odst. 1 zaručuje každému ochranu jeho práv „nestranným a nezávislým soudem“, zatímco tato záruka je „jiným orgánem“⁶¹ poskytnuta toliko ve stanovených případech. Ústavní pořádek zakládá procesněprávní principy, ze kterých vyplývají pro fyzické a právnické osoby, tj. pro adresáty veřejné správy, subjektivní (tj. základní) práva (nároky) vůči subjektům nebo orgánům veřejné moci.⁶² Ty pak tvoří základ institutu práva na spravedlivý proces, který nelze omezovat pouze na soudní řízení. Zároveň vymezuje prostor, v němž se tyto orgány mohou pohybovat a v jehož rámci mohou (autoritativně) zavazovat adresáty veřejné správy. Správní orgány mohou uplatňovat veřejnou moc jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.⁶³

Správní řízení je úzce spjato se soudním řízením správním, neboť správní soud řeší individuální případ založený na přezkumu konkrétního správního aktu či výsledku činnosti správního orgánu. V jejich rámci lze najít mnoho styčných bodů i odlišností. Obecně vzato, správní řízení není tolik formalizované a kompaktní jako řízení konané před civilními, trestními či správními soudy, což plyne ze sku-

⁶¹ Pod tímto označením je třeba rozumět zejména správní orgány neboli orgány veřejné moci.

⁶² SVOBODA, Petr. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007. s. 346.

⁶³ Zvýšené požadavky jsou kladeny zejména na procesní část správního práva trestního, která má nezpochybnitelný význam i na poli práva životního prostředí. Judikatura Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva požaduje zaručení obdobných standardů jako je tomu v trestním řízení.

tečnosti, že rozsah činností správních orgánů je výrazně širší nežli činnost soudů. Rozsáhlejší je i samotný počet aplikujících správních orgánů. Správní řízení lze zahájit jak na základě žádosti, tak i z vlastního podnětu – např. z důvodu ochrany veřejného zájmu. Soudní přezkum správních rozhodnutí je koncipován toliko jako proces návrhový, zahájený podáním žaloby. Obě řízení koná orgán moci veřejné, rozhodující v individuální věci. Styčným bodem obou těchto řízení je zajišťování a uplatňování ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces (*fair trial*), který se projevuje v různých intencích: cílem správního řízení a SR je garantovat právo na dobrou správu a spravedlivý (správní) proces, obdobný ústavně zaručenému právu na soudní ochranu. Při rozhodovací činnosti soudu nesmí vzniknout jakékoli pochybnosti o jeho nezávislosti či o nestrannosti soudce, a to bez vlivu na tom, v jaké instanci je rozhodováno. U orgánů konajících správní řízení není takto silná garance této nezávislosti možná, jelikož správní orgány jsou povinny hájit veřejný zájem a rovněž zde platí pravidla nadřízenosti a podřízenosti. Jiným rozdílem odlišujícím veřejnou správu od správního soudnictví je vymezení pozice účastníků řízení. Pro správní řízení je charakteristická nerovnost subjektů, přičemž účastník řízení proti sobě nemá zpravidla protistranu v podobě dalšího účastníka řízení. Ve správním soudnictví proti sobě stojí dvě strany (žalobce, žalovaný; navrhovatel, odpůrce), jimž LZPS⁶⁴ garantuje rovné postavení a s tím spojenou rovnost zbraní.⁶⁵ Druhým, neméně důležitým rozlišujícím bodem jsou remediální aspekty těchto řízení. Proti prvostupňovému správnímu meritornímu rozhodnutí je zásadně možné odvolání nebo rozklad, tj. řádný opravný prostředek. Naopak SRS připouští proti rozhodnutí krajského správního soudu toliko mimořádný opravný prostředek, a sice kasační stížnost.

⁶⁴ Čl. 37 odst. 3 LZPS.

⁶⁵ K tomu srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, dostupné též na www.nssoud.cz, v němž mj. konstatoval, že „[s]těžejší procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou.“

2.4 SPRÁVNÍ ŘÁD A SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ OBEČNÉ

SŘ je prostředkem i výsledkem reformy a modernizace veřejné správy.⁶⁶ Nomezuje se pouze na úpravu obecného správního řízení, ale jeho působnost je značně širší, neboť upravuje procedurální postupy v rámci dalších forem realizace veřejné správy (např. veřejnoprávní smlouvy, vyjádření, osvědčení, opatření obecné povahy apod.). Podle tohoto předpisu se s různými odchylkami postupuje např. při aplikaci norem práva sociálního zařízení, právní ochraně životního prostředí, v rámci správního řízení, při veřejnoprávní ochraně hospodářské soutěže i při správním trestání. SŘ tak pokrývá rozmanité druhy správněprávních vztahů, které se liší kupř. svým předmětem – chráněným zájmem, rozsahem konaného řízení, finanční náročností i důležitostí, která je jim společností přisuzována. Jak výstižně uvádí A. Merkel⁶⁷, „procesní právo, upravující tvorbu individuálních správních aktů je tak mnohotvárné, že o něm nelze říci nic obecného“. Z toho vyplývá, že primárním posláním SŘ je plnit úlohu obecné a univerzální normy správního práva procesního. Nejenom prostřednictvím zásad sjednocuje veškerá správní řízení, konaná i podle dalších předpisů. Základním znakem SŘ coby *legis generalis* by měla být jeho obecnost a univerzalita. Druhou stranou těchto znaků je nemožnost reflektovat specifika všech rozhodovacích procesů; nutno ovšem dodat, že to není ani účelem SŘ, který je třeba považovat za generální nástroj procesů realizovaných ve veřejné správě. Platí, že zejména skrze obecnou úpravu správního řízení lze rozpoznat jeho legislativní kvalitu. SŘ je přitom často vyčítána jako podrobnost až složitost, a to právě z důvodu, že se zákonodárce do něj pokusil vtělit generalizovaná pravidla vzešlá ze zvláštních právních úprav.⁶⁸ Nepochybně platí, že čím

⁶⁶ Ve stejném časovém období byl připravován i SŘS, který byl ovšem ve výsledku přijat dříve (ač by byl zcela jistě vhodnější postup opačný, tj. nejprve přijmout normu upravující vydávání individuálních správních aktů a teprve poté normu, která tyto akty a jednotlivé správněprocesní instituty přezkoumává) a rovněž jeho účinnost nastala o tři roky dříve nežli SŘ (SŘS nabyl účinnosti k 1. 1. 2003, zatímco SŘ až k 1. 1. 2006. Tato skutečnost způsobila zpočátku řadu problémů, jelikož SŘS již počítal s určitými instituty upravenými ve SŘ (potažmo v jeho návrhu). K tomu blíže PRŮCHA, P. K některým „společným“ institutům správního řádu a soudního řádu správního. In ŠÍNOVÁ, R. *Olomoucké právnícké dny 2008*. Sborník příspěvků z konference. Olomouc 2008. s. 711–712.

⁶⁷ MERKEL, A., CHYTLIL, V., WEYR, F. *Obecné právo správní*. Díl Druhý. Praha: Orbis, 1932. s. 53.

⁶⁸ VLČKOVÁ, V. *Vybrané aspekty nového správního řádu ve vztahu k ochraně životního prostředí*. In DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (edit.): *Právní úprava ochrany lesa*.

více je právní předpis obecný co do svého obsahu, tím větší nároky jsou kladeny na aplikující správní orgán, který musí vystihnout specifika posuzované věci a přitom se stále pohybovat v zákonem vymezeném právním rámci. SŘ je určen jak jednotlivým správním orgánům a úředním osobám, které jej aplikují, tak především fyzickým a právníckým osobám, do jejichž právní sféry je ve správním řízení zasahováno. Právě tyto osoby jsou povinny se orientovat ve značné rozmanitosti správního práva a jeho jednotlivých procesů.

2.5 PŮSOBNOST SPRÁVNÍHO ŘÁDU COBY LEGIS GENERALIS

Úprava obecného správního řízení (správní právo procesní v užším slova smyslu) je vystihnuta ve druhé a třetí části SŘ. Pro jeho vymezení je zásadní určení rozsahu působnosti SŘ, zejména pak působnosti věcné. Věcnou působností se rozumí okruh správněprávních vztahů (tj. předmět právní úpravy), které upravuje SŘ a tím pádem které jsou postihnuty i v rámci obecného správního řízení. Stávající právní úprava vymezuje působnost SŘ pozitivně (§ 1 odst. 1) a současně negativně (§ 1 odst. 3); stanoví tak jeho rozsah i meze. SŘ upravuje vnější a v omezeném množství i interní vztahy ve veřejné správě, a to pro řízení konaná na všech úrovních veřejné správy. Pozitivní vymezení působnosti SŘ je široké, neboť se vztahuje na „postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právníckých a fyzických⁶⁹ osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy“. Pro vymezený okruh subjektů – vykonavatelů veřejné správy – zavedl zákonodárce legislativní zkratku „správní orgán“. V tomto ustanovení je tak mimo věcné působnosti založena i osobní působnost SŘ: vymezuje okruh subjektů aplikujících SŘ. Naopak adresáty norem upravujících správní řízení jsou fyzické a právnícké osoby a rovněž i stát. Na základě negativního vymezení jsou z působnosti SŘ vyloučeny postupy při úkonech, v nichž orgány veřejné správy vystupují coby účastníci soukromoprávních (občanskoprávních, obchodněprávních a pracov-

Procesní právo ochrany životního prostředí. Sborník z mezinárodní konference, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2005.

⁶⁹ Právě v oblasti ochrany životního prostředí jsou častými vykonavateli veřejné správy fyzické osoby, a to jakožto stráž ochrany přírody, myslivecká stráž, lesní stráž nebo stráž rybářská.

něprávních) vztahů. SŘ se rovněž nevztahuje na postup při naplňování legislativní funkce, tj. normotvorbě územně samosprávných celků.⁷⁰

Mimo působnost věcnou teorie práva dále rozeznává působnost místní a časovou (SŘ působí *pro futuro*). Se zřetelem k tomu, že SŘ je předpisem zákonné právní síly, jeho místní působnost není nikterak limitována, a proto je aplikovatelný na území celé republiky.

2.6 SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ ZVLÁŠTNÍ A ODCHYLKY OD SPRÁVNÍHO ŘÁDU (VE VZTAHU K PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ)

Zvláštním správním řízením je takové správní řízení, jehož úprava je výrazem kombinace obecné úpravy správního řízení a odchylek od něj.⁷¹ Zdanlivý střet obecné a zvláštní právní úpravy při regulaci stejné materie lze jednoduše řešit pomocí užití římské zásady *lex specialis derogat generali*. Pro zvláštní správní řízení má SŘ zásadní význam, který coby *lex generalis* sjednocuje správní procesy (tedy i správní řízení) prostřednictvím subsidiarity vyjádřené v § 1 odst. 2 SŘ. Subsidiarita je jedním ze základních rysů SŘ jako univerzálního nástroje postupů ve veřejné správě. Projevuje se v přednostním využití zvláštní správněprávní procesní úpravy s podpůrnou (subsidiární, zbytkovou) aplikací SŘ. Ustanovení zvláštních zákonů o podpůrném užití SŘ mají spíše jen informativní charakter, což při zásadě *superflua non nocent* přispívá k větší přehlednosti právní úpravy.⁷²

Zakotvení normativní úpravy do speciálního zákona by přitom nemělo být rozmarem zákonodárce či důsledkem prosté nekoordinace při přijímání jednotlivých předpisů, ale naopak odůvodněnou potřebou se vymezit oproti institutům zakotveným v „obecném“ předpise. Jak uvádí V. Ondráčková, SŘ neodstraní a ani nemohl odstranit značné množství „správních řízení“. Přijetí SŘ a rovněž zákona č. 501/2004 Sb. vytvořilo předpoklady pro jejich odstranění v budoucnu.⁷³ Existen-

⁷⁰ S výjimkou užití zásad, jsou-li v daném legislativním postupu aplikovatelné.

⁷¹ SKULOVÁ, S. aj. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 28.

⁷² JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*, 1. vyd. Praha 2008, s. 6.

⁷³ ONDRÁČKOVÁ, V. *Správní řád a zvláštní právní předpisy (nástin problematiky)*. In *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT on 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 233.

ci odchylné právní úpravy správního řízení tedy nelze do určité míry vnímat jako negativní jev, na druhou stranu značná roztržičnost jednotlivých procesních norem způsobuje nepřehlednost a komplikovanost. Založení odchylného postupu od SŘ by mělo být prováděno v těsné návaznosti na „složkovou“ hmotněprávní úpravu.⁷⁴ Pro zachování principu legality a právní jistoty je třeba, aby byly zachovány rovněž na zákonné úrovni. Hlavní podstatou možnosti postupu podle zvláštního zákona a subsidiárního postupu podle SŘ je, nebo by minimálně měla být, samotná účelnost takové zvláštní úpravy. Zákodárce by měl při výkonu své legislativní činnosti pečlivě zvažovat, v jakém rozsahu, či zda vůbec, založí ve zvláštním zákoně odchylku od SŘ. Měl by při tom postupovat při zachování určité míry rozumnosti a efektivity. Speciální procesněprávní úprava plní svůj účel pouze tehdy, je-li jí odlišně upravený procesní postup opodstatněný (co do důvodnosti a potřebnosti) s ohledem na předmět právní úpravy. Ostatně jedním z důvodů, pro které byl přijat „nový“ SŘ byla skutečnost, že „starý“ SŘ přestal pro svou stručnost a nekomplexnost vyhovovat potřebě upravit stále více složité společenské vztahy a přitom stále respektovat princip právní jistoty a legality.⁷⁵

Odlišnost procesního postupu zpravidla spočívá buď v plném vyloučení SŘ, ve výslovném vyloučení některých ustanovení SŘ nebo ve vlastní úpravě určitých institutů ve speciálním zákoně (s implicitním vyloučením SŘ). Jednotlivé zvláštní správněprávní předpisy pak odkazují na aplikovatelnost SŘ buďto explicitně⁷⁶, nebo odkazem na užití obecných předpisů o správním řízení.⁷⁷ Typickými odchylkami od obecné úpravy obsažené ve SŘ je rozdílné vymezení účastníků řízení, stanovení lhůt, náležitostí na zahájení řízení, průběhu řízení či obsahu vydaného rozhodnutí. SŘ není zpravidla vyloučen v plné míře,⁷⁸ a to zejména s ohledem

⁷⁴ BÁRTA, J. Systém procesních úprav v platném správním právu. *Právník*. 1995, Ročník 1995, č. 3, s. 210.

⁷⁵ ONDRÁČKOVÁ, V. *Správní řád a zvláštní právní předpisy (nástin problematiky)*. In *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT on 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a.s., 2005.

⁷⁶ Lze se stále setkat s odkazy na „starý“ SŘ.

⁷⁷ Vztahem zvláštních předpisů k zák. č. 500/2004 Sb. („nový správní řád“) viz blíže např. DIENSTBIER, F. (Nový) správní řád a zvláštní předpisy. In KADEČKA, S., MAREK, D. (eds.): *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 162–166.

⁷⁸ I takový zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který vylučuje postup podle obecné úpravy správního řízení a obsahuje rovněž vlastní zásady daňového řízení, plně nevyklučuje užití SŘ, neboť v § 99 stanoví, že i v daňovém řízení se použije § 175 SŘ, upravujícího vyřizování stížností.

na § 177 odst. 1 SŘ, který určuje, že základní zásady správního řízení upravené v § 2–§ 8 SŘ je při výkonu veřejné správy nutno respektovat i v těch případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se SŘ nepoužije, avšak vlastní úpravu odpovídající obsahu těchto zásad neobsahuje.⁷⁹ I v tomto spočívá subsidiarita SŘ. Aplikací základních zásad i v řízeních konaných podle zvláštních právních předpisů je sledováno zajištění alespoň elementární právní úpravy správního řízení i tam, kde je vyloučena aplikace SŘ, aby byl naplněn čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny, upravující vázanost veřejné moci zákonem. Toto pravidlo má určitý materiálně „nadzákonný“ charakter, který by se měl vztahovat na všechny zákony, a to nezávisle na tom, zda k jejich přijetí došlo před nebo po nabytí účinnosti SŘ.⁸⁰

Jestliže speciální zákon neobsahuje vlastní procesní pravidla a neodkazuje ani výslovně na SŘ, je třeba rovněž podle principu subsidiarity postupovat podle SŘ.⁸¹ Jinou otázkou ovšem je, jak postupovat v případech, kdy je vyloučeno užití SŘ, avšak daný právní předpis neobsahuje vlastní procení pravidla.⁸² Na druhou stranu, v případě, kdy zvláštní právní úprava upravuje určitý institut či postup méně podrobně nežli SŘ, neznamená to automatické použití SŘ. Na takovou situaci reaguje § 180 SŘ, který vyplňuje mezery ve správním právu procesním⁸³ a současně

⁷⁹ Základní zásady správního řízení by se uplatnily, i kdyby zvláštní zákon zakotvoval užití některých zásad, ovšem ne v takovém rozsahu jako je tomu v hlavě II. SŘ.

⁸⁰ JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*, 1. vyd. Praha 2008, 616 s.

⁸¹ K tomu srov. rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 1. 2008, č. j. 22 Ca 379/2006-22, dle kterého v případě, kdy zvláštní zákon ani jeho prováděcí předpisy neupravují procesní pravidla, podle nichž musí správní orgán v řízení postupovat, ani nestanoví poučovací povinnost správního orgánu, je třeba subsidiárně použít SŘ, a to v souladu s § 177 odst. 1 citovaného zákona.

⁸² K tomu srov. náleze Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/1996, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>, týkající se návrhu na zrušení části ustanovení § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, v němž shora uvedenou situaci odmítl jako neústavní. Konstatoval, že „neexistence jiné zákonné procesní úpravy, která by na věc dopadala, má, vedle již zmiňované libovůle, další zásadní důsledky, a to konkrétně, že správní orgán není zákonem vázán chránit práva a zájmy občanů; není ani povinen se věcí zabývat svědomitě a odpovědně, není povinen věc vyřídit včas a bez zbytečných průtahů, není také povinen dbát toho, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci, a naopak osoba, o jejíž práva v řízení jde, nemá možnost, aby taková práva sama hájila nebo aby se vyjádřila k podkladu rozhodnutí.“

⁸³ K tomu srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2009, č. j. 3 Ads 123/2008-79, dle kterého „rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona podle § 53a zákona

oslabuje samostatnost zvláštních správněprávních úprav. Dle tohoto ustanovení lze ve zbytku postupovat podle SŘ, je-li to pro řešení daného případu nezbytné. Není neobvyklé, že vlastní procesní úprava ve složkovém zákoně je velmi stručná nebo ne příliš jasná. V takových případech se aplikující správní orgán dostává do složitější pozice, aby rozsah aplikovatelnosti zvláštní a obecné právní úpravy vyložil v zákonných i ústavněprávních mezích.

2.7 EXKURZ: SUBSIDIARITA SPRÁVNÍHO ŘÁDU V ZÁKONECH VZTAHUJÍCÍCH SE K OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Právo životního prostředí coby relativně nová právní oblast se specifickým předmětem právní úpravy přináší veřejné správě neustále nové podněty, čímž často dochází ke střetu obecné a zvláštní právní úpravy. Skutečnost, že v mnohých procesech v právu životního prostředí je postupováno právě podle SŘ, sbližuje právo životního prostředí a správní právo⁸⁴. Jednotlivé procesy v právu životního prostředí jsou spolu často spjaty a navazují na sebe. Proto lze přinejmenším doporučit, aby jednotlivé procesní postupy při ochraně životního prostředí byly podobné, poněvadž jen tak může být zaručena efektivita správního řízení a s tím spojená náležitá péče o životní prostředí. Na druhou stranu v mnoha právních předpisech, které se týkají ochrany životního prostředí, je pro některé vybrané postupy použití SŘ výslovně vyloučeno. Následující výčet některých právních předpisů z této oblasti výše uvedené demonstruje:

- **AtomZ:** dle § 47 se SŘ použije ve všech případech, pokud tento zákon nestanoví jinak.
- **HZ:** dle § 41 se SŘ nevztahuje na řízení podle § 3 odst. 3, § 6, 13, 14, 14a, 14b, 14c a § 33 odst. 4.
- **ChemLZ:** dle § 40 odst. 1 se SŘ použije, pokud tento zákon nestanoví jinak (§ 9 odst. 2).

č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění zákona č. 176/2002 Sb., musí s ohledem na § 180 odst. 1 SŘ ... obsahovat odůvodnění.“

⁸⁴ Myšleno zejména v rozsahu, v jakém je správní právo pojímáno jako pedagogická disciplína.

- **InfZŽP**: dle § 14 se SŘ použije při řízení podle § 9 odst. 1, 3 a 4 a k počítání lhůt.
- **LesZ**: dle § 58 odst. 2 se SŘ použije ve všech případech, pokud tento zákon nestanoví jinak (§ 23 odst. 3, § 27 odst. 5, § 31 odst. 2 písm. b), § 31 odst. 6, § 33 odst. 3, § 38 odst. 2 a § 46 odst. 2).
- **OdpZ**: dle § 82 odst. 1 se SŘ použije ve všech případech, pokud tento zákon nestanoví jinak (§ 5 odst. 2, § 9 odst. 1 a § 41 odst. 3).
- **OvzZ**: dle § 53 odst. 1 se SŘ použije ve všech případech, pokud tento zákon nestanoví jinak [§ 8, § 3a a § 17 odst. 1 písm. a)].
- **StZ**: dle § 192 se na postupy a řízení podle tohoto zákona použije SŘ, pokud není tímto zákonem stanoveno jinak.
- **VZ**: dle § 115 postupují vodoprávní úřady při rozhodování týkajícího se vodních děl a vodohospodářských úprav podle StZ, pokud není tímto zákonem stanoveno jinak. StZ odkazuje na SŘ.
- **Veterinární zákon**:⁸⁵ dle § 76 se na postupy podle tohoto zákona se vztahuje SŘ, není-li tímto zákonem stanoveno jinak.
- **zákon EIA**: dle § 23 odst. 13 se SŘ, s výjimkou ustanovení § 19 odst. 10, nepoužije.
- **zákon IPPC**: dle § 46 odst. 6 se SŘ použije ve všech případech, pokud tento zákon výslovně nestanoví jinak (§ 6 a 11).
- **Zákon o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy**:⁸⁶ dle § 11 se na postup příslušných orgánů podle tohoto zákona SŘ nevztahuje.
- **ZOPK**: dle § 90 odst. 1 se SŘ použije ve všech případech, pokud tento zákon nestanoví jinak (§ 81 odst. 7).
- **ZoZPF**: dle § 21 se SŘ nepoužije na řízení podle § 2 odst. 2, § 5 odst. 2, § 6 odst. 2, § 7 odst. 3 a § 9 odst. 6.

⁸⁵ Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon).

⁸⁶ Zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy.

2.8 ZÁKLADNÍ ZÁSADY ČINNOSTI SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

V ustanovení § 2 až § 8 SŘ jsou obsaženy hlavní zásady činnosti správních orgánů, které jsou normativní povahy a – konsekvntně – jsou i závazné a vynutitelné. Základní zásady činnosti správních orgánů stipulují i základní zásady správního řízení.

Obsahem pojmu zásady jsou klíčové postuláty, nosné ideje, které ve své obecnosti ovládají partikulární právní úpravu nebo okruh právních vztahů. Správní řád hned v úvodu stanovil principy označené jako základní zásady a těmito základními zásadami by se potom měly řídit správní orgány při své činnosti. Jelikož je smyslem existence správních orgánů především vykonávat veřejnou správu jako službu veřejnosti⁸⁷ s ohledem na aplikaci požadavků tzv. dobré správy⁸⁸, nelze současné zásady uvedené ve Správním řádu chápat restriktivně, ale právě naopak. Tyto zásady jsou proto vlastní nejen parciálním správním orgánům při jejich postupu ve správním řízení dle správního řádu, nýbrž jsou aplikabilní pro všechny postupy veřejné správy.

Výrazem prozařování základních zásad i mimo elementární rámec činnosti správních orgánů nebo dokonce správního řádu samotného je ustanovení § 177 odst. 1. Z něj vyplývá, že základní zásady činnosti správních orgánů upravené v § 2 až 8 správního řádu se použijí bez ohledu na případné vyloučení aplikace správního řádu vždy, když zvláštní zákon neobsahuje úpravu odpovídající těmto zásadám. Ze shora uvedeného vyplývá subsidiarita aplikace správního řádu, neboť tehdy, když bude *lex specialis* obsahovat právní úpravu korespondující základním zásadám činnosti správních orgánů, tak jak jsou uvedeny ve správním řádu, právní úprava dle správního řádu se neuplatní.⁸⁹ Základní zásady aplikované ve správních

⁸⁷ Srov. ust. § 4 odst. 1 SŘ.

⁸⁸ SKULOVÁ, S.: Právní principy dobré správy?. In *Principy dobré správy*: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. 1. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 61–68.

⁸⁹ K tomu zejména Závěr č. 10 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005, dostupný z <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

procesech a stanovené správním řádem proto mají dramaticky širší rozsah působnosti, než je suma činností upravených samotným správním řádem.⁹⁰

Na ploše vymezené pro toto téma nelze přirozeně vyčerpat problematiku veškerých zásad, jejich obsahu, poslání a vzájemných souvislostí. Blíže rozvedeno proto bude jen pět z nich, které svým významem překračují pole partikulárního správního řízení a mohou být instrumentariem i pro jiná právní odvětví a postupy. Uvedme proto pro vzhled do problematiky jen výčet těchto zásad s tím, že zásady zákonnosti, proporcionality, právní jistoty, materiální pravdy a procesní ekonomie budou popsány podrobněji.

Základní zásady činnosti správních orgánů lze identifikovat⁹¹ touto množinou:

- Zásada zákonnosti (§ 2 odst. 1),
- Zásada zákazu zneužití správního uvážení, (§ 2 odst. 2),
- Zásada ochrany dobré víry (§ 2 odst.3),
- Zásada ochrany veřejného zájmu (§ 2 odst. 4),
- Zásada individuálního posouzení každé věci (§ 2 odst. 4),
- Zásada legitimního očekávání (§ 2 odst. 4),
- Zásada materiální pravdy (§ 3),
- Zásada veřejné správy jakožto služby veřejnosti (§ 4 odst. 1),
- Zásada poučovací (§ 4 odst. 2),
- Zásada smírného řešení věci (§ 5),
- Zásada rychlosti (§ 6 odst. 1),
- Zásada hospodárnosti a flexibility správního orgánu (§ 6 odst. 2),
- Zásada rovnosti účastníků (§ 7 odst. 1),
- Zásada nestrannosti správního orgánu (§ 7 odst. 1),
- Zásada vzájemné spolupráce (§ 8 odst. 2).

Mimo ustanovení § 2–8 akcentuje⁹² SŘ ještě další obecné zásady, které vyplývají z některých dalších ustanovení:

⁹⁰ Rozsah a kondicionalitu použití správního řádu prostředky neomezené aplikace základních zásad kritizuje Vladimír Vopálka. Srov. VOPÁLKA, V.: Nový správní řád – rozsah působnosti a vztahy k jiným právním předpisům, *Právní rozhledy*, 2004, č. 21, s. 787.

⁹¹ S využitím HRABÁK, J., NAHODIL, T.: *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*, Praha: ASPI, 2009, s. 31 a násl.

- zásada písemnosti (§ 15 odst. 1),
- zásada neveřejnosti správního řízení (zejména § 49 a § 15 odst. 3),
- zásada oficiality (§ 46),
- zásada dispoziční (§ 44),
- zásada dvoustupňovosti řízení (§ 81 odst. 1),
- zásada jednotnosti řízení (§ 36 odst. 1),
- zásada koncentrace řízení (zejména § 82 odst. 4),
- zásada inkviziční (zejména § 50 odst. 2 a 3),
- zásada projednací (§ 141 odst. 4 a 142 odst. 3),
- princip volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4).

2.8.1 Zásada zákonosti

Čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy obsahují požadavky materiálního právního státu, čemuž odvozeně konvenuje i ustanovení § 2 odst. 1 SŘ zakotvující základní zásadu vycházející z požadavku vázanosti veřejné správy právem, její legality.

Správní orgán má povinnost v řízení postupovat v souladu s právními předpisy, tedy nikoliv jen zákony, jak by mohl samotný název zásady evokovat. Na tom ostatně nic nemění ani podzákonný charakter činnosti veřejné správy,⁹³ protože ten je projevem vázanosti veřejné správy právem. Touto zásadou se upravují samotné podmínky a meze uplatňování veřejné správy vůči jejím subjektům, její normativní zakotvení v zákoně je pak výrazem zdvojené vázanosti správních orgánů právním řádem, od něhož se nelze odchýlit.

Zásada legality není vztahena ke konkrétní právní úpravě, je lhostejno zda se jedná o normu kompetenční, hmotněprávní či procesní, důležité je, aby aplikující správní orgán dostal požadavku na vázanost právem. Existuje synallagmatická provázanost kreace správního orgánu podle zákona a dodržování / vynucování ob-

⁹² Srov. KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, a.s., 2006, s. 84.

⁹³ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 5. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 36 a 41.

sahu zákona právě správním orgánem. Tento postup je zcela typický a lze jej dohledat i v oblasti práva životního prostředí.⁹⁴

Nedodržení zásady legality nenese právní důsledky samo o sobě, protože její obecná konstrukce musí být vztažena k jiné právní normě, se kterou je pak spojen negativní důsledek. Lze si proto představit, že v důsledku nerespektování zásady legality přehlédl příslušný správní orgán nedostatek své věcné příslušnosti (např. krajská veterinární správa udělí souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle ZoZPF), nedostatek své pravomoci (např. pokud krajská veterinární správa udělí povolení k porážce jatečných zvířat v hospodářství chovatele, ačkoliv tento je ze zákona může porážet i bez povolení pro svojí domácí spotřebu⁹⁵) nebo rozhodnutí nemá oporu ve faktické uskutečnitelnosti (sankce za znečišťování modrého z nebe), pak je důsledkem této chyby nicotnost takového správního aktu dle § 77 odst. 2 SŘ.

Jakousi prostou variantou nedodržení zásady legality je vznik pouhé nezákonnosti správního rozhodnutí, které nespočívá v negaci či opomenutí právních norem, ale kupříkladu v jejich mylné interpretaci; je možné nesprávně použít správní uvážení, byť na správním místě a zákonem presumovaně. Nesprávnost rozhodnutí, přezkoumatelná apelační instancí, tak neobsahuje přímou vazbu na zásadu legality, ale je jí ve svých důsledcích podmíněna.

2.8.2 Zásada proporcionality

Tuto zásadu lze vymezit jako „příkaz veřejné moci, aby zasahovala do ústavně chráněných právních pozic (zejména základních práv a svobod občanů) jen v nezbytných případech a za použití takových prostředků nezbytných k dosažení cíle, které představují nejmenší zásah do ústavně chráněné právní pozice.“⁹⁶ Jejím obsahem je moderační působení na správněprávní vztahy v tom smyslu, aby byly

⁹⁴ Například se tak zákonem č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů, zřizuje Česká inspekce životního prostředí, která dle § 80 ZOPK dozírá, jak jsou orgány veřejné správy vyjma ústředních orgánů, právníckými a fyzickými osobami dodržována ustanovení právních předpisů, tedy i svého zřizovacího zákona.

⁹⁵ Srov. ust. § 21 odst. 2 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon).

⁹⁶ WINTR, J. *Říše principů. Obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Karolinum, 2006, s. 208.

vyvážené. Je proto pochopitelné, že zásada proporcionality není výslovně ve správním řádu vyjádřena,⁹⁷ prostupuje jej ale tím víc, čím je judikaturou a aplikační praxí obecně vztáhnuta k vlastnímu výkonu a realizaci veřejné správy. Podstatou principu je použití takových prostředků a v takové intenzitě, která je přiměřená nejen účelu, ale i smyslu. Lze dokonce uvažovat i o vyvažování míry kolize veřejného a soukromého zájmu.⁹⁸

K aplikaci principu proporcionality se ostatně vyjádřil ve své judikatuře i Ústavní soud, kde právě princip proporcionality považoval za jedno z kritérií pro posuzování rozporu jednání s ústavním pořádkem.⁹⁹ Jako interpretační a aplikační princip pro nalézání ústavněprávní konformity však byl užit již v nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.¹⁰⁰ Zde také Ústavní soud redukoval proporcionalitu na ve vzájemné kolizi stojící základní práva a svobody, přičemž jejich platformu – právní předpis – podrobil testu o třech kritériích:

- „kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). (...)
- Druhým kritériem poměrování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. (...)
- Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. (...) základní práva jsou prima facie rovnocenná.“

⁹⁷ Je však vlastní ustanovením § 2 odst. 2, 3 a 4 SŘ.

⁹⁸ POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 108.

⁹⁹ Srov. nálezy Pl. ÚS sp. zn. 50/2004 (vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 154/2006 Sb.).

¹⁰⁰ „K omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody. V případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho ze dvou v kolizi stojících základních práv, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do druhého z nich. Tento závěr lze odvodit i z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a sice v tom smyslu, že základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize“ (nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94).

Ve svém dalším nálezu¹⁰¹ potom Ústavní soud testování proporcionality dále rozvedl: „*Je třeba posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahu do práv a svobod. Tato obecná zásada zahrnuje tři kritéria posuzování přípustnosti zásahu. Prvním z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), dle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná o princip potřebnosti, dle něhož je povoleno použít pouze nejšetnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), dle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních*“. Obdobnou argumentaci použil i v dalších nálezech.¹⁰²

Pro podmínky správního řízení zakotvil zákonodárce princip proporcionality v § 2 odst. 3 SŘ, který stanoví že „[S]právní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (...) a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu“.

Zásada proporcionality se sama rozpadá do jednotlivých složek, které obsahují sub-zásady jako je zákaz zneužití správního uvážení,¹⁰³ zásada ochrany veřejného zájmu, preference smírného vyřešení sporu anebo individuální posouzení věci. Hendrych se oproti tomu dívá na princip proporcionality generálně: „*Princip proporcionality překračuje klasické zaručení práva na rozumné rozhodnutí. Ve světle práva na rozumné rozhodnutí platí, že nerozumný akt jako rozhodnutí, které nelze rozumně očekávat od žádného normálního úřadu či úředníka, má být soudem zrušen. Extrémní exces proti racionalitě bývá ovšem méně častý, mnohem častěji zní otázka takto: je přijaté rozhodnutí opravdu tím, které by měl rozumný úřad či úředník přijmout? Nerozumností však byly velmi dlouho a často v judikatuře nazý-*

¹⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

¹⁰² K tomu srovnej např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, nebo nález ze dne 20. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04.

¹⁰³ K tomu v podrobnostech např. SKULOVÁ, S. Správní uvážení (diskreční pravomoc) v kontextu současné veřejné správy, In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2/1999, s. 135 a násl.

vány zejména případy úředního překročení mezí zákona (úřadovat v rozporu se zákonem bylo v tomto pojetí samo o sobě nerozumné), např. tam, kde rozhodnutí nesesledovalo zákonem předepsaný či alespoň naznačený účel, anebo tam, kde bylo vydáno rozhodnutí irelevantní vůči zákonem předvídané situaci. Shodneme-li se na tom, že v obdobných případech jde spíše o otázku nelegálního rozhodnutí, pak je patrné, že princip proporcionality míří na jinou nerozumnost, nežli na nerozumnost nerespektování zákonných ustanovení. Jakákoli disproporčnost je svým způsobem nerozumná a hraničící s možností ohrožení principu rovnosti.¹⁰⁴

Na stranu druhou je potřebné souhlasit s Husseinim¹⁰⁵, že proporcionalita a její principy se člení na několik sfér, přičemž vlastní procesní aplikace ve správním řízení, a to prostředky svěřenými správním orgánům, nemůže být totožná s proporcionalitou a jejím testováním, jak jí pojímá Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud.¹⁰⁶

Normativní výraz této zásady je včleněn například do ustanovení § 8 ZOPK, v němž je povolení ke kácení dřevin vázáno na povolení orgánu ochrany přírody. Toto pravidlo však lze prolomit, pokud se kácení týká dřevin, jejichž stavem je zřejmě a bezprostředně ohrožen život či zdraví nebo hrozí-li škoda značného rozsahu (§ 8 odst. 4 ZOPK). Zákonodárce seznal, že význam zde chráněných hodnot není úměrný hodnotě dřevin a regulaci snížil, aby nebyl porušen princip proporcionality. Ke kácení dřevin dle tohoto ustanovení ostatně existuje i bohatá judikatura.¹⁰⁷

2.8.3 Zásada právní jistoty

Tato zásada se ve své aplikační praxi začasté překrývá i s pojmy jako je předvídatelnost práva, princip legitimního očekávání či materiální rovnosti rozhodování.

¹⁰⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*, 7. vyd. C. H. BECK: Praha, 2009, s. 820.

¹⁰⁵ HUSSEINI, F. *Princip proporcionality v českém správním právu*, referát přednesený na konferenci Olomoucké debaty mladých právníků v Hrubé Vodě dne 19. října 2010.

¹⁰⁶ Nejvyšší správní soud sice proporcionalitu testuje, avšak nevytvořil si individualizované instrumentarium ani hlubší argumentaci, jak lze dokumentovat např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2007, č. j. 2 Afs 51/2006-58, nebo rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2007, č. j. 5 Afs 76/2005-62.

¹⁰⁷ Srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zde dne 7. 8. 2003, č. j. 5 A 27/2001-34, nebo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zde dne 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008-84.

K tomuto principu se často vyjadřuje i Ústavní soud¹⁰⁸ a na mezinárodní úrovni Evropský soud pro lidská práva.¹⁰⁹

Výslovně je tato zásada obsažena v ustanovení § 2 odst. 4 SŘ, tedy že při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případy nemají vznikat nedůvodné rozdíly. Klíčovým pojmem jsou jistě slova: shodné, podobné případy a rozdíly v rozhodování, které nejsou důvodné.

Základním mottem této zásady je, aby objektivně shodné případy byly posuzovány a řešeny shodně, ergo tak, jak se očekává. Objektivně odlišené případy jsou obvykle řešeny způsobem, který v sobě reflektuje právě existující objektivní rozdíly. K tomu ovšem Ústavní soud podává i toto¹¹⁰: „... protože jedním ze základních ústavních principů rozhodovací činnosti státních orgánů je její předvídatelnost, nemůže Ústavní soud přijmout citovanou námitku ... již proto, že by odporovalo tomuto principu, jestliže by ministerstvo postupovalo ve skutkově zcela identických případech a za obsahově srovnatelné zákonné úpravy způsobem naprosto odlišným.“

Negativním dopadem této zásady na rutinní činnost správních orgánů a soudů je fakt, že tyto budou nuceny podrobněji a pečlivěji studovat a analyzovat judikaturu, a to nejen vlastní, ale i souřadných a vyšších instancí. Touto permanentní komparatistikou by mělo být dosaženo ustálené rozhodovací praxe veřejné správy, která by se měla projevovat nejen ve sféře vlastní výrokové části rozhodnutí, ale i přesvědčivosti jeho odůvodnění a dokonce v synergii dílčích, materiálně aproximačních, správních uvážení.

¹⁰⁸ Plénum Ústavního soudu v nálezu ze dne 20. 6. 2006 uvedlo, že „Jsou-li nejisté hranice zákonných požadavků, tj. nejsou-li respektována legitimní očekávání založená na zákonu, je nejistá i svoboda. Proto je ochrana legitimního očekávání integrální součástí vlády práva... Přihlížení k legitimním očekáváním je nepominutelnou dimenzí zákonnosti.“ (srov. odstavec 45 nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 38/04). „Každému navrhovateli vzniká v řízení před orgánem veřejné moci legitimní očekávání, že bude-li postupovat v souladu se zákonem a konkrétními pokyny tohoto orgánu, povede to v případě úspěchu ve sporu k vydání reálně vykonatelného rozhodnutí... Soudy právního státu chránícího individuální lidská práva a svobody, jsou ústavně zavázány promýšlet důsledky svých rozhodnutí, zohledňovat svůj předchozí postup, dbát na vynutitelnost vydávaných rozhodnutí a neposuzovat věc jenom z hlediska izolovaného výkladu jednoho ustanovení. Důvěra v soudní rozhodování a reálná vynutitelnost práva totiž patří mezi základní mimoprávní atributy právního státu.“ (srov. nálezu ze dne 11. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 525/02, in NALUS nebo N 131/31 SbNU 173).

¹⁰⁹ Např. rozhodnutí ve věcech Beyeler proti Itálii ze dne 5. 1. 2000, Zwierzynski proti Polsku ze dne 16. 6. 2001.

¹¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2003, sp. zn. I. ÚS 146/03.

Jelikož nelze – při objektivní znalosti fungování nižších pater orgánů veřejné správy – očekávat ani požadovat detailní znalost paralelní rozhodovací činnosti, byl do SŘS vložen unifikáčnický nástroj pro sjednocování judikatury, kterým je příslušná pravomoc Nejvyššího správního soudu.¹¹¹ Sjednocováním judikatury by tak mělo dojít ke sjednocení rozhodovací praxe správních řízení (minimálně prostřednictvím vytrvalého vertikálního rušení vybočených rozhodnutí).

Vezměme si proto jako východisko ustanovení § 66 zákona ZOPK, kde se uvádí že „*Orgán ochrany přírody je oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat.*“. Pokud by tak bylo rozhodnutím MŽP povoleno jednomu z majitelů malých vodních elektráren zadržovat a odebírat povrchovou vodu z konkrétního vodního toku, pak veden principem legitimního očekávání může jiný majitel malé vodní elektrárny očekávat, že i jemu bude odběr povolen. Pokud by se dočkal zákazu činnosti dle § 66 ZOPK, má apelační důvod proti takovému rozhodnutí, neboť vycházejí ze stejné materiální situace rozhodl správní orgán jinak, kontradikčně k rozhodnutí předcházejícímu, a proto v rozporu s principem právní jistoty.¹¹²

2.8.4 Zásada materiální pravdy

Při své rozhodovací činnosti, a to zejména ve fázi předcházející rozhodnutí, musí správní orgán volit mezi několika modalitami vedení řízení. Jednou z nich je aplikace formální pravdy (subjektivní), kdy rozhodujícímu orgánu jako výchozí podklad dostačuje důkazní aktivita stran¹¹³. Takový postup je racionální u návrhových věcí, kdy má účastník řízení větší manévrovací prostor daný dispozitivním

¹¹¹ Dle ust. § 12 odst. 2 SŘS Nejvyšší správní soud sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu. Podle ust. § 12 odst. 3 SŘS v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů se může Nejvyšší správní soud usnést na zásadním usnesením.

¹¹² K problematice zákazu činnosti podle § 66 ve vztahu k malým vodním elektrárnám ostatně judikoval i Nejvyšší správní soud (srov. jeho rozsudek ze dne 23. 7. 2003, č. j. 7 A 28/2000-47).

¹¹³ Což přirozeně není častý případ. Tomu odpovídá i § 141 odst. 1 SŘ, kdy ve sporném řízení správní orgán vychází z důkazů, které mu byly účastníky navrženy. Pokud ale nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Jeho povinnost objasnit skutkový stav věci bez důvodných pochybností tedy nadále tvá.

charakterem řízení a do popředí vystupuje premisa *vigilantibus iura scripta sunt*. Takový přístup je však výjimkou.

Ustanovení § 3 SŘ konstatuje, že „*Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*“ Zvolená formulace je i přes svojí obecnost a podmíněnost požadavkem na objektivní zhodnocení stavu věci, byť ve vazbě na normativně ohraničený obsah.¹¹⁴

Správní řád pak obsahuje dílčí konkretizace, tedy má-li být například v řízení uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 a násl. SŘ). Ustanovení § 50 odst. 3 je pak charakteristické tím, že navazuje na zásadu materiální pravdy dle § 3 SŘ a reflektuje smysl řízení, tedy objektivním způsobem rozhodnout a dbát přitom ochrany veřejného zájmu. Je-li však řízení zahájené ex officio a vedené další zásadou – vyšetřovací – pak musí správní orgán při ukládání povinnosti postupovat nestranně a zjistit rozhodné okolnosti ve prospěch či neprospěch účastníka, o jehož povinnosti je rozhodováno. Podstatné proto je, že správní orgán vystupuje aktivně a není veden toliko návrhy účastníků. Důkazní břemeno a jeho držení se tím ovšem přesouvá ze stran sporu na rozhodující orgán.

O tom, že zásada materiální pravdy je aplikovatelná i do matérie práva životního prostředí svědčí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2003, č. j. 7 A 108/2002-32, v němž – byť ještě v intencích původního správního řádu – zrušil rozhodnutí MŽP pro porušení této zásady, přičemž uvedl: „*Povinností správního orgánu je zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné doklady pro rozhodnutí. ...Základní zásadu správního řízení – zásadu materiální pravdy, vyjádřenou v ust. § 3 odst. 4 správního řádu, porušily správní orgány jednak tím, že neumožnily žalobkyni seznámit se a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a dále tím, že dostatečně spolehlivě neověřily tvrzení žalobkyně o využití umístěné stavby pro zemědělské hospodaření na pozemku ve*

¹¹⁴ Původní právní úprava stanovená zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve svém § 3 odst. 4 stanovovala správním orgánům povinnost, že jejich rozhodnutí musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci. § 32 odst. 1 pak byla tato zásada konkretizována tak, že správní orgán byl povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem měl za povinnost opatřit si potřebné podklady pro objektivní a spolehlivé zjištění stavu věci a pro rozhodnutí a nebyl při tom omezen návrhy účastníků. Obdobně stanovoval § 46, že správní rozhodnutí by mělo vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

smyslu ust. § 26 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody (přičemž nebyl spolehlivě zjištěn ani charakter popisovaného objektu – označeného v průběhu řízení i jako obytný přívěs – aniž by bylo provedeno jeho ohledání za účelem zjištění jeho skutečné funkce). ... Z výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že ze zjištěného skutkového stavu nelze o věci učinit jednoznačný názor, skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí vyžaduje doplnění, a proto rozhodnutí žalovaného podle ust. § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. z. zrušil.“

2.8.5 Zásada procesní ekonomie

Zásada procesní ekonomie (v širším slova smyslu) je poslední ze zásad, na které bychom se chtěli zaměřit. Svým legislativně technickým vymezením se rozpadá do dvou složek, kterými jsou zásada rychlosti (§ 6 odst. 1 SŘ) a zásada hospodárnosti (§ 6 odst. 2 SŘ).

Je logickým požadavkem, aby správní orgán postupoval a vyřizoval věci bez zbytečných průtahů a včas. Průtahy nemusí nutně znamenat vědomou prolongaci řízení, může se jednat o sérii opomenutí, otálení, nečinnosti v okamžiku, kdy správní orgán činný měl být. Instrumentarium k zabezpečení zásady procesní ekonomie obsahuje Hlava VII správního řádu, která prostřednictvím dozorové činnosti nadřízeného správního orgánu chrání procesní právy jednotlivých účastníků řízení. Ochrana před nečinností se aktivuje i v situaci, kdy v zákoně schází stanovení lhůty, pak je rozhodujícím faktem, že správní orgán nejednal ve lhůtě, která by byla přiměřená, a to povaze požadovaného úkonu. Lze uvažovat i o tom, že správní orgán má za procesní temporalitu odpovědnost, která se může projevit v konsekventním odpovědnostním řízení. Jak ostatně uvádí Hendrych¹¹⁵: „Právo na náhradu škody však nevzniká automaticky nedodržením lhůty, ale pouze tehdy, pokud těmito průtahy došlo ke vzniku určité škody. Její náhradu je pak oprávněn požadovat ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem skutečně a prokazatelně způsobena.“ Délka řízení je rovněž oblíbeným argumentem pro ochranu subjektivních práv dle čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.¹¹⁶ Ochrana proti nečinnosti není poskytována výhradně na úrovni SŘ, ale její projevy lze nalézt i v SRS v podobě žaloby proti nečinnosti správního orgánu. Je však prostředkem

¹¹⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*, 7. vyd. C. H. BECK, Praha, 2009, s. 24.

¹¹⁶ Srov. např. rozhodnutí ESLP Tomažič vs. Slovinsko ze dne 13. 12. 2007 nebo rozhodnutí ESLP Doran vs. Irsko ze dne 31. 7. 2003.

ultima ratio, jehož aplikaci předchází požadavek bezvýsledného vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti u samotného správního orgánu.¹¹⁷

Druhou složkou principu procesní ekonomie je hospodárnost řízení. Intencí této zásady je, aby nikomu ze subjektů na řízení zúčastněných nevznikaly zbytečné náklady. Netýká se to tedy jen správního orgánu nebo účastníků řízení, ale i svědků, statutárních zástupců, znalců nebo tlumočnicků. Aplikace této zásady nesmí být – přirozeně – v rozporu s výše uvedenou zásadou materiální pravdy, přičemž princip vyvažování obou zásad zde zajišťuje princip proporcionality.

Podle stejného ustanovení § 6 odst. 2 SŘ poskytuje také správní orgán dotčeným osobám součinnost při opatřování podkladů. Podklady, které lze opatřit z úřední evidence, tak na požádání obstará za dotčenou osobu správní orgán. Uvádí-li zákon, že při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje. K tomu se váže ustanovení § 79 odst. 7 SŘ, podle něhož náklady na opatření těchto údajů pro dotčenou osobu tvoří hotové výdaje správního orgánu zvýšené o částku odpovídající správním poplatkům, které by byla povinna zaplatit dotčená osoba, která o opatření údajů požádala, kdyby si je opatřovala sama. Vzniklé náklady ale stejně hradí dotčená osoba, jež si součinnost vyžádala (správní orgány si při získávání podkladů navzájem neposkytují slevy).

Seznam literatury:

- BÁRTA, J. *Systém procesních úprav v platném správním právu*. In Právník. 1995, ročník CXXXIV, č. 3, s. 193–211.
- ČEBIŠOVÁ, T. K východiskům a principům nového správního řádu. In VOPÁLKA, V. *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 43–67.

¹¹⁷ Nelze opomenout ani skutečnost, že porušení této zásady znamená porušení základního práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, což i Ústavní soud považuje za jednu z forem zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených veřejných subjektivních práv a svobod podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

- DIENSTBIER, F. (Nový) správní řád a zvláštní předpisy. In KADEČKA, S., MAREK, D. (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 162–166.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, 7. vyd. Praha: C. H. BECK, 2009, s. 820.
- HENDRYCH, D., FIALA, J. *Právní slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 1459 s.
- HORIZKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 3. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2010. 360 s.
- HRABÁK, J., NAHODIL, T.: *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*, Praha, ASPI, 2009, 500 s.
- HUSSEINI, F.: *Princip proporcionality v českém správním právu*, referát přednesený na konferenci Olomoucké debaty mladých právníků v Hrubé Vodě dne 19. října 2010.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*. Praha, 2008. 616 s.
- KADEČKA, S. a kol.: *Správní řád*. Praha: ASPI, a.s., 2006.
- KLIMENT, J., ZEIS, E. *Československé správní řízení*. Praha: nakl. Linhart, 1937, s. 21.
- MERKEL, A., CHYTIL, V., WEYR, F. *Obecné právo správní*. Díl Druhý. Praha: Orbis, 1932. s. 47.
- NEDOROST, L. *Přezkum správních rozhodnutí*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 148 s.
- ONDRÁČKOVÁ, V. *Správní řád a zvláštní právní předpisy (nástin problematiky)*. In VOPÁLKA, V. *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 232–238.
- ONDRUŠ, R. *SŘ. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, 515 s.
- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 108.
- PRŮCHA, P. K některým „společným“ institutům správního řádu a soudního řádu správního. In ŠÍNOVÁ, R. *Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnické dny 2008*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2008.

- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. 7.*, dop. a akt. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 418 s.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. 5.* vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 224 s.
- PRŮCHA, P; POMAHAČ, R. *Lexikon správní právo.* Ostrava: Sagit, 2002. 683 s.
- SKULOVÁ, S. aj. *Správní právo procesní.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 428 s.
- SKULOVÁ, S. *Rozhodování ve veřejné správě. 2.* přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1996. 173 s.
- SKULOVÁ, S. Správní uvážení (diskreční pravomoc) v kontextu současné veřejné správy, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2/1999, s. 135 a násl.
- SKULOVÁ, S. Právní principy dobré správy? In *Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci.* Brno, Masarykova univerzita, 2006, s. 61–68.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo. 2.* akt. a přepr. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s.
- SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení.* Praha: Linde, 2007. s. 346.
- VLČKOVÁ, V. Vybrané aspekty nového správního řádu ve vztahu k ochraně životního prostředí. In DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (edit.): *Právní úprava ochrany lesa: Procesní právo ochrany životního prostředí: sborník z mezinárodní česko-polsko-slovenské konference*, Kašperské Hory [8.–11. 9.] 2005. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. Vodnář, 2005. 202 s.
- VOPÁLKA, V. *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure.* Praha: ASPI, a.s. 2005. 556 s. ISBN 8073571099.
- VOPÁLKA, V. Nový správní řád – rozsah působnosti a vztahy k jiným právním předpisům, *Právní rozhledy*, 2004, č. 21, s. 787.
- WINTR, J. *Říše principů. Obecné a odvětvové principy současného českého práva.* Praha: Karolinum, 2006, 220 s.

KAPITOLA 3: ÚČASTNÍCI SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

Autorky: Jitka Bělohradová, Marie Poláčková

Procesy, jež se týkají ochrany životního prostředí, mají nejrůznější povahu. Obecně je lze dělit na postupy, které jsou správním řízením, a postupy, které správním řízením nejsou. Výsledkem prvního postupu bude správní rozhodnutí, výsledkem druhého potom nejčastěji opatření obecné povahy, stanovisko či závazné stanovisko.

Následující text se bude zabývat pouze správním řízením, od ostatních procesů bude odhlédnuto. Vzhledem k tomu, že správních procesů je v právu životního prostředí celá řada, zaměříme se v této práci pouze na procesy, které jsou nejdůležitější. Zároveň se nebudeme věnovat ani řízením o správních deliktech, která také probíhají jako správní řízení.

Tím, že právo životního prostředí není kodifikováno, a existuje tak v této oblasti celá řada právních předpisů, je těžké se ve všech správních řízeních orientovat a vždy přesně určit okruh účastníků řízení. Cílem této kapitoly je stručné vymezení nejdůležitějších správních řízení probíhajících v rámci ochrany životního prostředí a stanovení okruhu jejich účastníků, které přispěje k lepší orientaci v této problematice.

3.1 OBECNÉ VYMEZENÍ ÚČASTNÍKŮ SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

Základním právním předpisem pro vymezení pojmu správního řízení a stanovení okruhu účastníků správního řízení je zákon č. 500/2004 Sb., **správní řád**, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“ či „SŘ“). Dle ustanovení § 6 SŘ je správním řízením postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

Mezi hlavní subjekty správního řízení patří správní orgány vystupující jako vykonavatelé veřejné správy a účastníci řízení jako adresáti veřejnoprávního působení. Vedle nich mohou v řízení vystupovat i dotčené orgány a tzv. osoby

na řízení zúčastněné.¹¹⁸ Pojem subjektů řízení je tedy širší než pojem účastníků řízení. Tato kapitola se primárně zaměří na účastníky správního řízení, avšak v těch řízeních, kde bude vystupovat specifický subjekt, poukážeme také na něj za účelem transparentnosti odlišení obsahu těchto dvou pojmů.

Účastníkem správního řízení v řízení o žádosti je *žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu*. Účastníkem řízení zahájeného ex offio to potom jsou *dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají* (§ 27 odst. 1 SŘ).

Dle ustanovení § 27 odst. 2 SŘ jsou účastníky také *další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. Dotčenými osobami jsou osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (§ 2 odst. 3 SŘ). Účastníky správního řízení budou ty osoby, u kterých existuje pouhá *možnost* přímého dotčení výsledným rozhodnutím na jejich právech nebo povinnostech. Současně musí být splněna také podmínka, že osoba bude správním rozhodnutím dotčena na svých právech nebo povinnostech *přímo*, tedy bezprostředně, ne např. prostřednictvím osoby blízké (ve smyslu § 116 OZ).¹¹⁹ V dalším komentáři ke správnímu řádu se potom uvádí, že „*za přímé dotčení práv a povinností předmětným rozhodnutím se považuje jakákoliv objektivně reálně existující změna majetkového či jiného statutu předmětné osoby, která je vyvolána účinky předmětného rozhodnutí.*“¹²⁰

Účastníci vymezení v ustanovení § 27 odst. 1 SŘ jsou tzv. hlavními či neopominutelnými účastníky, zatímco účastníci dle § 27 odst. 2 SŘ jsou označováni jako vedlejší. Tato kategorizace má význam z hlediska rozsahu jejich procesních práv a povinností.¹²¹

Ustanovení § 27 odst. 3 SŘ doplňuje okruh účastníků správního řízení odkazem na zvláštní právní předpisy (*účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon*). V zásadě mají tyto subjekty postavení účastníků podle § 27 odst. 2

¹¹⁸ SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. s. 86–87.

¹¹⁹ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. s. 220.

¹²⁰ ONDRUŠ, R. *Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. s. 121.

¹²¹ K podrobnějšímu rozboru rozdílů v rozsahu procesních práv a povinností účastníků řízení viz např. JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 106–107 nebo ČERNÝ, P. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006. s. 95–97.

SŘ. Výjimku tvoří případy, kdy zvláštní zákon stanoví jinak, popř., kdy má takovému subjektu rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost má anebo nemá.

Pro případy správních řízení, jež souvisí s ochranou životního prostředí, bude typické, že environmentální zákony určitým způsobem rozšíří¹²² okruh účastníků řízení, kteří budou správním řízením či výsledným rozhodnutím přímo dotčeni, o další subjekty – zásadně o ty, jejichž zájmy budou typově shodné s veřejným zájmem, který bude v daném řízení dotčen (v různé míře specifikovaný zájem na ochraně životního prostředí).

Podle § 28 SŘ *bude za účastníka v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení. Proti usnesení o tom, že není účastníkem, může osoba podat odvolání.*

Správní řád reaguje v § 84 odst. 1 i na institut tzv. opomenutého účastníka¹²³, kdy stanoví, že *osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil.*¹²⁴ Toto ustanovení se však týká pouze účastníků řízení dle § 27 odst. 2 a 3 SŘ.¹²⁵

¹²² Lze se setkat i s obrácenou konstrukcí, kdy bude okruh účastníků řízení zvláštním (environmentálním) předpisem zúžen – viz zejména subkapitola 3.2.8: Ochrana veřejného zdraví – hluk a vibrace, s. 75 a násl., a subkapitola 3.2.13: Řízení dle atomového zákona, s. 82 a násl.

¹²³ Opomenutým účastníkem je osoba, se kterou správní orgán vůbec nejednal jako s účastníkem řízení – tzv. absolutně opomenutý účastník, nebo je to osoba, která byla účastníkem správního řízení, ale nebylo jí doručeno správní rozhodnutí.

¹²⁴ Předchozí zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, tuto problematiku výslovně neupravoval. K institutu opomenutého účastníka správního řízení zaujímal NSS rozdílné výklady. Věc proto byla předložena rozšířenému senátu, jehož úkolem je rozcházející se judikaturu sjednocovat – viz rozsudek ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118.

¹²⁵ K otázce běhu lhůt a vztahu § 84 odst. a § 28 odst. 2 SŘ viz VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. s. 502–504.

3.2 VYMEZENÍ ÚČASTNÍKŮ ŘÍZENÍ VE VAZBĚ NA SPECIFICKÁ ŘÍZENÍ

Jednotlivé složkové předpisy práva životního prostředí upravují celou řadu procesů, které mají povahu správního řízení. Ve společných ustanoveních složkových zákonů je možné dohledat vztah k užití správního řádu obecně tak, že se *správní řád použije, nestanoví-li zvláštní zákon jinak*.

Podle toho, zda samy složkové předpisy vymezují účastníky daného správního řízení, lze tyto předpisy členit do následujících skupin:

- *Složkové předpisy vymezující okruh účastníků správních řízení zcela autonomně, bez subsidiárního použití správního řádu*

Tyto předpisy lze členit ještě na následující podkategorie:

- Předpisy, které výslovně upravují okruh účastníků řízení bez odkazů na jiné právní předpisy. Jedná se například o řízení o povolení provozování nadlimitního zdroje hluku či řízení o vydání tzv. povolenek. Je otázkou, zda v tomto případě lze použít i jiné složkové předpisy a rozšířit tak okruh účastníků řízení (například zda se mohou občanská sdružení stát účastníkem stavebního řízení).¹²⁶
- Předpisy, které upravují výslovně okruh účastníků řízení s tím, že jedním z účastníků jsou subjekty, o kterých tak stanoví zvláštní zákon. Oproti předchozí skupině tak dochází k aplikaci složkových předpisů bez jakýchkoli pochybností. Jedná se například o řízení o stanovení průzkumného území či o územní řízení.
- *Složkové předpisy vymezující jen určité účastníky řízení*
Jedná se například o vodoprávní řízení. Okruh účastníků řízení stanovených ve složkovém předpise je třeba rozšířit o okruh účastníků, jejichž postavení se dovodí z podpůrného užití správního řádu, popř. stavebního zákona.

¹²⁶ Je také otázkou, jak významná bude při určování okruhu účastníků rozdílnost formulace užitá v jednotlivých předpisech. Některé předpisy stanoví, že „*účastníkem řízení je pouze ... (např. navrhovatel)*“, jiné naopak vymezují účastníky tak, že „*účastníkem řízení je...*“ V obou případech zvláštní předpis stanoví jinak, tzn. že se nepoužije správní řád, v případě druhé formulace lze však uvažovat o tom, zda není možné aplikovat jiné zvláštní předpisy a rozšířit tak okruh účastníků řízení stanovených v prvním zvláštním (složkovém) předpise.

- *Složkové předpisy nevymezující účastníky správního řízení*

V tomto případě bude nutné aplikovat správní řád. Jedná se například o celou řadu řízení probíhajících v rámci ochrany lesa.

3.2.1 Integrované povolování

Právní úprava řízení o vydání integrovaného povolení je zakotvena v zákoně o integrované prevenci. V ustanovení § 7 zákona IPPC je stanoveno speciálně ve vztahu ke správnímu řádu, kdo je účastníkem takového řízení. Vždy to bude podle odstavce prvního:

- provozovatel zařízení
- obec, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno
- kraj, na jehož území je nebo má být zařízení umístěno

Za podmínky, že se jako účastníci písemně přihlásí úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti, budou účastníky řízení o vydání integrovaného povolení i:

- občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů
- obce nebo kraje, na jejichž území může toto zařízení ovlivnit životní prostředí.

Odstavec 2 zmiňovaného ustanovení pamatuje i na případy, kdy by se určité subjekty nestaly účastníky řízení podle předchozího odstavce, avšak kdyby probíhala řízení podle zvláštních právních předpisů (složkové předpisy práva životního prostředí), které řízení o vydání integrovaného povolení nahrazuje, tak by účastníkem řízení byly. Tito se tak stávají účastníkem řízení o vydání integrovaného povolení právě z titulu účastenství dle zvláštních právních předpisů.

Z uvedeného výčtu subjektů, které mohou být účastníky řízení o vydání integrovaného povolení, je zřejmé, že je zde dán poměrně široký prostor pro uplatňování nejrůznějších zájmů jednotlivých subjektů. Tyto zájmy se také mohou týkat ochrany životního prostředí.

Od účastníků řízení je pak třeba následně odlišit účast veřejnosti jako takové (slovy zákona „každý“), neboť ta může na řízení participovat podáváním vyjádření.

Je třeba si však uvědomit, že veřejnost v podobě jednotlivce nemůže podávat odvolání proti integrovanému povolení. Silnější postavení v podobě účastníka řízení má v tomto směru občanské sdružení, proto lze jednotlivcům doporučit jeho založení, jestliže budou chtít obsah integrovaného povolení více ovlivňovat.

Kromě účastníků řízení mohou v řízení vystupovat taktéž tzv. odborně způsobilé osoby, které zhodnotí aplikaci tzv. nejlepších dostupných technik (BAT), případně celou žádost, a dále správní úřady, které vykonávají působnost podle zvláštních právních předpisů a jejichž správní akty se nahrazují vydáním integrovaného povolení, a dotčený stát (tj. stát, jehož životní prostředí může být významně nepříznivě ovlivněno provozem zařízení).

V případě řízení o změně integrovaného povolení se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řízení o vydání integrovaného povolení, proto i zde bude zaručena jak účast veřejnosti, tak osob, které mohou být integrovaným povolením dotčeny.

3.2.2 Ochrana přírody a krajiny

Ochrana přírody a krajiny je zajišťována řadou právních předpisů, přičemž nejdůležitějším je zákon o ochraně přírody a krajiny. Ten upravuje jak plošnou, tak druhovou ochranu přírody. V rámci něj probíhá celá řada řízení, která mají povahu správního řízení. Jedná se například o řízení o registraci významných krajinných prvků¹²⁷, řízení o povolení ke kácení dřevin, řízení o povolení průzkumu či výzkumu jeskyně, řízení o vyhlášení stromu za památný, řízení o povolení výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů¹²⁸ apod.

V těch případech, kdy zákon o ochraně přírody a krajiny účastníky řízení nevymezí, použije se subsidiárně správní řád. V rámci zákona o ochraně přírody a krajiny se však i na tato řízení aplikují ustanovení, která zaručují přímou účast občanů na ochraně přírody prostřednictvím občanských sdružení, a účast obcí.

¹²⁷ Zde je účastníkem řízení vždy vlastník dotčeného pozemku, rozhodnutí o registraci se však oznamuje i nájemci pozemku, stavebnímu úřadu a obci.

¹²⁸ U těchto řízení zákon účastníky řízení výslovně nevymezuje, použije se tedy ustanovení správního řádu. Posledně zmíněné povolení výjimky ze zákazů v rámci zvláštní druhové ochrany je možné vydat i ve formě opatření obecné povahy, a to v případě, kdy se udělení výjimky týká blíže neurčeného okruhu osob.

Občanská sdružení za předpokladu, že

- mají právní subjektivitu a
- jejich posláním je ochrana přírody a krajiny,

mohou u příslušných orgánů státní správy požadovat, aby byla předem informována o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy ochrany přírody a krajiny. Žádost občanského sdružení je platná jeden rok ode dne jejího podání a lze ji podávat opakovaně.

Účast těchto občanských sdružení na správních řízeních je následně ještě podmíněna

- písemným oznámením účasti (do osmi dnů ode dne, kdy jim bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno); v tomto případě mají postavení účastníka řízení.

Ve správních řízeních mohou občanská sdružení uplatňovat jen takové námitky, které se týkají „zájmů, které toto sdružení hájí a které lze podřadit pod zájmy upravené zákonem o ochraně přírody a krajiny (srovnej zejména ust. § 1 až § 3 citovaného zákona), případně pod jiný zákon, který rovněž občanským sdružením přiznává privilegované postavení (viz např. ust. § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb. ...). ... V této souvislosti je nutno zdůraznit, že zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje dotčené zájmy velmi široce a to, zda argumentace ekologického občanského sdružení souvisí se zájmy vymezenými citovaným zákonem, je třeba vykládat extenzivně. ... Uplatňuje-li občanské sdružení, které postavení účastníka správního řízení odvozuje z ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, námitky nesouvisející s ochranou přírody a krajiny tak, jak je vymezená citovaným zákonem, je zcela postačující, uvede-li správní orgán, proč se takové námitky netýkají zájmů, které má občanské sdružení ve správním řízení hájit.“¹²⁹

Ohledně aktivní legitimace občanských sdružení k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 SŘS je potom správními soudy konstantně judikováno, že „je-li žalobcem ve správním soudnictví občanské sdružení, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, může úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen potud, tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jeho procesní práva.“¹³⁰ Obecně lze tento závěr vztáhnout na aktivní legitimaci občanských

¹²⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80.

¹³⁰ Viz tentýž rozsudek NSS.

sdužení hájících ochranu životního prostředí i podle jiných složkových předpisů práva životního prostředí.

Zákon o ochraně přírody a krajiny dále v ustanovení § 71 stanoví, kdy je účastníkem řízení obec. Bude tomu tak mimo jiné vždy, pokud bude jiný orgán ochrany přírody rozhodovat o věci, která bude v územním obvodu dané obce.

3.2.3 Ochrana vod

Zákon o vodách je dalším předpisem, který má speciálně upraven svůj okruh účastníků ve správním řízení v § 115 zákona. Zákon považuje za účastníky řízení vedle obecně vymezených účastníků dle § 27 správního řádu i:

- obce, v jejichž územním obvodu může dojít rozhodnutím vodoprávního úřadu k ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí,
- správce vodního toku v případech, kdy se řízení dotýká vodního toku,
- občanské sdružení, jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí.

Občanské sdružení má právo být informováno o zahajovaných vodoprávních řízeních, jež jsou správními řízeními, pokud o to požádá. Žádost směřuje k příslušnému vodoprávnímu úřadu. Podmínkou zde je, aby posláním daného sdružení byla ochrana životního prostředí.¹³¹ Účastníkem vodoprávního řízení potom bude občanské sdružení tehdy, pokud o to do osmi dnů od sdělení informace o zahájení takového řízení písemně požádá.

Jedním z nejdůležitějších správních řízení, které probíhá v rámci vodního zákona, je řízení o vydání povolení k nakládání s podzemními a povrchovými vodami a k některým dalším činnostem uvedených v § 14 zákona, jako např. k vysazování keřů nebo stromů v záplavových územích nebo k zasypávání odstavených ramen vodních toků. Účastníkem řízení na vydání povolení bude žadatel, účastníkem na zrušení povolení bude oprávněný z takového povolení. U obou dvou správních řízení je pak okruh účastníků stanoven obecně § 115 VZ a § 27 SŘ.

Nově od 1. 8. 2010 vodní zákon ve dvou případech vymezuje okruh účastníků taxativním (oproti předchozímu stavu zužujícím) výčtem, a proto se ustanovení § 27 SŘ nepoužije. První případ se týká povolení k odběru podzemních vod. Posta-

¹³¹ Zaměření cíle občanského sdružení je formulováno velmi široce, neomezuje se pouze na ochranu vod. Tímto se otevírá prostor pro účast většího počtu občanských sdružení.

vení účastníků tohoto řízení je zákonem přiznáno pouze žadateli a dále obci a občanskému sdružení. Před danou novelou se subsidiárně použil pro řízení správní řád, takže účastníkem řízení se mohly stát také další osoby, které mohly být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech. Účastníkem řízení o prodloužení povolení k odběru podzemních vod tak byl také vlastník pozemku, na němž se nacházela studna, ke které mělo být ve prospěch oprávněného z věcného břemene prodlouženo povolení k odběru podzemních vod.¹³² Podle nové právní úpravy již tento subjekt účastníkem daného řízení nebude.

Uvedenou novelou tak dochází k omezení práv osob, kterých se může rozhodnutí vodoprávního úřadu přímo dotýkat. Novela tak posunuje úpravu v oblasti vod o krok nazpět, protože současné tendence směřují spíše k tomu, aby se správní řízení otevírala pro více subjektů a byla tak zajištěna široká účast veřejnosti (nejen na ochraně životního prostředí). Z tohoto důvodu se domníváme, že uvedeně ustanovení nemůže v praxi dlouhodobě obstát a dříve či později dojde k jeho novelizaci.

Druhý případ taxativního vymezení účastníků se týká účastníků řízení o určení správce drobného vodního toku nebo jeho zrušení. Účastníky jsou žadatel, dosavadní správce drobného vodního toku, správce povodí a obce, jejichž územím drobný vodní tok protéká. Žadateli mohou být obce, jejichž územím drobné vodní toky protékají, nebo fyzické nebo právnické osoby, popřípadě organizační složky státu, jimž drobné vodní toky slouží nebo s jejichž činností souvisejí, nebo státní podniky na základě určení Ministerstvem zemědělství. Ve věci rozhoduje Ministerstvo zemědělství.

Dalším správním řízením, které je třeba zmínit, je řízení o vydání povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových, popřípadě povolení k vypouštění odpadních vod do vod podzemních (podle § 39 odst. 7 VZ pouze v případě, že se bude jednat o rodinné domy nebo stavby k rekreaci). Účastníky takovýchto řízení bude vždy žadatel o povolení a podpůrně se pro správní řízení využije § 27 správního řádu.

V rámci správního řízení vedeného dle vodního zákona rozhoduje ČIŽP o stanovení výše poplatků za odebrané množství podzemní vody. Účastníkem takového řízení bude při použití správního řádu odběratel podzemních vod. Za vypouštění odpadních vod do vod povrchových je dále znečišťovatel povinen platit poplatek, jestliže překročí hmotností a koncentrační limit zpoplatnění. Jednotlivé zálohy stanoví opět ČIŽP. Účastníkem řízení bude znečišťovatel povrchových vod. Po-

¹³² Viz rozsudek NSS dne 3. 7. 2008, č. j. 2 As 27/2008-57.

platky za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních stanoví znečišťovateli ve správním řízení obec. Účastníkem takového řízení je znečišťovatel, tedy ten, komu svědčí povolení k vypouštění odpadních vod do vod podzemních.

3.2.4 Ochrana lesů

Ochrana lesů je upravena především v lesním zákoně. Ve většině případů není okruh účastníků lesním zákonem speciálně stanoven. Bude proto nutné použít podřídně správní řád. V režimu lesního zákona probíhají v zásadě dva typy správních řízení: jedno sloužící kvantitativní ochraně pozemků sloužících k plnění funkcí lesa, druhé kvalitativní, sloužící ochraně pozemků, které již do kategorie pozemků sloužících k plnění funkcí lesa patří.

Do první skupiny patří např. následující správní řízení:

- Jestliže vzniknou pochybnosti o tom, zda jde o pozemek k plnění funkcí lesa,¹³³ rozhoduje orgán státní správy lesů. Účastníkem řízení je vlastník předmětného pozemku, případně i ten, kdo má na tomto určení zájem. Dle usnesení NSS ze dne 24. 11. 2009 č. j. 1 As 89/2008-80 má rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 ZoZPF povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) SŘS, a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Stejnou povahu má i rozhodnutí v pochybnostech dle § 3 odst. 3 LesZ.
- Na návrh vlastníka pozemku nebo se souhlasem vlastníka pozemku, které nejsou ex lege určeny jako pozemky sloužící k plnění funkcí lesa, může orgán státní správy prohlásit tyto pozemky rozhodnutím za pozemky sloužící k plnění funkcí lesa. Účastníkem řízení bude vlastník pozemku.

¹³³ Pozemky určené k plnění funkcí lesa jsou

a) pozemky s lesními porosty a plochy, na nichž byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, lesní průseky a nezpevněné lesní cesty, nejsou-li širší než 4 m, a pozemky, na nichž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů podle § 13 odst. 1 tohoto zákona (dále jen „lesní pozemky“),

b) zpevněné lesní cesty, drobné vodní plochy, ostatní plochy, pozemky nad horní hranicí dřevinné vegetace (hole), s výjimkou pozemků zastavěných a jejich příjezdních komunikací, a lesní pastviny a políčka pro zvěř, pokud nejsou součástí zemědělského půdního fondu a jestliže s lesem souvisejí nebo slouží lesnímu hospodářství (dále jen „jiné pozemky“). U těchto pozemků může orgán státní správy lesů nařídít označení jejich příslušnosti k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa.

- Na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu rozhoduje orgán státní správy lesů o zařazení lesů do kategorie lesů zvláštního určení. Účastníkem takového řízení je vlastník lesa.
- Významným správním řízením v režimu zákona o lesích je řízení o odnětí nebo omezení pozemků sloužících k plnění funkcí lesa pro jiné využití. Tímto rozhodnutím dochází k zásahu do zásady ochrany a kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa. Žádost o odnětí podává osoba, v jejímž zájmu má k odnětí nebo omezení dojít. Účastníkem takového řízení je tedy primárně žadatel a poté další osoby, které by mohly být rozhodnutím dotčeny na svých právech.

Do druhé skupiny lze zařadit např. následující správní řízení:

- Podle § 19 odst. 3 LesZ může orgán státní správy lesů na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů rozhodnout o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa. Účastníkem řízení bude vlastník lesa. Rozhodnutí je správní akt, který zavazuje pouze účastníky řízení. Tato forma správního aktu (rozhodnutí) tak vůbec není vhodná pro zamezení vstupu všech osob do lesa. Mnohem vhodnější formou pro stanovení tohoto zákazu by bylo opatření obecné povahy.
- Podle § 22 LesZ rozhodne orgán státní správy lesů o opatřeních týkajících se změny ve způsobu hospodaření v lese nebo omezení ve využívání pozemků určených k plnění funkcí lesa, pokud to vyžaduje zajištění bezpečnosti osob a majetku. V rozhodnutí určí, kdo ponese náklady na uložená opatření a kdo uhradí vlastníku lesa případnou újmu. Účastníkem řízení tak může být kdokoli, kdo ohrožuje bezpečnost osob a majetku (zejména vlastníci nemovitostí nebo investoři staveb a zařízení), a vlastník lesa.
- Orgán státní správy lesů může vlastníku lesa nařídít podle § 32 odst. 2 opatření, která mají sloužit ochraně lesa. Orgán státní správy lesů tak může například zastavit jiné než nahodilé těžby, nařídít zničení napadených semen a sazenic apod. Účastníkem řízení bude vlastník lesa. Jestliže je opatření činěno v zájmu někoho jiného než vlastníka lesa, rozhodne orgán státní správy lesů také o tom, kdo ponese náklady s opatřením spojené.
- Za účelem ochrany půdy a vodohospodářských poměrů může orgán státní správy lesů podle znění § 35 LesZ uložit vlastníkovu lesa provedení opatření jako například hrazení bystřin či budování meliorací nebo je ne-

chat provést na jeho náklad, pokud potřeba takových opatření vznikla v důsledku činnosti vlastníka lesa. Účastníkem řízení bude vlastník lesa.

- V lesích ochranných a v lesích zvláštního určení zpravidla dochází k omezení hospodaření. Na návrh vlastníka lesa potom orgán státní správy lesů rozhodne o tom, kdo a v jaké výši uhradí vlastníku lesa zvýšené náklady spojené s omezením hospodaření. Účastníkem řízení bude vlastník lesa a případně osoba, která by náklady měla hradit.

Vedle účastníků zmíněných u výše uvedených správních řízení mohou být účastníky také další osoby na základě ustanovení § 27 SŘ (zpravidla půjde o osoby, které mohou být rozhodnutím dotčeny na svých právech). Je třeba také zvažovat v každém jednotlivém případě otázku, zda by na správní řízení v režimu LesZ mohlo být aplikováno ustanovení § 70 ZOPK s ohledem na to, že les je ze zákona významným krajinným prvkem (§ 3 odst. 1 písm. b) ZOPK).

Obecně lze konstatovat, že účastníkem správních řízení dle lesního zákona bude až na výjimky vždy vlastník lesa.

Na závěr ještě upozorníme na proces schvalování oblastních plánů rozvoje lesů podle § 23 LesZ. Ze znění lesního zákona není zcela jasné, jakou povahu plány mají – zda se jedná o správní rozhodnutí nebo o úkon podle části čtvrté správního řádu. Jestliže bychom přistoupili na myšlenku, že se opravdu jedná o správní rozhodnutí, kterým jsou plány schvalovány, museli bychom podle § 27 SŘ stanovit také okruh účastníků takového řízení. Ačkoli samotný § 23 odst. 3 LesZ vylučuje aplikaci obecných předpisů o správním řízení na proces schvalování těchto plánů, pokud by se opravdu o správní řízení jednalo, byl by § 23 odst. 3 LesZ v tomto ohledu obsoletní.¹³⁴

3.2.5 Ochrana zemědělského půdního fondu

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu je zaměřen převážně na ochranu zemědělské půdy a půdy dočasně neobdělávané. V rámci tohoto zákona probíhají následující správní řízení:

¹³⁴ K tomu viz blíže Kapitola 4: Závazná stanoviska, stanoviska, vyjádření, sdělení, jiné úkony, část 4.2.3 Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu a zákon o lesích, s. 100.

- Jestliže vzniknou pochybnosti o tom, zda pozemek zařadit do zemědělského půdního fondu,¹³⁵ rozhoduje orgán ochrany zemědělského půdního fondu. Účastníkem řízení je vlastník předmětného pozemku. Rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 ZoZPF má povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) SŘS, a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví (viz výše). V praxi by mohla nastat situace, kdy by pochybnosti o zařazení pozemku do ZPF měl nájemce takového pozemku. Otázkou zůstává, zda by na takového žadatele (nájemce podávajícího podnět) orgán ochrany zemědělského půdního fondu hleděl také jako na účastníka řízení, pokud by byly naplněny podmínky pro zahájení správního řízení.
- Dle ustanovení § 2 odst. 3 ZoZPF je orgán ochrany ZPF oprávněn z důvodu ochrany životního prostředí uložit vlastníku či nájemci zemědělské půdy změnu kultury. Vlastník či nájemce mají právo na úhradu nákladů a ztrát vzniklých na základě rozhodnutí o změně kultury. Účastníkem tohoto správního řízení by byl vlastník i nájemce předmětného pozemku. Vzhledem k tomu, že důvodem pro změnu kultury je ochrana životního prostředí, lze uvažovat také v tom směru, že bude možné na daný případ aplikovat i § 70 ZOPK a tudíž bude možné uvažovat i o účasti občanských sdružení na řízení.
- Jestliže došlo na základě územního rozhodnutí k odnětí půdy, orgán ochrany zemědělského půdního fondu zpravidla rozhodne o výši odvodů za odnětí půdy podle přílohy zákona. Účastníkem řízení je ten, v jehož zájmu byl vydán souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.

Vedle účastníků zmíněných u výše uvedených správních řízení mohou být účastníky také další osoby na základě ustanovení § 27 SŘ (zpravidla půjde o osoby, které mohou být rozhodnutím dotčeny na svých právech).

¹³⁵ Zemědělský půdní fond tvoří pozemky zemědělsky obhospodařované, to je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, louky, pastviny (dále jen „zemědělská půda“) a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není (dále jen „půda dočasně neobdělávaná“). Do zemědělského půdního fondu náležejí též rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby, jako polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou, ochranné terasy proti erozi apod.

3.2.6 Ochrana ovzduší

Ovzduší jako jedna ze složek životního prostředí je charakteristické tím, že z povahy věci nemůže být předmětem vlastnictví. Povinnosti vztahující se k ochraně ovzduší jsou tak zaměřeny na vlastníky, resp. provozovatele zdrojů znečištění ovzduší. Tyto subjekty jsou nejčastějšími účastníky správních řízení vedených dle OvzZ.

Prvotním předpokladem pro aplikaci OvzZ je rozdělení zdrojů znečišťování ovzduší na mobilní a stacionární zdroje. Tyto kategorie potom mají ještě svoje další vnitřní členění. Jestliže vzniknou pochybnosti o zařazení zdroje znečištění do jedné z příslušných kategorií, rozhoduje o jeho zařazení Česká inspekce životního prostředí ve správním řízení. Řízení je zahajováno na návrh provozovatele zdroje znečištění ovzduší, nebo jej ČIŽP zahájí z vlastního podnětu nebo z podnětu jiného orgánu ochrany ovzduší. MŽP rozhoduje o zařazení stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší v těch případech, kdy tyto zdroje obsahují technologie, které dosud nebyly využity v provozu. Účastníkem řízení bude ve zmiňovaných případech provozovatel. Podpůrně se potom použije ustanovení § 27 SR.

V některých případech může krajský úřad provozovateli stacionárního zdroje uložit povinnost dodržovat „plán snížení emisí“ nebo plnit „plán zásad správné zemědělské praxe“ namísto obecné povinnosti dané zákonem a prováděcími předpisy dodržovat některé emisní limity. Účastníkem řízení bude ve zmiňovaných případech provozovatel. Podpůrně se potom použije ustanovení § 27 SR.

Za každou jednotku vypuštěných emisí jsou provozovatelé zvláště velkých, velkých nebo středních a malých stacionárních zdrojů povinni platit poplatky za znečišťování ovzduší na období jednoho roku, zpravidla zálohově. O výši těchto poplatků rozhoduje krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo obecní úřad. Za zákonem daných podmínek¹³⁶ může správce poplatku rozhodnout také o odkladu placení záloh. O poplatcích je rozhodováno ve správním řízení, jehož účastníkem bude provozovatel stacionárního zdroje. Podpůrně se potom použije ustanovení § 27 SR.

Další správní řízení v oblasti ochrany ovzduší probíhá v souvislosti s vydáváním tzv. povolenek.¹³⁷ Je to jeden z nástrojů ochrany klimatického systému Země. Vydávání povolenek se řídí zákonem č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování

¹³⁶ § 21 a § 22 zákona o ovzduší.

¹³⁷ Zákon chápe povolenku jako majetkovou hodnotu odpovídající právu provozovatele zařízení vypustit do ovzduší ekvivalent tuny CO₂.

s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších zákonů. Povolenky jsou vydávány ve správním řízení zahajovaném na žádost provozovatele zařízení vypouštějícího skleníkové plyny. Zákon v § 4 odst. 3 výslovně stanoví, že jediným účastníkem řízení je žadatel o povolenku.

3.2.7 Ochrana nerostného bohatství

Ochrana životního prostředí v souvislosti s těžbou nerostných surovin je zajištěna několika právními předpisy.¹³⁸ Ty byly přijaty v roce 1988 a ačkoli již byly několikrát novelizovány, přesto neodpovídají současným podmínkám, zejména zde není kladen dostatečný důraz na ochranu životního prostředí.

V souvislosti s těžbou nerostů probíhá celá řada správních řízení. Předně je třeba zmínit řízení o **stanovení průzkumného území**, které je zakotveno v ustanovení § 4a zákona o geologických pracích. Stanovení průzkumného území je třeba k tomu, aby se vůbec mohlo začít s vyhledáváním a průzkumem výhradního ložiska. Rozhodnutí vydává MŽP, řízení je zahajováno na žádost tzv. zadavatele, tedy subjektu, který má oprávnění k hornické činnosti. Účastníkem řízení o stanovení průzkumného území je žadatel, a dále obec, na jejímž území je návrh průzkumného území situován, a subjekty, kterým zvláštní právní předpis postavení účastníka řízení přiznávají.¹³⁹ Může se jednat například o občanská sdružení zaměřená na ochranu životního prostředí, kterým postavení účastníka řízení přiznávají jednotlivé složkové předpisy práva životního prostředí (viz například podkapitola o ochraně přírody a krajiny či o územním a stavebním řízení).

Dalším významným správním řízením je řízení o **stanovení chráněného ložiskového území**. Procesní aspekty odlišné od správního řádu jsou upraveny v ustanovení § 17 horního zákona.

Z hlediska ochrany práv subjektů, které mohou být přímo dotčeny na svých právech, a z hlediska účasti veřejnosti na správě věcí veřejných, a potažmo na ochraně životního prostředí, má právní úprava nedostatky. Účastníkem řízení o stanovení chráněného ložiskového území je totiž podle horního zákona pouze

¹³⁸ Stěžejní je zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, dále pak zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁹ Stanovení průzkumného území je zvláštním typem územního rozhodnutí (DAMOHOŘSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 533.).

navrhovatel, který v řízení může podávat připomínky a návrhy. Jiné subjekty se řízení účastnit nemohou a nemají tak možnost v tomto směru prosazovat svá práva, příp. požadavky na ochranu životního prostředí. O stanovení chráněného ložiskového území se tak často dozví až z územně plánovací dokumentace, kde budou vymezeny hranice takového území.

Dalším správním řízením, které je v souvislosti s těžbou nerostných surovin vedeno, je řízení o **stanovení** (dále o změně a zrušení) **dobývacího prostoru**. Podle § 27 odst. 6 HZ je stanovení a změna dobývacího prostoru i rozhodnutím o využití území v rozsahu jeho vymezení na povrchu. Stavební zákon k tomu stanoví, že rozhodnutí o změně využití území vyžaduje stanovení dobývacího prostoru (§ 80 odst. 2 písm. b) StZ). Jedná se o poměrně problematickou úpravu. Z formulace ustanovení HZ a StZ je možné vyvozovat to, že se buď vydává jedno rozhodnutí, které je rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru a zároveň rozhodnutím o změně využití území, nebo jsou vydávána tato rozhodnutí samostatně, každé ve správním řízení. Každá z uvedených variant by však znamenala jiný okruh účastníků. Kdyby se jednalo o jedno rozhodnutí, musel by být okruh účastníků stanoven jak na základě HZ, tak na základě StZ.¹⁴⁰

Na rozdíl od řízení o stanovení chráněného ložiskového území, v případě řízení o stanovení, změně a zrušení dobývacího prostoru již horní zákon přiznává postavení účastníka řízení kromě navrhovatele i fyzickým a právnickým osobám, jejichž vlastnická práva a jiná práva k pozemkům nebo stavbám mohou být rozhodnutím přímo dotčena, dále obci, v jejímž územním obvodu se dobývací prostor nachází, a obcím, jejichž územní obvody mohou být stanovením dobývacího prostoru dotčeny.

Horní zákon poměrně podrobně upravuje postup v rámci správního řízení o stanovení dobývacího prostoru. Navrhovatel musí již k návrhu doložit seznam jemu známých osob, které přichází v úvahu jako účastníci řízení, zahájení řízení potom oznamuje příslušný obvodní báňský úřad dotčeným orgánům státní správy a všem známým účastníkům řízení. V případě, že navrhovaný dobývací prostor saháje větší území¹⁴¹, oznamuje obvodní báňský úřad zahájení řízení účastníkům

¹⁴⁰ Blíže viz k tomu BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Vybraná řízení v souvislosti s ochranou nerostného bohatství. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, roč. XVIII, č. 2, s. 176–184.

¹⁴¹ Zákon hovoří o „rozsáhlém území“, blíže však toto území nevymezuje, proto bude záležet na uvážení příslušného obvodního báňského úřadu, zda v konkrétním případě bude aplikovat ustanovení o stanovení dobývacího prostoru, jež se týká rozsáhlého území, či nikoli.

řízení veřejnou vyhláškou. Takto činí také v případě, že mu účastníci řízení nejsou známi. Obecně lze konstatovat, že veřejnou vyhláškou by měl zahájení řízení o stanovení dobývacího prostoru oznamovat vždy, neboť jen tak bude zajištěno, že nebude opomenut žádný potenciálně dotčený subjekt a v tomto směru se tak předejde vadám řízení.

K tomu, aby organizace mohla v takto stanoveném dobývacím prostoru zahájit vlastní dobývání výhradního ložiska, musí ještě obvodní báňský úřad požádat o vydání povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek v rámci **povolování hornické činnosti**. Popřípadě je v souladu se zásadou procesní ekonomie možné správní řízení o stanovení dobývacího prostoru se správním řízením o povolení hornické činnosti spojit. Účastníky řízení o povolení hornické činnosti potom podle zákona o hornické činnosti jsou žadatel, investor, vlastník důlního díla, dále osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána.

3.2.8 Ochrana veřejného zdraví – hluk a vibrace

V souvislosti s ochranou veřejného zdraví je diskutována otázka účastenství v rámci ochrany před hlukem zakotvené v zákoně o ochraně veřejného zdraví. Pro přehlednost je nutné rozlišit letiště jako specifický zdroj hluku a ostatní zdroje hluku a vibrací.

V případě letišť nelze hygienické limity dodržet, proto zákon zakotvuje specifickou úpravu, aby tak byla zajištěna ochrana veřejného zdraví v co největší možné míře. Pro mezinárodní letiště zajišťující ročně více než 50 000 startů nebo přistání a vojenská letiště je tak při překročení hygienických limitů zřizováno ochranné hlukové pásmo. Rozhodnutí (v širším slova smyslu) o jeho zřízení je však vydáváno formou opatření obecné povahy a nikoli ve správním řízení.

Pokud jde o ostatní zdroje hluku a vibrací překračující hygienické limity, zde se pro jejich provozování vydává povolení ve správním řízení (ustanovení § 31 odst. 1 ZOVZ).¹⁴² Předmětný zákon však výrazně zužuje okruh účastníků tohoto řízení. Dle ustanovení § 94 odst. 2 ZOVZ je totiž účastníkem řízení pouze navrhovatel, tj. ten, kdo daný zdroj hluku nebo vibrace provozuje. Situace, kdy je určitému subjektu povoleno provozovat zdroj hluku nad hygienický limit, může výrazně za-

¹⁴² Nejčastěji se jedná o povolování provozování nadlimitně hlučných silnic v určitých úsecích.

sáhnout do práv jiných osob, zejména sousedů navrhovatele. V úvahu přichází zásah do celé řady ústavně zaručených práv, jako právo na spravedlivý proces, právo na ochranu zdraví, právo na příznivé životní prostředí či právo na ochranu výkonu vlastnického práva, apod. Takto dotčené subjekty se však daného správního řízení účastnit nemohou a nejsou tudíž ani aktivně legitimovány k podání odvolání. Tvrzením protiústavnosti takového zúženého vymezení účastníků řízení oproti správnímu řádu se zabýval i Nejvyšší správní soud. Ten ve svém rozsudku ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 4 Ads 79/2008 konstatoval, že *„pokud zákonodárce využil při tvorbě zákona možnosti omezit okruh účastníků jen na žadatele, není zde důvod považovat takové zákonné ustanovení bez dalšího za neústavní.“*

Na druhou stranu zde vyvstává otázka, zda by osoby tvrdící dotčení vydaným rozhodnutím na svých právech, právem chráněných zájmech či povinnostech nebyly aktivně legitimovány k podání žaloby dle ustanovení § 65 soudního řádu správního. V případě zmiňovaného judikátu byla žaloba podaná takto dotčenou osobou Městským soudem v Praze odmítnuta jako podaná osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Nejvyšší správní soud však toto usnesení zrušil s tím, že městský soud měl *„návrh propustit do řízení, kde teprve, vyšel-li by nedostatek aktivní legitimace najevo, měl s ohledem na tuto skutečnost o návrhu rozhodnout rozsudkem.“* Pokud by však dotčená osoba přece jen byla aktivně legitimována k podání žaloby, bude třeba zamyslet se nad další otázkou, kterou ostatně nadnesla i žalobkyně v předmětném řízení. Tím, že nebude mít postavení účastníka správního řízení o povolení výjimky, nebude zaručeno, že se o vedení takového řízení a vydání rozhodnutí vůbec dozví.

3.2.9 Ochrana v rámci veterinárního zákona

Ochrana zvířat a nepřímo také ochrana zdraví osob je zajištěna zejména veterinárním zákonem. Tento právní předpis zakotvuje správní řízení v ustanoveních, ze kterých je zpravidla přímo patrné, kdo bude jejich účastníkem. Podpůrně bude nutné aplikovat správní řád. Mezi tato správní řízení patří zejména:

- Podle § 4 veterinárního zákona je chovatel, který hodlá použít zvířata k pokusům, povinen požádat krajskou veterinární správu nebo Městskou veterinární správu v Praze o stanovení podmínek veterinární péče.

- Při dovozu zvířat ze třetích zemí je podmínkou jejich dovozu pohraniční veterinární kontrola.¹⁴³ Při nesplnění dovozních podmínek orgány provádějící pohraniční veterinární kontrolu vydávají po projednání s dovozcem nebo jeho zástupcem rozhodnutí, že zvířata budou odeslána ve stanovené lhůtě zpět, jestliže tomu nebrání další okolnosti, nebo že budou veterinárně vyšetřena a v souladu s vyšetřením poražena, popřípadě utracena. Náklady, které rozhodnutí způsobí, nese dovozce nebo jeho zástupce. Bude se jednat o správní řízení, jehož účastníkem bude dovozce nebo jeho zástupce.
- Obdobně se postupuje u dovozu živočišných produktů.¹⁴⁴ Při dovozu živočišných produktů ze třetích zemí je podmínkou jejich dovozu pohraniční veterinární kontrola. Při nesplnění dovozních podmínek orgány provádějící pohraniční veterinární kontrolu vydávají po projednání s dovozcem nebo jeho zástupcem rozhodnutí, že produkty budou do 60 dnů odeslány zpět nebo neškodně odstraněny. Náklady, které rozhodnutí způsobí, nese dovozce nebo jeho zástupce. Bude se jednat o správní řízení, jehož účastníkem bude dovozce nebo jeho zástupce.
- Chovatel může zásadně sám na vlastním pozemku neškodně odstraňovat kadáver zvířete ze zájmového chovu, pokud tento kadáver nepochází ze zvířete náležejícího mezi přežvýkavce nebo prasata nebo nejde o zvíře podezřelé nebo nemocné nebezpečnou nákazou. Kadáver koně ze zájmového chovu může chovatel odstranit sám na svém pozemku jen se souhlasem krajské veterinární správy. Účastníkem řízení bude žadatel o povolení. Podpůrně lze použít § 27 SŘ.
- Ústav pro státní kontrolu léčiv veterinárních biopreparátů a léčiv rozhoduje na základě žádosti osoby o schválení veterinárního přípravku. Při splnění všech zákonných podmínek ÚSKL vydá rozhodnutí o schválení veterinárního přípravku. Účastníkem řízení jsou výrobci veterinárních přípravků nebo osoby, které s veterinárními přípravky zacházejí. Podpůrně lze použít § 27 SŘ.

¹⁴³ § 34 veterinárního zákona.

¹⁴⁴ § 36 veterinárního zákona.

3.2.10 Myslivost

Právo myslivosti je zakotveno ve zvláštním právním předpise, a to v zákoně o myslivosti.

Myslivost lze provozovat zásadně v rámci uznané honitby, která je tvořena souvislými honebními pozemky. Uznání honitby probíhá v rámci správního řízení, které je zahajováno na návrh u příslušného orgánu státní správy myslivosti. Návrh na uznání honitby podává vlastník honebních pozemků nebo přípravný výbor honebního společenstva, které má podle zákona právní subjektivitu. Jestliže návrh na uznání honitby splňuje všechny zákonné požadavky,¹⁴⁵ orgán státní správy myslivosti musí vydat rozhodnutí o uznání honitby. Účastníkem správního řízení je navrhovatel. Účastníky řízení budou i vlastníci pozemků, které tvoří honitbu, pokud není vlastníkem těchto pozemků sám navrhovatel. Podpůrně lze použít ustanovení § 27 SŘ.

Uživatel honitby má povinnost navrhnout orgánu státní správy myslivosti ustanovení mysliveckého hospodáře. Jestliže příslušný orgán s navrženou osobou nesehlasí, musí o tomto vydat rozhodnutí, kterým odmítne jmenovat navrženou osobu mysliveckým hospodářem. Ustanovování mysliveckého hospodáře tedy není správním řízením, teprve až s vydáním zamítavého rozhodnutí se dostáváme do režimu správního řízení.

Za zákonem stanovených podmínek je nutné ke snížení stavů zvěře a zrušení jejího chovu povolení. V krajních případech orgán státní správy myslivosti sám rozhodne o snížení počtu druhu zvěře. Stejně tak je nutné povolení příslušného orgánu k lovu mimo dobu lovu a povolení k lovu na nehonebních pozemcích. Jedná se o správní řízení, kde účastníkem je uživatel honitby. Podpůrně lze použít ustanovení § 27 SŘ.

3.2.11 Rybářství

Rybářské právo je vykonáváno v rámci režimu zákona o rybářství.

V obvodu své územní působnosti vyhláší rybářský orgán svým rozhodnutím rybářský revír, který je vyhlášován na vodním toku, na rybníce nebo na uzavřené vodě. V pochybnostech, zda se jedná o uzavřenou vodu, rozhoduje příslušný rybářský orgán. Rybářský revír se vyhláší

¹⁴⁵ § 17 zákona o myslivosti.

- na žádost vlastníka rybníka nebo
- na žádost vlastníka pozemku, na němž se nachází uzavřená voda; je-li vlastníků nebo spoluvlastníků těchto nemovitostí více, vyhlásí příslušný rybářský orgán rybářský revír na základě žádosti všech vlastníků nebo všech spoluvlastníků nebo osoby pověřené všemi vlastníky nebo všemi spoluvlastníky k podání žádosti o vyhlášení rybářského revíru nebo na základě žádosti nájemce uvedených nemovitostí, prokáže-li žadatel, že písemně uzavřel nájemní vztah za účelem výkonu rybářského práva k uvedeným nemovitostem s vlastníkem nebo všemi vlastníky nebo všemi spoluvlastníky uvedených nemovitostí nebo
- z vlastního podnětu příslušného rybářského orgánu na vodním toku nebo na uzavřené vodě nalézající se na pozemku vlastníků nebo spoluvlastníků v případě, že se vlastníci nebo spoluvlastníci nedohodli na podání žádosti o vyhlášení rybářského revíru ani do 30 dnů od doručení výzvy příslušného rybářského orgánu k uzavření takové dohody; touto výzvou není zahájeno správní řízení.

Pro uvedená správní řízení se podpůrně použije § 27 SŘ. V rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru se uvede i jeho uživatel.

Příslušný rybářský orgán může rozhodnutím část rybářského revíru nebo celý rybářský revír vyhlásit za chráněnou rybí oblast. I na tomto místě platí to, co již bylo řečeno u rozhodnutí o zákazu vstupu do lesa, které vydává orgán státní správy lesů. Forma rozhodnutí je u stanovení ochranné rybí oblasti naprosto nevhodná a mělo by se tak dít formou opatření obecné povahy.

V rybářském revíru lze vykonávat rybářské právo. Příslušný rybářský orgán povoluje výkon rybářského práva na 10 let. Žádost o povolení výkonu rybářského práva může podat:

- a) v rybářském revíru vyhlášeného na žádost
 1. vlastníka rybníka,
 2. vlastníka pozemku, na němž se nachází uzavřená voda,
 3. osoba pověřená všemi vlastníky nebo všemi spoluvlastníky k podání žádosti o povolení výkonu rybářského práva svým jménem, je-li vlastníků nebo spoluvlastníků nemovitostí
 4. nájemce nemovitosti, na níž je vyhlášen rybářský revír, prokáže-li, že uzavřel nájemní vztah za účelem výkonu rybářského práva s vlastníkem nebo všemi vlastníky nebo všemi spoluvlastníky nemovitostí.
- b) v rybářském revíru vyhlášeném z vlastního podnětu rybářského orgánu

1. občan České republiky nebo fyzická osoba, která má trvalý pobyt na území České republiky,
2. právnická osoba, která má sídlo na území České republiky,
3. občan Evropské unie nebo právnická osoba, která je usazena ve státech Evropské unie.

Při lovu ryb v rybářském revíru a v rybníkářství je zakázáno užívat výbušné, otravné nebo omamné látky. Uživateli rybářského revíru nebo rybníkáři může Ministerstvo zemědělství povolit z tohoto zákazu výjimku, neexistuje-li žádné jiné uspokojivé řešení pro odstranění negativního vlivu vodního prostředí. Účastníky řízení budou žadatelé, tzn. uživatel rybářského revíru nebo rybníkář. Podpůrně lze použít ustanovení § 27 SŘ.

3.2.12 Odpadové hospodářství

Ochrana životního prostředí je zajišťována také prostřednictvím zákona o odpadech, který upravuje nakládání a dispozici s odpady.

Pro samotnou aplikaci zákona o odpadech je velmi důležité rozdělení odpadů do tří skupin na komunální odpad, nebezpečný odpad a odpad ostatní. Odpadem je *každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 zákona*. V některých reálných situacích se však mohou objevit pochybnosti, zda vlastník věci opravdu měl úmysl věci se zbavit. Jedná se například o zanechání autovraku na veřejném parkovišti. Krajský úřad rozhoduje dle § 78 odst. 2 písm. h) OdpZ ve správním řízení o odstranění pochybností, zda se jedná o odpad či nikoli. Nemusí se jednat jenom o tyto případy, v praxi může docházet k situacím, kdy si vlastník věci není jistý, zda zařadit určitou věc do komunálního nebo už nebezpečného odpadu. Řízení o odstraňování pochybností je zahajováno na návrh vlastníka věci nebo ex offo. Účastníkem řízení bude vlastník věci, jestliže bude znám, případně další subjekty podle § 27 SŘ.

Podle § 14 OdpZ lze zařízení k využívání, k odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, které je vydáno ve správním řízení a kterým je udělen souhlas k provozování těchto zařízení. Tato správní řízení jsou zahajována na žádost provozovatele zařízení, který bude jedním z účastníků řízení. Další subjekty se mohou do řízení dostat na základě § 27 SŘ.

I přes pravidlo, že odpad vzniklý v České republice se má přednostně odstraňovat na jejím území, je možná také přeshraniční přeprava odpadů (z, do, přes území České republiky). *Přeshraniční přeprava odpadů do České republiky za účelem*

odstranění je zakázána s výjimkou odpadů vzniklých v sousedních státech v důsledku živelních pohrom nebo za stavu nouze. Pro přeshraniční přepravu se ve výrazné míře uplatní také předpisy Evropské unie. Řízení je zahajováno u MŽP oznamovatelem, tedy osobou, která oznamuje přepravu odpadů z nebo přes území České republiky. Jediným účastníkem řízení je oznamovatel. V případě dovozu odpadu do České republiky je řízení u MŽP zahajováno na základě oznámení příjemce odpadu. Účastníkem takto zahájeného řízení je pouze příjemce.

Jestliže je oznamovatel povinen v souladu s předpisy Evropské unie¹⁴⁶ vrátit odpady do České republiky, MŽP mu k tomu uloží ve správním řízení příslušnou lhůtu a určí místo, kam má být odpad vrácen.

MŽP může také příjemci uložit rozhodnutím v souladu s předpisy Evropské unie¹⁴⁷ odstranění nebo využití přepravovaných odpadů v souladu se zákonem o odpadech.

Jestliže oznamovatel nebo příjemce nesplní povinnosti uložené jim MŽP, provede ministerstvo splnění povinností samo s využitím finanční záruky, která musí být složena před samotnou přeshraniční přepravou odpadů. Jestliže finanční prostředky budou nedostačující, může rozhodnutím ministerstvo uložit oznamovateli nebo příjemci, aby náklady uhradili.

Dle § 56 OdpZ probíhá u MŽP¹⁴⁸ také správní řízení o námitkách v souladu s čl. 9, 10, 11 nebo 12 přímo použitelného nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů. Správní řízení je zahajováno na základě oznámení o přeshraniční přepravě odpadů. Povaha námitek je taxativně vymezena v čl. 11 a 12 uvedeného nařízení. Námitky se mohou týkat buď přepravy odpadů určených k odstranění, nebo přepravy odpadů určených k využití. Tím, že stanovování námitek k přepravě odpadů probíhá ve správním řízení, mohou se do řízení mimo jiné zapojit také subjekty, jejichž primárním zájmem je ochrana životního prostředí (občanská sdružení). Okruh účastníků řízení o námitkách k přepravě odpadů je obecně vymezen § 27 SR.

¹⁴⁶ Čl. 25 a čl. 26(1) nařízení Rady č. 259/93 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o jejich kontrole.

¹⁴⁷ Čl. 26(1) nařízení Rady č. 259/93 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o jejich kontrole.

¹⁴⁸ MŽP je příslušným orgánem podle předpisu EU, tj. nařízení č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů.

3.2.13 Řízení dle atomového zákona

Využívání jaderné energie je v dnešní době nezbytností, na druhou stranou však s sebou přináší celou řadu rizik a jevů negativně ovlivňujících životní prostředí. Stát tuto činnost reguluje prostřednictvím atomového zákona.

Právě kvůli nedozírným následkům, které mohou být neodborným či nesprávným využitím jaderné energie způsobeny, vyžaduje celá řada činností s tím spojená povolení od Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dále též „úřad“). Výčet těchto činností je uveden v ustanovení § 9 AtomZ.¹⁴⁹

Úřad vydává povolení ve správním řízení, které je upraveno speciálně ke správnímú řádu přímo v atomovém zákoně. Tento právní předpis vymezuje odlišně od správního řádu mimo jiné také účastníky řízení. Jimi jsou pouze žadatelé o dané povolení. Vystává zde tak stejný problém jako u povolování provozování nadlimitního zdroje hluku.

Stejně jako v případě zákona o ochraně veřejného zdraví, i k účastenství dle atomového zákona se již české soudy vyjadřovaly. Dle usnesení NSS ze dne 2. 12. 2003, sp. zn. 7 A 56/2002, pokud § 14 odst. 1 atomového zákona „výslovně a jednoznačně omezuje okruh účastníků řízení o vydání povolení na žadatele o povolení, je jediným účastníkem řízení tento žadatel. Toto omezení účastenství, které ve spojení s § 65 s. ř. s. zamezuje možnosti třetích osob domáhat se soudní kontroly takového rozhodnutí, není v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod.“ ... „S ohledem na výslovnou úpravu účastníků řízení v § 14 odst. 1 atomového zákona a na předně uvedené výhradní postavení Úřadu, soud uzavírá, že zákon o ochraně přírody a krajiny je zvláštním zákonem, který při splnění podmínek v § 70 přiznává postavení účastníka občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 (starého – pozn. aut.) správního řádu, (zvláštní předpis jim takové postavení přiznává). Toto postavení jim však přísluší (za podmínek § 70 cit. zákona) toliko ve správních řízeních, kde není okruh účastníků zvláštním předpisem stanoven vůbec, a platí tam § 14 odst. 1 (starého – pozn. aut.) správního řádu anebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 (starého – pozn. aut.) správního řádu. Toto postavení jim však nepřísluší v řízení, kde zvláštní

¹⁴⁹ Povolení Úřadu je třeba například k umístění jaderného zařízení nebo úložiště radioaktivních odpadů, výstavbě jaderného zařízení, jednotlivým etapám uvádění jaderného zařízení do provozu a vyřazování z provozu, uvádění radionuklidů do životního prostředí, nakládání se zdroji ionizujícího záření, nakládání s radioaktivními odpady, s jadernými materiály, apod.

zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a a contrario tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl, jak to činí ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona.“

Ostatní relevantní předpisy (zejména tedy EIA, IPPC a stavební zákon) však nebudou atomovým zákonem dotčeny, proto bude třeba zažádat i o příslušná povolení vyplývající z těchto právních předpisů. Veřejnost včetně subjektů přímo dotčených na svých právech se tak může účastnit těchto řízení. Otázkou zůstává, zda je takto zvolená právní regulace dostačující či zda by alespoň dotčení vlastníci a dotčené obce neměli mít zakotvenou možnost účastnit se řízení o povolení činností dle atomového zákona.

3.2.14 Územní a stavební řízení

Vymezení účastenství v jednotlivých environmentálních předpisech se promítá do postupů dle stavebního práva. Z tohoto důvodu se budeme zabývat taktéž účastníky územního a stavebního řízení.

V územním a stavebním řízení se řeší specifické zájmy osob, které mohou být územním rozhodnutím nebo stavebním povolením dotčeny na svých právech. Ochrana veřejných zájmů včetně ochrany životního prostředí by měla být s ohledem na princip prevence zajišťována již v předchozích postupech územního plánování. Přesto se i v územním a stavebním řízení mohou objevit otázky související s ochranou životního prostředí, které již budou vzhledem ke konkrétnosti objektu daných správních řízení poněkud odlišného charakteru, než jak tomu bylo v rámci územního plánování.

Ve stavebním zákoně najdeme odlišně od správního řádu speciálně upravené okruhy účastníků územního a stavebního řízení. Obecně je zájem na tom, aby účastníci těchto řízení byli specificky vymezeni, protože pro tato řízení je typická koordinace a vyvažování soukromých a veřejných zájmů, což nelze tvrdit o správním řízení obecně.

Územní řízení

Účastníky územního řízení jsou podle § 85 StZ:

- žadatel,
- obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn,

- vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn,
- ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě,
- osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno,
- osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis,
- společenství vlastníků jednotek; v případě, že společenství vlastníků jednotek nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

Účastníky řízení nejsou nájemci bytů, nebytových prostor nebo pozemků.

Z vymezení okruhu účastníků vyplývá, že se účastníkem územního řízení mohou za zákonem daných podmínek stát také občanská sdružení, a to na základě toho, že jim toto postavení přiznává zvláštní právní předpis (např. ZOPK a zákon EIA¹⁵⁰).

Stavební řízení

Účastníky stavebního řízení jsou dle § 109 StZ:

- stavebník,
- vlastník stavby, na níž má být provedena změna či udržovací práce,
- vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna,

¹⁵⁰ Zákon EIA upravuje v ustanovení § 23 odst. 9 podmínky pro to, aby se občanské sdružení mohlo stát účastníkem navazujícího řízení (tj. zejména územního řízení). Toto ustanovení je problematické, neboť některé podmínky nejsou ovlivnitelné samotným občanským sdružením a omezují tak v konečném důsledku účast veřejnosti na ochraně životního prostředí. Novela 436/2009 Sb., účinná od 10. 12. 2009, tento problém částečně vyřešila novým ustanovením § 23 odst. 10, když zakotvila možnost občanských sdružení a obecně prospěšných společností a dotčených obcí domáhat se při splnění zákonných podmínek správní žalobou zrušení navazujícího rozhodnutí z důvodu porušení zákona EIA dle § 65 SŘS. Blíže viz Kapitola 8: Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí, s. 206 a násl.

- osoby, jejichž věcná práva mohou být navrhovanou stavbou přímo dotčena,¹⁵¹
- společenství vlastníků jednotek ve stavebním řízení, které se týká domu nebo společných částí domu anebo pozemku; v případě, že společenství vlastníků jednotek nemá právní subjektivitu, vlastník, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu.

Účastníkem řízení opět není nájemce bytu, nebytového prostoru nebo pozemku.

V rámci stavebního řízení již zákon ve vymezení účastníků řízení neuvádí osoby, o nichž tak stanoví zvláštní právní předpis. Vystává tak otázka, zda by postavení účastníka stavebního řízení mohlo mít i občanské sdružení. Judikatura NSS tenduje k tomu, že občanské sdružení může být účastníkem stavebního řízení s ohledem na skutečnost, že zvláštní právní předpis (v našem případě ZOPK), který umožňuje účast občanských sdružení ve správních řízeních, je zákonem speciálním ke stavebnímu zákonu. „Absence výslovného odkazu však nemůže nic změnit na skutečnosti, že pokud existuje zvláštní právní norma, která má užší vymezení, ať už věcné či osobní, bude muset být podle pravidla *lex specialis derogat generali* aplikována před úpravou obecnou, tzn. že ji buď zcela nahradí nebo ji alespoň dílčím způsobem modifikuje.“¹⁵²

3.3 ZÁVĚR

Správních řízení v rámci environmentálních předpisů je celá řada, nemohl být opomenut ani stavební zákon, který je s právem životního prostředí neodmyslitelně spjatý. Vymezení účastníků řízení podle jednotlivých složkových právních předpisů je velmi důležité jak pro právní praxi, tak pro právní jistotu subjektů práva.

¹⁵¹ Vlastník stavby na pozemku, na kterém má být stavba prováděna, a ten, kdo má k tomuto pozemku nebo stavbě právo odpovídající věcnému břemenu, mohou-li být jejich práva navrhovanou stavbou přímo dotčena; vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno; ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno.

¹⁵² Viz rozsudek NSS ze dne 27. května 2010, č. j. 5 As 41/2009-91. V rozsudku NSS ze dne 4. 8. 2010, č. j. 9 As 63/2010-111 je navíc dovozováno, že „nelze bez dalšího vyloučit účast občanského sdružení ve zkráceném stavebním řízení.“

Postupy dle složkových předpisů práva životního prostředí jsou natolik specifické, že je nutné v mnoha případech vymezit okruh účastníků odlišně od obecné úpravy ve správním řádu. Převládají skupiny těch právních předpisů, kdy je specificky vymezen účastník typický pro ten který environmentální proces s tím, že pro vyřešení otázky celkového okruhu účastenství bude aplikován správní řád.

Složitost vymezení okruhu účastníků v jednotlivých správních řízeních dokládá i řada rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která jsou této problematice věnována. Velká část judikatury je orientována na účast občanských sdružení ve správních řízeních. Předpokládáme, že i na dále se bude judikatura v oblasti účastenství vyvíjet.

Seznam literatury:

- BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Vybraná řízení v souvislosti s ochranou nerostného bohatství. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, roč. XVIII, č. 2, s. 176–184.
- ČERNÝ, P. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006. 439 s.
- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vyd. Praha: C. H. BECK, 2007. 599 s.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 640 s.
- MAREK, K., PRŮCHA, P. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 264 s.
- ONDRUŠ, R. *Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s.
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 428 s.
- ŠPONAR, P., VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005. 288 s.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1048 s.

KAPITOLA 4: ZÁVAZNÁ STANOVISKA A JINÉ ÚKONY DLE ČÁSTI ČTVRTÉ SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Autoři: Tomáš Kocourek, Marie Poláčková

Společným znakem stanovisek, závazných stanovisek, vyjádření, sdělení a jiných úkonů dle části čtvrté správního řádu je, že se jimi nezakládají, nemění ani neruší práva či povinnosti a ani se závazně neurčuje, že osoba nějaká práva či povinnosti má nebo nemá. Zkrátka nenaplnňují materiální znaky rozhodnutí, ani konstitutivního, ani deklaratorního. Hranice mezi těmito úkony a deklaratorními správními rozhodnutími je však velice úzká a někdy nezřetelná. Nelze přitom vycházet pouze z jejich pojmenování, ale je třeba vzít v úvahu jejich právní znaky a posoudit, zda zákon nepropůjčuje těmto aktům jinou formu, než jaká by jim s ohledem na jejich materiální znaky náležela. Úkony dle části čtvrté správního řádu představují heterogenní skupinu, stupeň jejich závaznosti se liší. Je zapotřebí si uvědomit, že charakter těchto úkonů se může lišit v závislosti na tom, zda je hodnotíme pohledem správního řádu, či soudního řádu správního; to se týká zejména závazných stanovisek.

4.1 ZÁVAZNÁ STANOVISKA

Problematiku závazných stanovisek nelze uvodit jinak než stručným pohledem na legislativní a judikatorní vývoj několika posledních let. Zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, pojímal správní řízení jako rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech jednotlivců v oblasti veřejné správy. Jednalo se tedy o vydávání individuálních správních aktů zaměřených navenek vůči adresátům veřejné správy.¹⁵³ Týkal se téměř výlučně vydávání správních rozhodnutí. Omezeně se vztahoval na různá osvědčení, posudky, vyjádření, doporučení a po-

¹⁵³ PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. *Správní právo, procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 19.

dobná opatření, které neměly povahu správních rozhodnutí a při jejichž vydávání se postupovalo jen dle základních pravidel řízení obsažených v § 3 odst. 1 až 4 správního řádu.

V daném legislativním rámci se musela aplikační praxe a doktrína vypořádat s právní povahou rozličných úkonů (stanovisek, závazných stanovisek, souhlasů apod.), vydávaných jako podklad pro další správní akty, jimiž se daný záměr povoloval. Tyto úkony byly nejčastěji vydávány v souvislosti s řízeními dle stavebního zákona tzv. dotčenými orgány státní správy. S tím úzce souvisí problematika subsumpce a řetězení správních aktů.

O subsumpci se jedná tehdy, pokud vydání finálního správního rozhodnutí je podmíněno vydáním podkladových správních aktů a jejich obsahem. Adresát veřejné správy se zpravidla obrací přímo na orgán vedoucí řízení o finálním správním aktu (správním rozhodnutí). Jednotlivé subsumované správní akty nejsou účastníku řízení o finálním aktu oznamovány, ten se tedy proti nim nemůže odvolat. Subsumované správní akty nevystupují vůči němu samostatně, nýbrž až prostřednictvím finálního správního aktu.¹⁵⁴ V okamžiku oznámení finálního správního aktu se stávají subsumované správní akty pravomocné, tedy nezměnitelné. Ani v odvolacím řízení proti finálnímu správnímu aktu nelze přezkoumávat obsah subsumovaných správních aktů, neboť orgány vedoucí řízení o finálním aktu jsou subsumovanými akty vázány, ledaže by šlo o akty nicotné.¹⁵⁵ Jestliže subsumované správní akty nesměřují navenek, nelze je považovat za správní rozhodnutí, neboť nezavazují individuálně určené subjekty, nýbrž orgán veřejné správy, který vede řízení o finálním správním aktu. Teprve tento finální správní akt má zpravidla povahu správního rozhodnutí. Zákon však může bez ohledu na charakteristiku právních účinků subsumovaného správního aktu propůjčit mu formu správního rozhodnutí. Aplikační praxe se v mnoha případech přiklonila k tomu, že subsumované akty (různá stanoviska, souhlasy, vyjádření apod.) byly vydávány ve správním řízení ve formě rozhodnutí, neboť tím byla lépe chráněna práva účastníků. O tom svědčí např. i rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, dle něhož souhlas se zásahem do krajinného rázu dle § 12 ZOPK se vydává ve správním řízení. Správní řízení je zahajováno buď na žádost stavebníka, nebo z moci úřední (v této souvislosti

¹⁵⁴ STAŠA, J. Problém subsumpce správních aktů. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2001, č. 1–2, s. 88–89.

¹⁵⁵ STAŠA, J. Problém subsumpce správních aktů. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2001, č. 1–2, s. 94.

může být dán podnět k zahájení správního řízení z moci úřední stavebním úřadem).¹⁵⁶

V případě řetězení správních aktů vystupuje každý akt navenek samostatně, vydání jednoho aktu je předpokladem pro vydání aktu navazujícího. O každém správním aktu se vede samostatné správní řízení, akt se samostatně oznamuje adresátovi, tj. bezprostředně působí navenek.¹⁵⁷ Proto mohou být akty předmětem řízení o opravných prostředcích.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, přinesl v tomto ohledu výraznou změnu, neboť vedle vydávání správních rozhodnutí upravuje i vydávání závazných stanovisek (§ 149) jako formy subsumovaných správních aktů. Závazná stanoviska jsou tímto ustanovením definována materiálně (nikoliv formálně) jako úkon, který není rozhodnutím a jehož obsah je závazný pro výrokovou část správního rozhodnutí. Z toho vyplývá, že závazné stanovisko nezakládá, nemění ani neruší práva ani povinnosti jednotlivců a ani je závazně neurčuje, neboť pomocí těchto materiálních znaků je vymezeno právě správní rozhodnutí (§ 2 a § 69 SŘ). Judikatura dovodila, že závazné stanovisko je úkonem dle části čtvrté správního řádu, při jehož vydávání se postupuje dle § 154 SŘ.¹⁵⁸ Zákon může určit, že akt, který je z materiálního hlediska závazným stanoviskem, se vydává ve správním řízení ve formě rozhodnutí.¹⁵⁹ Možná je i opačná varianta, kdy akt, který je z materiálního hlediska rozhodnutím, se na základě zvláštní právní normy vydává formou závazného stanoviska.¹⁶⁰

Nejednotné označení podkladových právních aktů vytváří nepřehlednost v právním řádu. Odpověď na otázku, zda se jedná o závazné stanovisko, nebo o jiný podkladový správní akt, nenajdeme ve správním řádu jako obecném právním předpise, ale až v samotných zvláštních zákonech jako předpisech speciálních. Ve společných ustanoveních zvláštních právních předpisů zpravidla nalezneme vymezení, které správní akty upravené daným předpisem jsou svou povahou závaznými stanovisky ve smyslu § 149 SŘ. Toto vymezení se děje zpravidla

¹⁵⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001-39. Dostupné z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

¹⁵⁷ STAŠA, J. Problém subsumce správních aktů. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2001, č. 1–2, s. 90.

¹⁵⁸ Rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

¹⁵⁹ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 394 a 833.

¹⁶⁰ Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009-70. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

prostřednictvím poznámky pod čarou odkazující buď na nový správní řád jako celek, nebo přímo na ustanovení § 149 SŘ. Naznačené vodítko je však pouze orientační, neboť dle ustálené judikatury Ústavního soudu nemají poznámky pod čarou normativní význam. Podkladový akt je závazným stanoviskem jen tehdy, pakliže vyhovuje definici závazného stanoviska obsažené v § 149 SŘ, popř. tak stanoví zvláštní zákon.

Ani novému správnímu řádu se nepodařilo terminologicky zcela odlišit správní rozhodnutí od subsumovaných správních aktů, které rozhodnutími nejsou. Závazným stanoviskem se označují subsumované správní akty, které ústí ve vydání finálního správního aktu (správního rozhodnutí), ale též samostatná správní rozhodnutí, která nemají povahu subsumovaných správních aktů.¹⁶¹ Jestliže není závazné stanovisko vydáváno jako subsumovaný správní akt v rámci řízení o vydání finálního správního aktu a naplňuje materiální kritéria správního rozhodnutí, musí být vydáno v samostatném správním řízení a formálně i obsahově splňovat požadavky kladené na správní rozhodnutí. Vůči takovému „závaznému stanovisku“ lze samostatně podat odvolání a jiné opravné prostředky, neboť se jedná o správní rozhodnutí. Pokud jednotlivce požádá dotčený orgán o vydání závazného stanoviska k určité činnosti, aniž by zde probíhalo navazující řízení např. dle stavebního zákona, je dotčený orgán postaven do svízelné situace. Musí si totiž jako předběžnou otázku vyhodnotit, zda k realizaci daného záměru je třeba vydat rozhodnutí dle stavebního zákona. Na posouzení této otázky, tedy na výkladu norem obsažených ve stavebním zákonu, závisí, jestli závazné stanovisko dle složkového předpisu má být vydáno ve správním řízení jakožto samostatné rozhodnutí, anebo podstatně méně formalizovaným způsobem jakožto subsumovaný správní akt. Dotčené orgány jsou tak konfrontovány s mnohdy složitou otázkou, která se vymyká oboru jejich odbornosti.

4.1.1 Přezkum závazných stanovisek v rámci správního řádu

Vydání nesouhlasného závazného stanoviska má za následek zamítnutí žádosti o vydání správního rozhodnutí (např. územního rozhodnutí), a to bez provádění dalšího dokazování, které se tak stává nadbytečným. Nový správní řád zavedl zvláštní mechanismus přezkumu závazných stanovisek instančním postupem. Proti obsahu závazného stanoviska se lze bránit v rámci odvolání, kterým se napadá výrok finálního správního aktu (např. územního rozhodnutí). Jestliže některá

¹⁶¹ Viz např. § 44a odst. 3 ZoSPP nebo § 90 odst. 1 věta druhá ZOPK.

z odvolacích námitek míří proti závaznému stanovisku, požádá odvolací orgán (ve vztahu ke správnímu rozhodnutí, tedy např. nadřízený stavební úřad) nadřízený orgán orgánu, který vydal závazné stanovisko (např. nadřízený orgán ochrany přírody), o potvrzení či změnu závazného stanoviska. Pokud by nadřízený orgán rozhodl o odvolání proti finálnímu správnímu aktu, aniž by požádal nadřízený orgán dotčeného orgánu, který vydal v rámci odvolání napadené závazné stanovisko, o jeho potvrzení či změnu, zatížil by řízení vadou, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí.¹⁶² Taková vada je proto důvodem pro zrušení finálního správního aktu soudem či v přezkumném řízení.

Druhou možností přezkumu závazného stanoviska v rámci instančních vztahů je přezkumné řízení, které však není opravným prostředkem, nýbrž prostředkem dozoru, jenž není v dispozici účastníků. V přezkumném řízení lze závazné stanovisko zrušit nebo změnit. Správní orgán, který zjistí, že dotčený orgán vydal nezákonné závazné stanovisko, oznámí tuto skutečnost dotčenému orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí. Příslušným správním orgánem k přezkoumání závazného stanoviska je orgán nadřízený dotčenému orgánu, který závazné stanovisko vydal. Předmětem přezkumného řízení je závazné stanovisko, nikoliv finální správní akt. Zrušení či změna závazného stanoviska v přezkumném řízení je důvodem pro obnovu řízení o vydání finálního správního aktu ve smyslu § 149 odst. 6 SŘ (viz dále). Jelikož závazné stanovisko nenabývá právní moci, nelze na přezkumné řízení aplikovat ustanovení o lhůtách pro zahájení přezkumného řízení a pro vydání rozhodnutí v tomto řízení. Jediným časovým limitem je, že dosud neuplynula lhůta pro obnovu řízení o vydání finálního správního aktu, jinak by totiž přezkum závazného stanoviska byl pouze akademickým počinem bez dopadu do právní sféry účastníků řízení.¹⁶³

Významné je rovněž ustanovení § 149 odst. 6 SŘ, které řeší případy, kdy po vydání finálního správního aktu dojde ke zrušení či změně závazného stanoviska. Taková skutečnost představuje zvláštní důvod obnovy správního řízení o vydání finálního aktu, a to nejen obnovy na návrh účastníka, ale i obnovy z moci úřední (§ 149 odst. 6 SŘ v tomto směru nerozlišuje). Důvod obnovy dle § 100 odst. 1 písm. b) SŘ zde nepřichází v úvahu, neboť závazné stanovisko není správním rozhodnutím, které bylo podkladem pro vydání konečného rozhodnutí. Podkladový vztah mezi dvěma správními rozhodnutími je ve stavebním právu dán např. mezi

¹⁶² Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 10. 2010].

¹⁶³ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 839.

územním rozhodnutím a stavebním povolením.¹⁶⁴ Jinak se však na obnovu řízení z důvodu dle § 149 odst. 6 SŘ uplatní všechny obecné normy upravující tento mimořádný opravný prostředek.

4.1.2 Přezkum závazných stanovisek v rámci správního soudnictví

Přezkum subsumovaných správních aktů dle správního řádu je třeba odlišovat od jejich přezkoumatelnosti soudem. Dřívější judikatura považovala žalobu proti těmto typům správních aktů za nepřijatelnou, a to buď z toho důvodu, že se nejedná o správní rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS¹⁶⁵, nebo proto, že se jedná o rozhodnutí předběžné povahy.¹⁶⁶ Soudy zastávaly stanovisko, že subsumované správní akty jsou přezkoumatelné pouze v souvislosti s žalobou proti finálnímu správnímu aktu na základě § 75 odst. 2 SŘS. Prosazovala se konstrukce, že nezákonné subsumované správní akty zatíží nezákonností i finální rozhodnutí, které musí být z toho důvodu zrušeno. Samotné subsumované správní akty se však výrokem rozsudku neruší, pouze se v odůvodnění uvede, v čem spočívá jejich nezákonnost.¹⁶⁷

Změnu náhledu přinesla rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, která připustila soudní přezkum subsumovaných správních aktů.¹⁶⁸ Přijetí nového správního řádu neznamenal v tomto ohledu žádnou změnu.¹⁶⁹ Otázkou, zda tento právní názor je třeba aplikovat i na závazná stanoviska za právního stavu od 1. 1. 2007, kdy vstoupil v účinnost nový stavební zákon, a v této souvislosti byly novelizovány jednotlivé složkové zákony, je v současné době opět předmětem posuzování rozšířeného senátu NSS, jelikož různé senáty tohoto soudu zaujaly od-

¹⁶⁴ V podrobnostech viz rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

¹⁶⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 A 172/2002-38, shodně i rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 A 73/2002 – 54. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

¹⁶⁶ HENDRYCH, D. A kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 233.

¹⁶⁷ Rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005-83. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

¹⁶⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005-97 a č. j. 8 As 47/2005-86. Dostupná z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

¹⁶⁹ Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009-70. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

lišný právní názor.¹⁷⁰ Na podporu názoru, že závazná stanoviska nejsou samostatně přezkoumatelnými akty ve správním soudnictví, je třeba uvést, že složkové zákony počínaje 1. 1. 2007 výslovně stanoví, že souhlasy, stanoviska či závazná stanoviska vydávaná na jejich základě jako podklad pro rozhodnutí dle zvláštního zákona (stavebního zákona) jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu a nejsou samostatným správním rozhodnutím.¹⁷¹ Z hlediska správního procesu je tak explicitně vyjádřena podřízenost těchto úkonů vůči finálnímu správnímu aktu (rozhodnutí). Ta je posílena zavedením zvláštního mechanismu přezkumu závazných stanovisek v rámci odvolání (viz výše).

Argument, který dříve používali příznivci samostatného přezkumu stanovisek, tj. že je potřeba zbytečně vyvolávat řízení o vydání finálního správního aktu (rozhodnutí), ačkoliv je zřejmé, že žádosti nebude vyhověno s poukazem na negativní podobu subsumovaného správního aktu, je překonaný. Za současného právního stavu totiž není podání žádosti o vydání rozhodnutí, resp. odvolání proti negativnímu rozhodnutí zbytečným a formálním krokem, neboť v rámci odvolacího řízení může být zrušeno či změněno závazné stanovisko. Výsledek přezkoumání závazného stanoviska nadřízeným orgánem a rozhodnutí o odvolání proti správnímu rozhodnutí nedělí výrazná časová prodleva. Pokud by mělo být samostatně napadáno žalobou každé závazné stanovisko a správní rozhodnutí, vznikla by značně nepřehledná situace, aniž by to jednoznačně vedlo ke zrychlení či větší efektivitě soudem poskytované právní ochrany. V případě samostatného soudního přezkumu závazných stanovisek by soud mohl zrušit pouze závazné stanovisko, což by se však samo o sobě nikterak přímo nepromítlo do pravomocného správního rozhodnutí. Zrušení závazného stanoviska by bylo pouze důvodem pro obnovu tohoto řízení, to samozřejmě za podmínky, že v mezidobí neuplynuly lhůty pro využití tohoto mimořádného opravného prostředku. Naproti tomu, je-li závazné stanovisko přezkoumáváno spolu se správním rozhodnutím, soud zruší přímo toto rozhodnutí a v odůvodnění vyjádří závazný právní názor stran nezákonnosti závazného stanoviska.

V neposlední řadě je třeba zvážit i efektivitu přiznání odkladného účinku žalobě. Je-li předmětem soudního řízení samostatně závazné stanovisko, nemá přiznání odkladného účinku tomuto stanovisku vliv na pravomocné a vykonatelné správní rozhodnutí (např. stavební povolení). Pouze v případě, že je odkladný úči-

¹⁷⁰ Rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 34/2009-65, a rozsudek ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52. Dostupné z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

¹⁷¹ Viz např. § 90 odst. 1 ZOPK, ve znění zákona č. 186/2006 Sb.

nek přiznán žalobě proti správnímu rozhodnutí, je poskytnuta dočasná ochrana i zájmům pokrytým závazným stanoviskem.

4.2 ZÁVAZNÁ STANOVISKA VE STAVEBNÍM ZÁKONĚ

A VYBRANÝCH SLOŽKOVÝCH ZÁKONECH

Stavební zákon je zastřešujícím právním předpisem v tom smyslu, že řada závazných stanovisek vydávaných dotčenými orgány podle zvláštních právních předpisů je vydávána právě pro řízení vedená dle tohoto zákona. Musíme ale také pamatovat na další případy závazných stanovisek dle složkových právních předpisů, které vazbu na stavební zákon nemají. Tato závazná stanoviska potom mohou být podkladem pro navazující procesy podle jiných zvláštních právních předpisů.

„Právní okolí“ stavebního zákona tvoří celá řada zákonů chránících jednotlivé zvláštní zájmy, a to zejména zájmy veřejné. Tyto předpisy obsahují ustanovení, jež upřesňují, jaká povolení, závazná stanoviska, posudky nebo vyjádření jsou v daném řízení zapotřebí, případně zda je ze strany orgánu, který hájí příslušné zvláštní zájmy, k vydání rozhodnutí jeho souhlas vůbec nutný.¹⁷² V případě, že dotčené orgány podle jednotlivých zvláštních předpisů jsou organizačně zastřešeny tímž orgánem veřejné správy (obecní úřad, krajský úřad), tj. jeden orgán veřejné správy chrání více veřejných zájmů, lze vydat tzv. koordinované závazné stanovisko. Koordinované závazné stanovisko je však možné vydat jenom v případě, že požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů nejsou ve vzájemném rozporu. Jak už bylo řečeno, mezi jednotlivými dotčenými orgány, které organizačně tvoří jeden správní orgán, mohou ohledně předkládaného záměru vznikat rozpory.¹⁷³ Na řešení těchto rozporů nelze aplikovat § 136 odst. 6 SŘ, protože se nejedná o rozpory mezi dotčenými orgány ve smyslu tohoto ustanovení.¹⁷⁴ Jestliže se rozpory nepodaří odstranit, musí každý dotčený orgán vydat svoje závazné stanovisko, ačkoliv organizačně se jedná o jeden správní orgán. Případně je možné, aby bylo

¹⁷² Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006-54. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

¹⁷³ Více k řešení rozporů mezi dotčenými orgány VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s 747–749.

¹⁷⁴ POLÁKOVÁ, A. *Dotčené orgány ve stavebním řízení*. 2007. Brno. 53 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 14.

vydáno jedno koordinované stanovisko tam, kde se dotčené orgány v názoru na předkládaný záměr shodly. Vnitřním předpisem by mělo být upraveno, která úřední osoba bude podepisovat vydané koordinované závazné stanovisko, jehož jednotlivé části jsou sepisovány různými odděleními, či dokonce odbory téhož úřadu, jinak se mohou objevovat zbytečné komplikace.

4.2.1 *Stavební zákon*

Závazná stanoviska se uplatňují v územním řízení, stavebním řízení a kolaudačním procesu, přičemž v největší míře jsou veřejné zájmy chráněny v rámci územního řízení. Právě proto, že závazná stanoviska jsou nedílnou součástí všech tří zmíněných procesů, mohou dotčené orgány v jakékoli fázi procesů kontrolovat, zda a jakým způsobem je obsah závazných stanovisek naplňován. Dotčený orgán tak může například kontrolovat v rámci kolaudačního procesu podmínky, které byly stanoveny v závazném stanovisku už ve fázi územního řízení.

Stavební zákon stanoví v § 4 odst. 3, že dotčený orgán je vázán svým předchozím závazným stanoviskem.¹⁷⁵ Navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány uplatňovat jen na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a které znamenají podstatnou změnu podmínek, za nichž bylo původní závazné stanovisko vydáno. Tyto skutečnosti mohou plynout též z toho, že územněplánovací dokumentace nebo podklady pro rozhodnutí jsou podrobnější. Nejsou-li splněny uvedené podmínky, nepřihlíží se k novým závazným stanoviskům. Toto ustanovení vychází z toho, že závazná stanoviska samostatně nenabývají právní moci, nezakládají překážku věci rozhodnuté, neuplatňuje se princip vázanosti dotčeného orgánu vlastním závazným stanoviskem (na rozdíl od správních rozhodnutí). Citované ustanovení stavebního zákona zavádí princip právní jistoty a legitimního očekávání i do oblasti závazných stanovisek vydávaných jako podklad pro řízení dle tohoto zákona.

¹⁷⁵ Ve vztahu ke starému stavebnímu zákonu (zákon č. 50/1976 Sb.) viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

4.2.1.1 Územní řízení

O vydání závazných stanovisek žádá osoba, která ke stavebnímu úřadu následně podává žádost o vydání územního rozhodnutí. Závazná stanoviska se připojují k žádosti. Stavební úřad by měl v rámci zásady dobré správy, která je uvedena ve správním řádu a § 4 odst. 2 StZ, spolupracovat s dotčenými orgány. Jestliže tedy žadatel o územní rozhodnutí k žádosti závazná stanoviska dotčených orgánů nepřiloží, měl by si je stavební úřad v rámci již zahájeného územního řízení od dotčených orgánů vyžádat sám, jestliže je to v jeho možnostech. V ostatních případech vyzve žadatele k doplnění žádosti o vydání územního rozhodnutí (§ 45 SR).

Místo územního rozhodnutí lze za zákonem daných podmínek vydat územní souhlas, který je dle judikatury správním rozhodnutím¹⁷⁶. V doktríně se lze setkat s názorem, že územní souhlas je úkonem dle části čtvrté správního řádu.¹⁷⁷ Územní souhlas je však možné vydat jen tehdy, pokud jsou závazná stanoviska, která oznamovatel záměru přikládá k žádosti, pozitivní a bezpodmínečná. Uplatnění institutu územního souhlasu tak bude připadat v úvahu zpravidla jen u jednoduchých záměrů.

Stavební úřad může také vydávat závazné stanovisko, jestliže bude podle zvláštních právních předpisů dotčeným orgánem a v případě, kdy bude k vedení územního řízení příslušný jiný správní orgán.

¹⁷⁶ Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

¹⁷⁷ PRŮCHOVÁ, I. Poznámka k povaze územního souhlasu. In KADEČKA, S., MAREK, D. (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 193–199; shodně KLIKOVÁ, A., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K., HAMPLOVÁ, E. *Stavební právo. Praktická právnícká příručka*. 3. vyd. Praha: LINDE, 2009, s. 103. Další autoři poukazují na to, že je-li územní souhlas úkonem dle části čtvrté správního řádu, není kam subsumovat závazná stanoviska, která se tak „osamostatňují“. V tomto případě je závazné stanovisko po materiální stránce správním rozhodnutím, což má význam z pohledu soudního přezkumu. Viz STAŠA, J. *Správní postupy podle nového stavebního zákona (teze)*. In HRUŠOVÁ, K. (ed.). *Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví. Sborník příspěvků ze semináře*. Praha: Lexis Nexis, 2008, s. 47–48.

4.2.1.2 Stavební řízení

Žadatel o stavební povolení přikládá ke své žádosti závazná stanoviska, pokud si je od dotčených orgánů obstaral předem [§ 110 odst. 2 písm. d) StZ]. V opačném případě si je může vyžádat sám stavební úřad v rámci samotného stavebního řízení, jestliže je to v jeho možnostech. Jinak vyzve žadatele k doplnění žádosti (§ 45 SR).

I v rámci zkráceného stavebního řízení, vedeného prostřednictvím autorizovaného inspektora, musí osoba, která oznamuje stavbu, připojit k certifikátu také souhlasná stanoviska dotčených orgánů.

Rovněž ke stavbám, které vyžadují ohlášení u stavebního úřadu, musí oznamovatel doložit potřebná závazná stanoviska.¹⁷⁸

4.2.1.3 Kolaudační proces

Započít s užíváním stavby lze u některých druhů staveb jen na základě kolaudačního souhlasu. K žádosti o kolaudační souhlas je třeba doložit mimo jiné i závazná stanoviska dotčených orgánů.

Ohledně formy kolaudačního souhlasu v praxi panuje nejistota. Na kolaudační souhlas nelze analogicky aplikovat závěry judikatury týkající se povahy územního souhlasu (viz výše rozhodnutí NSS). Stavební zákon totiž výslovně v § 122 odst. 3 uvádí, že kolaudační souhlas není správním rozhodnutím. U územního souhlasu ustanovení podobného znění ve stavebním zákoně nenalezneme. Lze tak s těžší předpokládat, že by se NSS vyjádřil o formě kolaudačního souhlasu podobně jako u územního souhlasu, kde měl díky chybějícímu ustanovení o formě územního souhlasu větší manévrovací prostor pro svoje rozhodnutí.

Tím, že stavební zákon výslovně uvádí, že kolaudační souhlas není správním rozhodnutím, dochází k nesouladu správního řádu se stavebním zákonem, protože správní řád uvádí, že závazná stanoviska se vydávají jako podklad pro rozhodnutí. Kolaudační souhlas má pravděpodobně formu předvídanou v § 158 odst. 1 SR, tzn. jedná se o úkon správního orgánu, který není upraven v části první, třetí, páté nebo

¹⁷⁸ Písemný souhlas stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby je úkonem, který zakládá právní vztah mezi správním orgánem a stavebníkem. Sdělení stavebního úřadu je proto možno vymezit jako individuální správní akt vydaný v rámci vztahu mezi stavebním úřadem a stavebníkem a mající přímé právní účinky právě jen na stavebníka. Viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, č. j. 7 As 1/2008-86. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

šesté, anebo části čtvrté správního řádu. V souvislosti s tím je pak nutno zvažovat, zda je možné závazné stanovisko, které je podkladem pro kolaudační souhlas, samostatně přezkoumat ve správním soudnictví. Závazná stanoviska jsou instančně přezkoumávána v rámci odvolání směřujícímu proti konečnému rozhodnutí, jehož byla závazná stanoviska podkladem.¹⁷⁹ Jestliže ale kolaudační souhlas není správním rozhodnutím a závazné stanovisko nebylo podrobeno přezkumnému řízení v režimu správního řádu, nezbyvá než napadnout závazné stanovisko samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Tato úvaha je do značné míry akademická, neboť jedinou dotčenou osobou („účastníkem“) v procesu vydání kolaudačního souhlasu je stavebník. Jestliže mu je kolaudační souhlas vydán, nemá důvod domáhat se přezkumu jak kolaudačního souhlasu, tak závazných stanovisek.

Přezkum závazných stanovisek, které se dokládají k žádosti o kolaudační souhlas, nevyvolává žádné vážnější problémy v případě, kdy správní orgán kolaudační souhlas nevydává a namísto toho vydá správní rozhodnutí, kterým užívání stavby zakáže (§ 122 odst. 4 StZ).¹⁸⁰ V takovém případě jsou závazná stanoviska, která se přikládala k žádosti o vydání kolaudačního souhlasu, přezkoumávána v rámci konečného zamítavého rozhodnutí, které může být napadnuto nejdříve odvoláním podle správního řádu a následně správní žalobou.

4.2.2 Zákon o ochraně přírody a krajiny

Závazné stanovisko je vydáváno k činnostem, které mohou nějakým způsobem ovlivnit, omezit nebo zasáhnout do zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny. Orgán ochrany přírody vydává závazné stanovisko zejména k:

- zásahům do významného krajinného prvku (§ 4 odst. 2 ZOPK) či do krajinného rázu (§ 12 odst. 2 ZOPK). K aktivitám, které mohou do významného krajinného prvku nebo krajinného rázu zasáhnout, řadíme zejména umístění staveb, pozemkové úpravy včetně úprav, které ovlivní vodní poměry v území, či těžbu nerostů. O vydání závazného stanoviska žádá osoba, jejíž činnost může zasáhnout do VKP nebo krajinného rázu. Pro lepší pochopení právních účinků souhlasu a závazného stanoviska je potřeba uvést, že celá

¹⁷⁹ § 149 odst. 4 SR: Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.

¹⁸⁰ Takto postupuje stavební úřad v případě, že na stavbě byly zjištěny závady bránící bezpečnému užívání stavby, anebo v případě rozporu se závaznými stanovisky.

koncepte ochrany krajinného rázu a VKP spočívá na tom, že zásahy, které by mohly mít na krajinný ráz či VKP negativní dopady, jsou zakázány ex lege. Souhlas, resp. závazné stanovisko vydávané orgánem ochrany přírody slouží k posouzení konkrétního záměru z toho hlediska, zda může mít negativní vliv na krajinný ráz či VKP, popř. jím lze udělit výjimku ze zákonného zákazu a povolit činnost snižující či měnící krajinný ráz (resp. poškozující či ničící VKP) a současně stanovit podmínky pro realizaci záměru za účelem minimalizace nepříznivého dopadu. Omezení vlastnického práva je tedy uloženo již zákonem, nikoliv až souhlasem (resp. nesouhlasným stanoviskem) orgánu ochrany přírody.¹⁸¹

- vydávání lesních hospodářských plánů nebo osnov, oblastních plánů rozvoje lesů, k odlesňování a zalesňování pozemků nad 0,5 ha (§ 4 odst. 3 ZOPK). Lesní hospodářské plány ani lesní hospodářské osnovy nejsou jako takové správními rozhodnutími, ačkoliv se stávají pro jednotlivce závazné. Lesní hospodářské plány nicméně musí být schváleny orgánem státní správy lesů, který v rámci schválení může povolit výjimky ze stanovené velikosti nebo šíře holé seče, ze zákonných lhůt pro zalesnění a zajištění lesního porostu [§ 48a odst. 2 písm. e) LesZ]. Není zřejmé, jakou formu má schválení lesních hospodářských plánů, zda je to úkon dle části čtvrté správního řádu, nebo správní rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že při schválení lze povolit výjimky, kloníme se k názoru, že plány mají být schvalovány správním rozhodnutím. Tomuto názoru nasvědčuje i § 11 odst. 5 vyhlášky č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování, který používá spojení rozhodnutí o schválení lesního hospodářského plánu. Tuto tezi podporuje i samotný lesní zákon, který v § 27 odst. 5 hovoří o řízení o schvalování plánů. Ani vyloučení aplikace správního řádu na toto řízení neznamená, že by se lesní hospodářské plány neschvalovaly rozhodnutím. Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody je tedy vydáváno jako závazný podklad pro rozhodnutí orgánu státní správy lesů o schválení lesních hospodářských plánů. Pokud jde o odlesňování a zalesňování pozemků, je závazné stanovisko orgánu ochrany přírody vydáváno v rámci územního řízení, řízení o odnětí pozemků plnění funkcí lesa (§ 16 LesZ) a řízení o prohlášení za pozemek určené k plnění funkcí lesa (§ 3 odst. 4 LesZ).

¹⁸¹ KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. *Právní rozhledy*. 2010, č. 6, s. 201.

- některým činnostem ve zvláště chráněných územích (§ 44 ZOPK). Pověštinou se jedná o stavební či podnikatelské aktivity. Žadatelem o závazné stanovisko je osoba, která chce ve zvláště chráněném území takové činnosti provozovat. Přísnější úprava pro vydávání kladných závazných stanovisek potom platí pro území NATURA 2000.

Na tomto místě je třeba upozornit na § 90 odst. 1 větu druhou ZOPK, dle níž jsou závazným stanoviskem pouze souhlasy a závazná stanoviska vydávaná jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. V opačném případě se jedná o správní rozhodnutí, to samozřejmě jen za podmínky, že daný akt naplňuje materiální znaky rozhodnutí. Tyto okolnosti je třeba vzít v úvahu při posuzování otázky, zda závazné stanovisko založilo či naopak vyloučilo vznik nároku na náhradu za ztížení zemědělského či lesního hospodaření (§ 58 odst. 2 ZOPK).

4.2.3 Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu a zákon o lesích

Závazné stanovisko je vydáváno orgánem ochrany zemědělského půdního fondu v případě, že nějaká činnost má zasáhnout do zemědělského půdního fondu, který je předmětem ochrany daného zákona. Zákon nazývá závazné stanovisko *souhlasem* a dodává, že není správním rozhodnutím, což už samo o sobě vyplývá ze skutečnosti, že souhlas je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 SŘ. O vydání závazného stanoviska (souhlasu) musí požádat ten, kdo hodlá svojí aktivitou zasáhnout do zemědělského půdního fondu (§ 5 odst. 3 ZoZPF). Povahu závazného stanoviska má i souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu (§ 10 ZoZPF) a s přeměnou trvalého travního porostu na ornou půdu (§ 2 odst. 2 ZoZPF), které se vydávají jako závazný podklad pro územní rozhodnutí (či územní souhlas).

Velmi podobně je proces a podmínky vydávání závazného stanoviska konstruován v lesním zákoně. Správní orgány mohou vydávat konečná rozhodnutí pouze se souhlasem orgánu státní správy lesů, jestliže činnost, jíž se týkají, má zasáhnout do zájmu chráněného lesním zákonem. Souhlas, je-li podkladem pro správní akt dle stavebního zákona, má povahu závazného stanoviska dle správního řádu a není samostatným správním rozhodnutím (§ 14 odst. 2 LesZ). Rozhodnutí o odnětí pozemku plnění funkcí lesa dle § 16 LesZ není závazným stanoviskem, nýbrž samostatným správním rozhodnutím. Na rozdíl od souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu nejde o subsumpci aktů, nýbrž o jejich řetězení. Judikatura pro tento případ dovodila, že řetězec samostatných správních rozhodnutí je násle-

dující: územní rozhodnutí – rozhodnutí o odnětí pozemku plnění funkcí lesa – stavební povolení.¹⁸²

Ke schválení oblastních plánů rozvoje lesů je nutné předložit závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí z hlediska zavádění geograficky nepůvodních druhů lesních dřevin (§ 23 odst. 1 LesZ). I v tomto případě vzniká otázka, jakou povahu má úkon schválení oblastních plánů rozvoje lesů, které samy o sobě jsou koncepčními dokumenty. Jsou-li schvalovány rozhodnutím (aplikace správního řádu je s ohledem na § 23 odst. 3 vyloučena), pak je závazné stanovisko MŽP vskutku závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu. V opačném případě by se jednalo pouze o jiný úkon dle části čtvrté správního řádu.

4.2.4 Zákon o ochraně ovzduší

Česká inspekce životního prostředí vydává závazná stanoviska k umístování staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší. Toto závazné stanovisko je nutným podkladem pro vydání územního rozhodnutí týkajícího se uvedených stacionárních zdrojů znečištění ovzduší [§ 17 odst. 1 písm. b) a § 17 odst. 3 OvzZ]. Závazné stanovisko obsahuje popis stacionárního zdroje a podmínky jeho provozu, kterými jsou zejména emisní limity znečišťujících látek a opatření k vyloučení rizik možného znečišťování životního prostředí. Následně má ČIŽP možnost kontrolovat dodržování stanovených emisních limitů. Závazná stanoviska se nevydávají k tzv. malým stacionárním zdrojům.¹⁸³

Jestliže by byl stacionární zdroj znečištění ovzduší provozován, aniž bylo vydáno závazné stanovisko dle § 17 odst. 1 OvzZ, musí orgán ochrany ovzduší rozhodnout o omezení nebo zastavení provozu [§ 38 odst. 2 písm. a) OvzZ]. Toto ustanovení reaguje na situace, ke kterým by nemělo docházet, ale mohou vzniknout v důsledku dysfunkce uvnitř veřejné správy (např. stavebních úřadů povolujících umístění staveb v území).

Naproti tomu k povolení staveb těchto stacionárních zdrojů, stejně jako k povolení k uvedení do zkušebního i trvalého provozu vydává orgán ochrany ovzduší povolení [§ 17 odst. 1 písm. c) – d) OvzZ], které je správním rozhodnutím.

¹⁸² Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005-154. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

¹⁸³ Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006-54. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

Povolení se pro stavební řízení nevydávají, pokud jsou podmínky provozu stacionárního zdroje znečištění stanoveny v integrovaném povolení vydávaném podle zákona IPPC (§ 13 odst. 6 zákona IPPC a § 53 odst. 3 OvzZ). Vyjádření orgánu ochrany ovzduší pro účely řízení o vydání integrovaného povolení jsou však závazným stanoviskem (viz níže část věnovaná zákonu o integrované prevenci). Na tomto příkladu lze vidět, jak se jednotlivé formy aktů prolínají a doplňují.

4.2.5 Vodní zákon

Vodní zákon výslovně stanoví, že vodoprávní úřad vydává závazná stanoviska pro správní řízení vedená dle zákona o ochraně přírody a krajiny, horního zákona a zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě a pro postupy¹⁸⁴ dle stavebního zákona za účelem umístování, povolování, užívání a odstraňování staveb (§ 104 odst. 9 VZ), jestliže jsou v těchto postupech dotčeny zájmy dle vodního zákona (tedy jakýkoliv z dílčích zájmů chráněných vodním zákonem). Závazné stanovisko je podkladem, bez kterého nelze vydat správní rozhodnutí. Toto ustanovení vodního zákona ale nelze vykládat tak, že pro jiná řízení vodoprávní úřad závazná stanoviska nevydává. Vždy, když se řízení dotýká zájmů chráněných vodním zákonem a zvláštní právní předpisy stanoví, že pro vydání rozhodnutí je třeba závazné stanovisko, vyjadřuje se vodoprávní úřad i v těchto případech.

Podkladovým aktem, který má povahu závazného stanoviska, je *souhlas* podle § 17 VZ, jenž vodoprávní úřad vydává k procesům podle zvláštních předpisů, jejichž předmětem jsou stavby, které mohou ovlivnit vodní poměry, nebo se jedná o potrubí či stavby umožňující podzemní skladování látek v zemských dutinách nebo o stavby sloužící těžbě nerostů nebo k terénním úpravám v záplavových územích nebo o stavby v ochranných pásmech vodních zdrojů nebo o stavby sloužící k nakládání s těžebním odpadem.

V doktríně bylo možné setkat se donedávna s názorem, že souhlas je správním rozhodnutím, který se opíral o text § 17 odst. 2 VZ, dle něhož vodoprávní úřad vydává rozhodnutí o udělení souhlasu.¹⁸⁵ I když § 17 VZ nestanoví, narozdíl od § 18

¹⁸⁴ Nikoliv tedy jen k rozhodnutím vydávaným ve správním řízení, ale ke všem postupům, i když nejsou završeny vydáním správního rozhodnutí.

¹⁸⁵ POTĚŠIL, L. Formy činnosti správních orgánů při ochraně životního prostředí v českém právním řádu. In TEKELY, J. (ed.). *Právna úprava starostlivosti o životné prostredie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009, s. 28. Názor, že souhlas je správním rozhod-

odst. 3 VZ (vyjádření není rozhodnutím), že souhlas není rozhodnutím ve správním řízení, dá se dovozovat, že souhlas má povahu závazného stanoviska na základě § 17 odst. 3 VZ. Dle něho je souhlas závazný pro příslušné orgány při postupu dle zvláštních předpisů. Byl-li by souhlas vskutku správním rozhodnutím, byl by § 17 odst. 3 VZ nadbytečný, neboť imanentními účinky pravomocných správních rozhodnutí je, že zavazují všechny správní orgány (§ 73 odst. 2 SŘ). Zákonem č. 150/2010 Sb. byl novelizován § 17 odst. 2 VZ, z jeho textu vypadlo slovo „rozhodnutí“. Dle důvodové zprávy k tomuto zákonu má souhlas dle § 17 VZ dvojí povahu. V případech, kdy je vydáván jako podklad pro řízení vedené dle zvláštního zákona, je souhlas závazným stanoviskem. Jestliže je souhlas konečným úkonem v dané věci, jedná se o správní rozhodnutí.¹⁸⁶

U ohlašování vodních děl a vodo hospodářských úprav příslušný správce vodního toku vydává vyjádření týkající se vypouštění odpadních vod z vodního díla do vod povrchových. Ačkoli tento podkladový akt nese název *vyjádření*, jedná se o závazné stanovisko ve smyslu § 149 SŘ. K ohlášení vodního díla je rovněž nutné doložit stanovisko správce povodí. I v tomto případě jde o závazné stanovisko, správce povodí je dotčeným orgánem ve smyslu § 136 SŘ, neboť jako státní podnik (právnícká osoba) vykonává veřejnou správu. Jak vyjádření, tak stanovisko mají povahu závazného stanoviska, ačkoli ohlášení stavby není ve skutečnosti správním rozhodnutím. Narážíme tak na další nesoulad mezi správním řádem a vodním zákonem.¹⁸⁷

Vodní zákon obsahuje řadu dalších ustanovení, dle nichž mají být pro různá řízení vydávána stanoviska. Jedná se například o stanovisko správce povodí vydávané pro řízení o povolení k nakládání s vodami a pro řízení o vydání stavebního povolení k vodním dílům.

nutím, můžeme nalézt i v publikaci: PUNČOCHÁŘ, P. *Zákon o vodách č. 254/2001 Sb. v úplném znění k 23. lednu 2004 s rozšířeným komentářem*. 3. vyd. se změnami. Praha: Sondy, 2004, s. 58.

¹⁸⁶ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 5. volební období, sněmovní tisk č. 895. Dostupný z: <<http://www.psp.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

¹⁸⁷ Resp. na nesoulad správního řádu se stavebním zákonem, kde je v § 105 odst. 3 uvedeno, že k ohlášení se připojí závazné stanovisko dotčeného orgánu vyžadované zvláštním právním předpisem.

4.2.6 Zákon o ochraně a využití nerostného bohatství

V chráněném ložiskovém území je ke zřizování staveb a zařízení nesouvisajících s dobýváním výhradního ložiska nutné k územnímu rozhodnutí doložit závazné stanovisko od krajského úřadu, v jehož obvodu má být stavba či zařízení umístěna (§ 19 odst. 1). Vydání závazného stanoviska musí být projednáno s obvodním báňským úřadem, jehož vyjádření je potom jiným úkonem dle části čtvrté správního řádu. Vzniká tak zvláštní situace, kdy jeden subsumovaný akt (závazné stanovisko krajského úřadu) sám vychází z jiného subsumovaného aktu (vyjádření obvodního báňského úřadu), které ovšem není (a ani být nemůže) závazným stanoviskem, nýbrž jiným úkonem.

Stanovisko (resp. závazné stanovisko) od obvodního báňského úřadu a MŽP je nutné k vydání rozhodnutí o odpisu zásob výhradního ložiska.

4.2.7 Zákon o státní památkové péči

Obecní úřad obce s rozšířenou působností, resp. krajský úřad vydávají závazná stanoviska ke stavebním činnostem, při kterých mohou být dotčeny zájmy státní památkové péče na ochraně nebo zachování kulturních památek nebo památkových rezervací a památkových zón a na jejich vhodném využití.

Zákon o státní památkové péči výslovně stanoví, že vlastník, který hodlá provést obnovu kulturní památky, je povinen obstarat si závazné stanovisko orgánu státní památkové péče. Jedná se o činnosti týkající se úpravy kulturní památky či jejího okolí, opravu, rekonstrukci, restaurování (§ 14 odst. 1). Zpravidla si musí vyžádat závazné stanovisko i vlastník stavby, která není kulturní památkou, ale nachází se v památkové rezervaci, památkové zóně nebo sousedí s nemovitou kulturní památkou, který zamýšlí postavit novou stavbu, změnit ji či odstranit.¹⁸⁸ V některých případech je závazné stanovisko nutné i k úpravě dřevin či terénním úpravám (§ 14 odst. 2 ZoSPP). Závazná stanoviska jsou pak podkladem v navazujících procesech. Zákon o státní památkové péči výslovně hovoří jen o procesech dle stavebního zákona, bylo by však možné uvažovat i o jiných procesech, např. o řízeních týkajících se povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les dle zákona o ochraně přírody a krajiny, kde by závazné stanovisko bylo rovněž závazným

¹⁸⁸ Viz k tomu také kapitola 6 Opatření obecné povahy, část 6.5.5 Zákon o státní památkové péči, s. 187 a násl.

podkladem pro rozhodnutí o žádosti o povolení kácení dřevin. Na závěr je vhodné zopakovat, že pokud závazné stanovisko dle § 14 odst. 1 nebo 2 ZoSPP není vydáváno jako podklad pro řízení vedené dle zvláštního zákona, nejedná se o závazné stanovisko ve smyslu § 149 SŘ, nýbrž o správní rozhodnutí.

4.2.8 Zákon o veterinární péči

Orgány veterinární správy vydávají závazná stanoviska v rámci stavebního řízení, pro ohlášení stavby a pro vydání kolaudačního souhlasu, jestliže stavba nebo zařízení podléhá státnímu veterinárnímu dozoru (§ 56 odst. 1). Závazné stanovisko dle tohoto zákona se označuje jako závazný posudek. Ten není správním rozhodnutím a orgán příslušný vydat správní rozhodnutí nesmí rozhodnout v rozporu se závazným posudkem (§ 56 odst. 2). Veterinární zákon tak výslovně upravuje charakteristiku závazného posudku – nejedná se o správní rozhodnutí, ale o podklad pro jiné řízení, a současně je to podklad absolutně závazný. Není tak sebe-menších pochyb o tom, že závazný posudek je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 SŘ.

4.2.9 Zákon o ochraně veřejného zdraví

Orgán ochrany veřejného zdraví je dotčeným orgánem v řízeních dle zvláštních právních předpisů, které se dotýkají zájmů chráněných tímto orgánem (např. ochrana před hlukem, vibracemi, hodnocení a řízení zdravotních rizik). Orgán ochrany veřejného zdraví vydává stanovisko, které není správním rozhodnutím (§ 77 ZOVZ).

4.2.10 Zákon o integrované prevenci

Povahu závazných stanovisek mají též vyjádření dotčených orgánů v řízení o vydání integrovaného povolení. Tato vyjádření nejsou správními rozhodnutími (§ 9 odst. 2 zákona IPPC) a jejich obsah je závazný pro integrované povolení, což nepřímou vyplývá z § 13 odst. 2 a 6 zákona IPPC.

Rozhodnutí o integrovaném povolení nahrazuje dle § 13 odst. 6 zákona IPPC rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy, které by byly vydány dle zvláštních právních předpisů [např. povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů dle § 17 odst. 1 písm. c) OvzZ, nebo povolení k nakládání

s povrchovými nebo podzemními vodami dle § 8 odst. 1VZ či souhlas dle § 17 VZ¹⁸⁹].

4.3 DALŠÍ ÚKONY DLE ČÁSTI ČTVRTÉ SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Jak jsme uvedli již výše, skupina úkonů dle části čtvrté správního řádu není jednotlívá, a to jak z hlediska terminologie, tak z hlediska právních účinků. Jejich jednotlívým prvkem je, že nenaplnují materiální kritéria správního rozhodnutí. Některé úkony jsou absolutně závazné pro navazující postupy, jiné jsou sice závazné, lze se však od nich odchýlit. Správní řád předvídá dva možné způsoby nápravy vadných úkonů dle části čtvrté. Tyto správní akty lze opravit usnesením, které se jen poznamená do spisu, ovšem pouze za podmínky, že opravou nebude způsobena újma některé z dotčených osob. Nebyla-li by tato podmínka splněna, lze rozpor tohoto aktu s právními předpisy napravit jen jeho zrušením (§ 156 SŘ). Zrušení má účinky *ex tunc* a postupuje se při něm přiměřeně dle ustanovení o přezkumném řízení. Správní řád dále umožňuje konverzi úkonů dle části čtvrté správního řádu a nicotných rozhodnutí na jiné úkony dle této části, jejichž náležitosti tyto úkony splňují (§ 157 SŘ).

Stavební zákon v § 4 odst. 2 písm. b) stanoví, že pro účely postupů dle tohoto zákona, které nejsou správním řízením, vydávají dotčené orgány stanoviska. Nejedná se však o závazná stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 SŘ, neboť závazná stanoviska se vydávají jen pro účely správních řízení. Stanoviska tak vydávají dotčené orgány k jednotlivým typům územněplánovací dokumentace, které mají formu opatření obecné povahy, a k politice územního rozvoje. V těchto případech jsou stanoviska závazným podkladem pro vydání těchto aktů, vykazují znaky absolutní závaznosti ve vztahu k finálnímu aktu. Orgán vydávající finální akt se nemůže od obsahu stanovisek odchýlit a vydat akt, který by byl v rozporu se stanovisky.¹⁹⁰

Formu stanoviska má rovněž výstup procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA). Toto stanovisko nenaplnuje materiální kritéria rozhodnutí, neboť nikomu nezakládá, nemění ani neruší práva či povinnosti a ani je závazně neurčuje. Ústavní soud k tomu uvedl, že se jedná o tzv. jiný správní úkon, který je

¹⁸⁹ Viz § 126 odst. 5 VZ, § 53 odst. 3 OvsZ.

¹⁹⁰ Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

podkladem pro vydání správního rozhodnutí.¹⁹¹ Jedná se nadto o úkon, který není závazný, neboť dle § 10 odst. 4 in fine zákona EIA nemusí správní orgán vydávající správní rozhodnutí, pro něž je stanovisko podkladem, zahrnout do svého rozhodnutí požadavky týkající se ochrany životního prostředí obsažené ve stanovisku. Svůj postup však musí správní orgán ve vydaném správním rozhodnutí řádně odůvodnit. Stejně tak vyjádření, která podávají dotčené orgány v průběhu posuzování vlivů záměru na životní prostředí a z nichž stanovisko vychází, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu. Stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, nejedná se totiž o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS a lze je přezkoumávat až v rámci navazujících rozhodnutí, jejichž je stanovisko podkladem.¹⁹² Tzv. jiným správním úkonem je i vyjádření MŽP dle § 23 zákona EIA, které se vydává v případě pochybností o záměru a o jeho zařazení do příslušné kategorie a sloupce dle přílohy č. 1 k zákonu, popř. o rozsahu dotčeného území.

Rovněž výstupem procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA) je stanovisko. Bez stanoviska nelze schválit příslušnou koncepci. Ovšem ani v tomto případě není pořizovatel koncepce povinen akceptovat požadavky a podmínky uvedené ve stanovisku; postačí, pokud svůj odlišný postup odůvodní.

Podle § 54 odst. 4 VZ správci povodí vydávají svoje stanoviska za účelem udělení souhlasu a vydání vyjádření vodoprávním úřadem, ve kterých je posuzován soulad záměrů umístit, provést, změnit nebo odstranit stavbu, zařízení nebo provádět jiné činnosti, pokud by takové záměry mohly ovlivnit vodní poměry, energetický potenciál, popřípadě jakost nebo množství povrchových nebo podzemních vod.

Stejně tak *vyjádření* podle § 18 VZ je tzv. jiným úkonem dle části čtvrté správního řádu.¹⁹³ Vodní zákon umožňuje fyzickým a právníckým osobám požádat vodoprávní úřad o vyjádření (stanovisko), zda je jejich záměr z hlediska zájmů chráněných vodním zákonem možný, popřípadě za jakých podmínek. O vyjádření lze požádat v případě činností, které mohou ovlivnit vodní poměry, energetický potenciál, jakost nebo množství povrchových nebo podzemních vod, a v případě umístění, provedení, změny či odstranění stavby nebo zařízení. Vodoprávní úřad

¹⁹¹ Usnesení ÚS ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99. Dostupné z: <<http://nalus.usoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

¹⁹² Rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005-136, a rozsudek ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009-83. Dostupné z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 28. 9. 2010].

¹⁹³ PRŮCHOVÁ, I. In PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí I. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 128.

vydává vyjádření také k využívání zdrojů přírodních minerálních vod. Smyslem vyjádření je, aby se žadatelům dostalo kvalifikované informace o požadavcích (administrativních, technických atd.), které budou muset splnit, pakliže se rozhodnou svůj záměr realizovat. Fyzické a právnické osoby nejsou povinny obstarat si toto vyjádření vodoprávního úřadu, kterým se nenahrazuje žádný správní akt vydávaný dle vodního zákona v procesu povolování záměru.¹⁹⁴

Velmi netypickou konstrukci představuje § 33 odst. 3 LesZ, který říká, že má-li těžba dřeva překročit 3 m³ na 1 ha lesa za kalendářní rok, musí vlastník lesa i ten, kdo těžbu provádí, předem písemně vyzoomět orgán státní správy lesů a doložit vyjádření příslušného odborného lesního hospodáře. Orgán státní správy lesů pak má lhůtu 30 dnů ode dne doručení vyzoomění na to, aby vydal své stanovisko, že tato osoba nesmí těžbu provést. Zákon přímo stanoví, že na vydání tohoto stanoviska orgánu státní správy lesů se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Jedná se o stanovisko podle části čtvrté správního řádu nebo o správní rozhodnutí v materiálním slova smyslu? Podstatou stanoviska je uložení zákazu provést plánovanou těžbu dříví, popř. stanovit podmínky pro těžbu, tím jsou naplněny znaky správního rozhodnutí.

Dalším ze skupiny tzv. jiných úkonů je nesouhlas krajského úřadu dle § 33 odst. 2 HZ. Jestliže střety veřejných zájmů v rámci stanovování chráněného ložiskového území nebo stanovování dobývacího prostoru nebyly vyřešeny, je nutné, aby při stanovování plánu otvírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek organizace (těžbař) dohodla s dotčenými orgány, zda se má určitý celospolečenský zájem chránit, popř. v jakém rozsahu a po jakou dobu, a dohodu předložit krajskému úřadu. Jestliže krajský úřad vyjádří ve stanovené lhůtě s dohodou nesouhlas, předloží se plán Ministerstvu průmyslu a obchodu, které rozhodne i s přihlédnutím ke stanovisku krajského úřadu.

Příkladem vyjádření podle části čtvrté správního řádu je také vyjádření Národního památkového ústavu jako odborné organizace státní památkové péče podle § 14 odst. 6 ZoSPP. Toto vyjádření nemá povahu závazného stanoviska, protože je samo podkladem pro vydání závazného stanoviska. Národní památkový ústav se vyjadřuje na základě žádosti orgánu státní památkové péče ke skutečnostem, s jejichž odborným posouzením může mít obecní úřad s rozšířenou působností nebo krajský úřad problémy.

¹⁹⁴ PUNČOCHÁŘ, P. *Zákon o vodách č. 254/2001 Sb. v úplném znění k 23. lednu 2004 s rozšířeným komentářem*. 3. vyd. se změnami. Praha: Soudy, 2004, s. 18.

Významným aktem, který není závazným stanoviskem, je stanovisko orgánu ochrany přírody dle § 45i odst. 1 ZOPK, jímž se vyjadřuje k tomu, zda předkládaný záměr nebo koncepce může mít významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Závěr tohoto stanoviska není významný pro obsah finálního správního aktu, toliko závazně určuje, zda daný záměr nebo koncepce musí být předmětem posouzení dle § 45i ZOPK a zákona EIA. Na tomto případě lze demonstrovat, jak úzká je hranice mezi tzv. jinými správními akty a deklaratorními rozhodnutími. Nelze totiž jednoznačně vyloučit, že se nejedná o správní rozhodnutí, neboť jeho obsahem je závazné určení procesního postupu, který je třeba dále volit. Nahlíženo z jiného úhlu, jedná se o prvotní odborné posouzení záměru či koncepce a tím se přibližuje skupině aktů označovaných jako vyjádření.

Velkou skupinu tzv. jiných správních aktů, které nejsou závaznými stanovisky, představují úkony vydávané v průběhu pořizování koncepčních dokumentů či při jejich schvalování. Tak například správci povodí (resp. správci vodních toků) předkládají svá odborná stanoviska k povodňovým plánům. Podle § 48 odst. 2 písm. a) OvzZ kraj zaujímá stanoviska k místním programům snižování emisí a místním programům ke zlepšení kvality ovzduší.

Jak již bylo uvedeno výše, do úkonů podle části čtvrté správního řádu lze zařadit také kolaudační souhlas. Tento institut však byl zařazen do předchozí podkapitoly s ohledem na návaznost procesů dle stavebního zákona (územního řízení, stavebního řízení a kolaudačního procesu) a provázanost na závazná stanoviska. Někteří autoři považují za úkon dle části čtvrté správního řádu i územní souhlas (viz výše).

4.4 ZÁVĚR

Skupina úkonů dle části čtvrté správního řádu představuje změť aktů, které se liší svými právními účinky. Nový správní řád přinesl vymezení základních procesních pravidel týkajících se vydávání těchto aktů. Současně se mu však nepodařilo tyto úkony jasně strukturovat a ve zvláštních předpisech identifikovat právní povahu jednotlivých aktů. Akty, které nesou názvy typické pro úkony dle části čtvrté správního řádu (např. souhlas), začasto splňují materiální znaky správních rozhodnutí a je třeba s nimi takto nakládat. V mnoha případech se právní povaha konkrétního aktu liší dle toho, zda je vydáván jako podklad pro finální správní akt, či zda je sám tímto finálním správním aktem.

Úkony dle části čtvrté správního řádu lze rozdělit do dvou velkých skupin – závazných stanovisek a ostatních úkonů. Závazná stanoviska mají specifický procesní režim, nový správní řád zavedl mechanismus jejich přezkumu v rámci opravných prostředků. Otevřenou zůstává otázka jejich samostatného soudního přezkumu. O závazná stanoviska (dle materiálních znaků) se jedná pouze tehdy, když jsou vydávána jako podklad pro rozhodnutí. Jestliže slouží jako podklad pro jiné úkony – opatření obecné povahy, úkony dle části čtvrté správního řádu, koncepční dokumenty apod. – nejedná se o závazná stanoviska, nýbrž o některý z ostatních úkonů dle části čtvrté správního řádu. Skupina těchto úkonů je značně nesourodá a jejich právní úprava značně kusá.

Jako hlavní námět *de lege ferenda* lze považovat další upřesnění formy těchto úkonů dle části čtvrté správního řádu, o jejichž právní povaze dosud panuje nejistota. Otázka soudního přezkumu těchto úkonů, která je řešena soudním řádem správním, plně závisí na vývoji judikatury. V tomto ohledu je třeba apelovat na to, aby judikatura byla konstantní a zaručovala včasnou a co do rozsahu dostatečnou ochranu práv osob.

Seznam literatury:

- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s.
- KLIKOVÁ, A., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K., HAMPLOVÁ, E. *Stavební právo. Praktická právnická příručka*. 3. vyd. Praha: LINDE, 2009. 224 s.
- KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. *Právní rozhledy*. 2010, č. 6, s. 195–204.
- POLÁKOVÁ, A. *Dotčené orgány ve stavebním řízení*. 2007. Brno. 53 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
- POTĚŠIL, L. Formy činnosti správních orgánů při ochraně životního prostředí v českém právním řádu. In TEKELY, J. (ed.). *Právní úprava starostlivosti o životné prostredie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009, s. 23–31.
- PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí I. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 324 s.
- PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. *Správní právo, procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 176 s.

- PRŮCHOVÁ, I. Poznámka k povaze územního souhlasu. In KADEČKA, S., MAREK, D. (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II, Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 193–199.
- PUNČOCHÁŘ, P. *Zákon o vodách č. 254/2001 Sb. v úplném znění k 23. lednu 2004 s rozšířeným komentářem*. 3. vyd. se změnami. Praha: Sondy, 2004. 392 s.
- STAŠA, J. Problém subsumpce správních aktů. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2001, č. 1–2, s. 87–98.
- STAŠA, J. Správní postupy podle nového stavebního zákona (teze). In HRŮŠOVÁ, K. (ed.). *Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví. Sborník příspěvků ze semináře*. Praha: Lexis Nexis, 2008, s. 40–57.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1048 s.

KAPITOLA 5: VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY

Autor: Tomáš Kocourek

Správní řád v části páté obsahuje obecnou úpravu veřejnoprávních smluv, které vymezuje jako dvou- či vícestranné právní úkony, jimiž se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Podstatným znakem, pro něž tyto smlouvy nesou označení veřejnoprávní, je, že upravují práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Kvalifikovat určité právo či povinnost jako veřejnoprávní je však mnohdy velmi složité, pro ilustraci lze odkázat na výkladové obtíže spojené s právní povahou nároku na náhradu za omezení hospodaření v lese dle § 11 odst. 3 LesZ.¹⁹⁵ Veřejnoprávní smlouvy mohou mít pouze konstitutivní účinky, nikoliv deklaratorní.¹⁹⁶

Zákon rozlišuje tři kategorie veřejnoprávních smluv, tzv. koordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 160 SŘ), tzv. subordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 161 SŘ) a smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu veřejných práv nebo povinností (§ 162 SŘ). Vedle toho však existují i další typy veřejnoprávních smluv, které nelze zařadit do těchto kategorií, např. smlouva dle § 39 ZOPK, pokud se netýká ochrany památných stromů. I na tuto kategorii, kterou lze označit jako ostatní veřejnoprávní smlouvy, se vztahují obecná ustanovení správního řádu upravující veřejnoprávní smlouvy (§ 159 a § 163 až § 170).¹⁹⁷

Veřejnoprávní smlouvy jsou v § 159 odst. 1 SŘ pojímány pouze pomocí materiálních kritérií. To znamená, že o veřejnoprávní smlouvu se jedná vždy, jsou-li naplněny její materiální znaky.¹⁹⁸ Není přítom nezbytné, aby zákon určitý úkon

¹⁹⁵ KOCOUREK, T. Právní povaha náhrady za omezení hospodaření v lese. *Právní rozhledy*. 2009, č. 11, s. 388–391.

¹⁹⁶ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 909; shodně HAVLAN, P. In SKULOVÁ S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S. *Správní právo procesní*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2005, s. 251.

¹⁹⁷ Závěr č. 6 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze zasedání dne 24. 6. 2005. Dostupný z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravni-mu-radu.aspx>>, [cit. 10. 10. 2010].

¹⁹⁸ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 909.

výslovně označil jako veřejnoprávní smlouvu.¹⁹⁹ Odlišnou otázkou je, v jakých případech lze právní vztahy regulovat veřejnoprávní smlouvou. Státní moc je totiž možné uplatňovat jen způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Správní řád neobsahuje generální zmocnění k uzavírání veřejnoprávních smluv. Tzv. koordinační veřejnoprávní smlouvy lze uzavírat jen tehdy, když tak stanoví zvláštní zákon (§ 160 odst. 4 SŘ), stejně jako tzv. subordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 161 odst. 1 SŘ). Pokud jde o smlouvy dle § 162 SŘ, správní řád nestanoví, že by bylo možné je uzavřít jen tehdy, jestliže to připouští zvláštní zákon. Někteří autoři však poukazují na to, že ve skutečnosti je i tento typ veřejnoprávních smluv vázán na výslovné zákonné zmocnění, a to zejména jednalo-li se o nakládání s právy a povinnostmi vyplývajícími ze správních rozhodnutí.²⁰⁰ Jiní naproti tomu uvádí, že § 162 SŘ představuje všeobecné zmocnění, výjimky z něho stanoví zákon či jsou dány povahou věci.²⁰¹

5.1 KOORDINAČNÍ SMLOUVY

Tzv. koordinační smlouvy uzavírají mezi sebou stát, veřejnoprávní korporace (např. územně samosprávné celky, profesní samosprávy), jiné právnické osoby zřízené zákonem (např. státní podniky zřízené zákonem č. 305/2000 Sb., o povodích) a právnické a fyzické osoby vykonávající veřejnou správu (např. autorizované osoby dle zákona o ochraně ovzduší²⁰²). Účelem těchto smluv je úprava plnění úkolů svěřených těmto subjektům v rámci výkonu veřejné správy. Podrobný přehled jednotlivých typů koordinačních smluv podává J. Staša.²⁰³ Podmínkou uzavření těchto smluv je souhlas nadřízeného správního orgánu, který současně řeší i spory vznikající z těchto smluv (§ 160 odst. 4 a 5 SŘ). Tomuto typu smluv se dále

¹⁹⁹ Pouze stavební zákon označuje dohody, které lze uzavřít namísto vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení, jako veřejnoprávní smlouvy.

²⁰⁰ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 924.

²⁰¹ STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 255.

²⁰² Srov. rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2008, č. j. 1 As 12/2008-67. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 10. 10. 2010].

²⁰³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 240–246.

nebudeme blíže věnovat, neboť z pohledu adresátů veřejné správy nemají zásadní význam, jelikož se přímo nedotýkají jejich práv ani povinností.

5.2 SUBORDINAČNÍ SMLOUVY

Druhou a současně nejvýznamnější kategorií představují tzv. subordinační smlouvy. Jedná se o smlouvy uzavírané na straně jedné orgánem veřejné správy a na straně druhé osobou, která by byla účastníkem správního řízení dle § 27 odst. 1 SR (tedy tzv. hlavním účastníkem). Tyto smlouvy lze uzavírat ohledně věcí, o nichž by normálně probíhalo správní řízení dle části druhé správního řádu. Veřejnoprávní smlouvou se nahrazuje správní rozhodnutí. Lze ji uzavřít v situaci, kdy o dané věci bylo zahájeno správní řízení, stejně jako tehdy, když ještě žádné řízení zahájeno nebylo. Pokud k uzavření smlouvy nedojde, je možné získané podklady využít ve správním řízení, které buď probíhá paralelně s vyjednáváním o smlouvě, nebo je zahájeno teprve následně. Subjekty veřejnoprávní smlouvy nejsou v podřízeném vztahu, jak by napovídala název subordinační smlouvy, nýbrž jim náleží rovné postavení, proces jednání o uzavření smlouvy je ovládán principem smluvní svobody a autonomie vůle stran (přiměřeně se použijí ustanovení občanského zákoníku o uzavírání smluv). Po uzavření veřejnoprávní smlouvy se rovné postavení subjektů mění v nerovné.²⁰⁴ Přívlastek „subordinační“ vyjadřuje, že pokud nedojde k dohodě ohledně uzavření veřejnoprávní smlouvy, má správní orgán pravomoc upravit daný právní vztah prostřednictvím autoritativní aplikace práva (individuálním správním aktem).²⁰⁵

Správní řád rámcově vymezuje požadavky kladené na obsah smluv. Nesmí být v rozporu s právními předpisy, obcházet je a musí být v souladu s veřejným zájmem. Současně v případě subordinačních smluv nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, uzavření smlouvy musí být účelné a správní orgán jejím uzavřením musí sledovat plnění úkolů veřejné správy (§ 159 odst. 2 a 3 SR). Např. zákon o ochraně přírody a krajiny předvídá v případě smluvní ochrany dle § 39 vydání prováděcí vyhlášky, upravující náležitosti obsahu smlouvy. Stejně tak obsahové

²⁰⁴ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 310.

²⁰⁵ STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 246.

náležitosti veřejnoprávní smlouvy, kterou se nahrazuje územní rozhodnutí (§ 78 odst. 4 StZ), a veřejnoprávní smlouvy o provedení stavby nebo terénních úprav (§ 116 StZ) stanoví prováděcí předpis. Otázkou nicméně zůstává, zda lze ve veřejnoprávní smlouvě sjednat podmínky odchylné od podmínek stanovených zákonem, jestliže sám zákon umožňuje udělit z těchto podmínek výjimku. To je zrovna případ výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích dle § 43 ZOPK a výjimek ze zákazů u památných stromů dle § 56 ZOPK, smluvní ochrana dle § 39 ZOPK se dotýká právě těchto předmětů ochrany. Objevují se však názory, že ve veřejnoprávní smlouvě nelze sjednat méně přísné podmínky, než stanoví zákon.²⁰⁶

Subordinační smlouva nabývá účinnosti jen tehdy, jestliže s jejím obsahem vyjádří písemný souhlas všechny osoby, které by byly účastníkem správního řízení na základě § 27 odst. 2 a 3 SR (tzv. vedlejší účastníci; § 161 odst. 1 a § 168 SR). Jedná se o osoby, jež by byly účastníky řízení, které by mělo být za normálních okolností o dané věci vedeno. Požadavek udělení souhlasu od těchto třetích osob je pojistkou před tím, aby prostřednictvím uzavírání veřejnoprávních smluv nebyly obcházeny zájmy a procesní práva dotčených osob. Pokud tyto osoby neudělí souhlas s obsahem veřejnoprávní smlouvy, nevstoupí smlouva v účinnost. Lze tedy říci, že dotčené osoby mají v případě uzavírání veřejnoprávních smluv silnější postavení než ve správním řízení.

V odborné literatuře se lze setkat s názorem, že je třeba, aby souhlas s veřejnoprávní smlouvou vyjádřily i osoby, které by byly účastníky řízení dle § 27 odst. 1 písm. a) SR, tedy ostatní hlavní účastníci, ačkoliv to zákon výslovně nestanoví.²⁰⁷ Domníváme se však, že smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy musí být všechny osoby, které by byly hlavními účastníky správního řízení, nestačí pokud se smlouvou pouze vysloví souhlas. Ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) SR totiž označuje za hlavní účastníky všechny osoby, které spojuje s žadatelem společenství práv nebo povinností, takže se rozhodnutí musí vztahovat na všechny tyto osoby. Obdobně tedy platí, že rovněž subordinační smlouva musí zavazovat všechny osoby spojené na základě společenství práv nebo povinností. Veřejnoprávní smlouva zavazuje pouze její smluvní strany, nikoliv třetí osoby, které vyslovily s jejím obsahem souhlas.

Při hodnocení efektivity regulace právních vztahů prostřednictvím subordinačních smluv je třeba vzít v úvahu, že veřejnoprávní smlouvy nejsou exekucním ti-

²⁰⁶ HAVELKOVÁ, S. Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody*. 2010, č. 4, s. 12.

²⁰⁷ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 921.

tulem (podobně jako třeba opatření obecné povahy, viz § 104 SŘ). Dojde-li proto ke sporům při plnění veřejnoprávní smlouvy, je třeba iniciovat sporné řízení dle § 141 SŘ, které vede správní orgán nadřízený správnímu orgánu, jenž je účastníkem subordinační veřejnoprávní smlouvy [§ 169 odst. 1 písm. d) SŘ]. Toto řízení se zahajuje na návrh, jeho účastníkem jsou navrhovatel a odpůrce (zpravidla tedy smluvní strany; § 141 odst. 2 a 3 SŘ). Vedlejšími účastníky mohou být osoby, které mají zájem na výsledku řízení, jedná se de facto o obdobu intervenience v občanském soudním řízení. Sporné správní řízení přejímá i další prvky občanského soudního řízení jako např. možnost uzavřít smír (odst. 8), výlučné uplatnění zásady projednací v případě dokazování a možnost vycházet ze shodných tvrzení účastníků (odst. 4), přísné podmínky pro výslech účastníků (odst. 6), způsob rozhodnutí (odst. 7). Výstupem sporného řízení je správní rozhodnutí, které je exekucním titulem. Nelze proti němu podat řádné opravné prostředky (§ 169 odst. 2 SŘ), užití mimořádných opravných prostředků (včetně prostředků dozorcích) však vyloučeno není. Rozhodnutí týkající se sporů z veřejnoprávních smluv, které je vydáno ve sporném řízení, lze napadnout žalobou ve správním soudnictví.²⁰⁸ Příslušnost soudů v občanském soudním řízení je vyloučena, neboť dle § 7 odst. 1 a 2 OSŘ projednávají soudy jen spory plynoucí z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů. Jiné spory projednávají jen tehdy, stanoví-li to zákon (§ 7 odst. 3 OSŘ). V daném případě však žádný zákon nepřikazuje projednávání sporů plynoucích z veřejnoprávních smluv soudům v občanském soudním řízení. Spory ze subordinačních veřejnoprávních smluv splňují rovněž znaky § 2 SŘS, dle něhož soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu subjektivním veřejným právům fyzických a právnických osob.²⁰⁹

Efektivitu regulace prostřednictvím veřejnoprávních smluv limituje rovněž skutečnost, že mohou ukládat povinnosti jen smluvním stranám, nikoliv třetím osobám. Na tento problém naráží např. smluvní ochrana dle § 39 ZOPK. Smlouva sice váže jen její účastníky, tj. vlastníka pozemků a orgán ochrany přírody, avšak § 39 odst. 2 ZOPK stanoví, že je zakázáno poškozovat označené chráněné území nebo označený památný strom. Odpovídajícím způsobem jsou formulovány i skutkové podstaty správních deliktů [§ 87 odst. 3 písm. n) a § 88 odst. 2 písm. n)

²⁰⁸ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 964; shodně HAVLAN, P. In SKULOVÁ S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S. *Správní právo procesní*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2005, s. 261.

²⁰⁹ Problémy naopak vznikají v případě řešení sporů z koordinačních veřejnoprávních smluv, neboť strany sporu i smlouvy jsou subjekty vykonávající veřejnou správu, které nejsou nositeli veřejných subjektivních práv.

ZOPK]. Je třeba poukázat na to, že pokud by smluvně chráněné území nebylo vyznačeno v souladu s § 39 odst. 2 ZOPK, nebyly by naplněny předpoklady pro uplatnění správněprávní odpovědnosti.²¹⁰

Veřejnoprávní smlouvu či její část, jež je v rozporu s právními předpisy, lze zrušit v přezkumném řízení, které není limitováno žádnými lhůtami a které provede orgán povoláný k řešení sporů, tj. nadřízený správní orgán (§ 165 SŘ). Změnit smlouvu v přezkumném řízení je z povahy věci vyloučeno.²¹¹ Rozporem s právními předpisy se zřejmě rozumí i jejich obcházení, ačkoliv § 159 odst. 2 SŘ obě tyto kategorie odlišuje. Předmětem přezkumného řízení však nemůže být soulad smlouvy s veřejným zájmem. Smluvní strana, která není správním orgánem, může dát podnět k přezkoumání smlouvy, nejedná se však o návrh, kterým by se zahajovalo přezkumné řízení. Zahájení řízení je plně v dispozici orgánů veřejné správy, neboť se jedná o prostředek dozoru.

Obsah smlouvy lze měnit vzájemnou dohodou. Dále je možné ji vypovědět, ovšem jen za podmínky, že strany tento způsob ukončení vztahu smluvily, stejně jako délku výpovědní lhůty. Veřejnoprávní smlouva může být zrušena i na základě návrhu podaného ze zákonem taxativně stanovených důvodů (§ 167 odst. 1 SŘ). Souhlasí-li s návrhem všechny smluvní strany, zaniká smlouva dnem, kdy písemný souhlas poslední ze stran došel navrhovateli. Pokud některá ze stran s návrhem nesouhlasí, může smlouvu zrušit svým rozhodnutím správní orgán oprávněný k řešení sporů z veřejnoprávních smluv (tj. nadřízený správní orgán).

V následující části se nejprve stručně zabýváme veřejnoprávními smlouvami ve stavebním zákoně, které vzhledem ke svému předmětu mohou mít značné dopady na životní prostředí, a posléze podrobněji jednotlivými veřejnoprávními smlouvami dle složkových zákonů práva životního prostředí.

5.2.1 Stavební zákon

Veřejnoprávní smlouva může nahradit jak územní rozhodnutí (rozhodnutí o umístění stavby, změně využití území, změně vlivu stavby na využití území), tak stavební povolení. Stavební úřad může uzavřít tyto smlouvy jen se souhlasem dotčených orgánů, které dohlížejí na soulad záměrů s veřejnými zájmy chráněnými

²¹⁰ KNOTEK, J. Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. In *Dny práva – 2008 – Days of law*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1479.

²¹¹ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007, s. 313.

zvláštními zákony. Předložení návrhu veřejnoprávní smlouvy musí stavební úřad oznámit do sedmi dnů osobám, které by byly účastníky územního řízení, resp. řízení o vydání stavebního povolení dle zvláštního zákona (např. ekologickým sdružením dle § 70 ZOPK). Jelikož předmětem tohoto příspěvku není rozbor problematiky veřejnoprávních smluv ve stavebním zákoně, pro obecný přehled plně postačí shora podaný informativní výklad.

5.2.2 Zákon o ochraně přírody a krajiny

Historicky nejstarší z veřejnoprávních smluv v oblasti ochrany přírody a krajiny je smlouva dle § 39 ZOPK. V současné době slouží k zajištění smluvní ochrany území evropsky významných lokalit, která by jinak byla chráněna jako tzv. maloplošná zvláště chráněná území (národní přírodní rezervace, národní přírodní památka, přírodní rezervace a přírodní památka). Tato zvláště chráněná území jsou však zřizována formou normativních správních aktů, a proto doktrína správně poukazuje na to, že smlouvu o zřízení ochrany nelze z tohoto důvodu zařadit do kategorie subordinačních smluv, nýbrž se jedná o kategorii ostatních veřejnoprávních smluv. Neplatí zde totiž pravidlo, že by veřejnoprávní smlouva nahrazovala individuální správní akt (správní rozhodnutí).²¹² Smlouvou dle § 39 ZOPK lze však rovněž zřídit ochranu stromu jako památného, a nahradit tak správní rozhodnutí. V tomto případě se bezesporu jedná o subordinační veřejnoprávní smlouvu.²¹³ Postup při zajištění smluvní ochrany evropsky významných lokalit, zejména pokud jde o časový harmonogram, je podrobně upraven v § 45c ZOPK. Vedle evropsky významných lokalit lze smluvně chránit i stromy nebo jiná území se soustředěnými přírodními hodnotami, v nichž jsou zastoupeny významné či jedinečné ekosystémy, nebo stanoviště vzácných či ohrožených druhů živočichů a rostlin. To vše za podmínky, že tyto předměty dosud nebyly učiněny předmětem zvláštní ochrany. Území či strom by však měly vykazovat jistou kvalitu, tj. splňovat podmínky, pro něž by bylo lze zařadit ho do některé z kategorií zvláště chráněných území či

²¹² KNOTEK, J. Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. In *Dny práva – 2008 – Days of law*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1478–1479.

²¹³ V případě zřízení ochrany památného stromu by byla účastníkem řízení vedle vlastníka pozemku i obec (§ 71 odst. 3 ZOPK), popř. občanská sdružení dle § 70 ZOPK. Podmínkou účinnosti smlouvy o zřízení věcného břemene by tak měl být i souhlas těchto osob (§ 161 odst. 1 SŘ).

prohlásit strom za památný.²¹⁴ Otázkou nicméně zůstává, zda lze smlouvu dle § 39 ZOPK užít i k zabezpečení ochranných pásem chráněných území a stromů, zda je možné vymezit je autoritativním správním aktem atd.

Jednou smluvní stranou je vlastník nemovitosti, druhou smluvní stranou veřejnoprávní korporace (stát, kraj, obec). Zásadní problémy pramení z toho, že není jednoznačně stanoveno, ve prospěch které veřejnoprávní korporace se smluvní ochrana zřizuje.²¹⁵ Obsahem smlouvy je závazek vlastníka nemovitosti zřídit věcné břemeno k pozemku, prostřednictvím věcného břemene je zajišťována ochrana území či stromu. Jedná se o věcné břemeno in personam, tj. je vázáno k osobě, v jejíž prospěch bylo zřízeno, nelze jej převést na třetí osobu. Naproti tomu změna v osobě vlastníka pozemku nemá na trvání věcného břemene žádný vliv.²¹⁶ Věcné břemeno nabývá účinky vkladem tohoto práva do katastru nemovitostí, tímto okamžikem počíná ochrana území či stromu. Lze se setkat s názorem, že se uzavírají dvě smlouvy, jedna o zřízení věcného břemene a druhá o zřízení ochrany, které mohou být integrovány v jednu.²¹⁷ Ačkoliv by se mohlo zdát, že smlouva dle § 39 ZOPK má soukromoprávní charakter, neboť jí dochází ke zřízení věcného břemene, nelze opomíjet, že jejím předmětem je úprava veřejných práv a povinností. Smlouva je uzavírána ve veřejném zájmu a slouží k zajištění veřejného statku (příznivého životního prostředí). Tento právní vztah nadto může být předmětem veřejnoprávní regulace prostřednictvím normativních či individuálních správních aktů. Z těchto důvodů je třeba dojít k závěru, že smlouva dle § 39 ZOPK je veřejnoprávní smlouvou.

Prováděcí předpis, který by stanovil náležitosti a obsah smlouvy, nebyl dosud vydán, ačkoliv zákon jeho vydání předpokládá. Zákon stanoví pouze to, že smlouva musí obsahovat zejména vymezení ochranných podmínek a způsobu péče o chráněné území nebo strom. Lze dovodit, že smlouva musí vedle toho obsahovat identifikační údaje smluvních stran a vymezení pozemků, k nimž se zřizuje věcné

²¹⁴ MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 187–188.

²¹⁵ Podrobně viz KNOTEK, J. K využití smluvní ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *Právní rozhledy*. 2005, č. 24, s. 907–908.

²¹⁶ KNOTEK, J. K využití smluvní ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *Právní rozhledy*. 2005, č. 24, s. 907.

²¹⁷ MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 188.

břemeno, pomocí závazných údajů katastru nemovitostí²¹⁸. Formulaci závazků vlastníka pozemku je třeba věnovat velkou pozornost, zohlednit jeho oprávněné zájmy související s hospodařením na pozemku, neboť z takto sjednaných podmínek ochrany nelze následně udělit výjimku (§ 39 odst. 2 věta poslední ZOPK).²¹⁹ Jestliže by však byla ochrana zřízena klasickým způsobem (normativním či individuálním správním aktem), bylo by lze udělovat výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných území a památných stromů (§ 43 a 56 ZOPK). Obsahem smlouvy dle § 39 ZOPK by měl být i závazek veřejnoprávní korporace poskytnout vlastníkovu pozemku náhradu za zřízení věcného břemene (za vzniklé omezení vlastnického práva). V opačném případě by orgány veřejné správy nedisponovaly žádnými motivačními prostředky, kterými by mohly vlastníky nemovitostí přesvědčit ke zřízení smluvní ochrany. Problematika náhrad nicméně není předmětem tohoto příspěvku, a proto postačí tato stručná poznámka.

Smluvní ochranu území či stromu lze zrušit na základě písemné dohody uzavřené mezi stranami. De facto se jedná o zánik věcného břemene smlouvou dle § 151p odst. 1 věty druhé občanského zákoníku, věcné břemeno zaniká okamžikem výmazu věcného břemene z katastru nemovitostí. Pokud vlastníka pozemku se zrušením smluvní ochrany nesouhlasí, lze ji zrušit rozhodnutím orgánu oprávněného k uzavření smlouvy (§ 45 odst. 2 ZOPK). Toto ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny představuje *lex specialis* ve vztahu k § 167 SŘ.

Další z veřejnoprávních smluv upravených zákonem o ochraně přírody a krajiny je dohoda o způsobu hospodaření v ptačích oblastech (§ 45e odst. 4). Touto smlouvou nedochází k vymezování ptačích oblastí ani jejich ochranných podmínek, tyto otázky jsou upraveny v příslušném nařízení vlády, kterým byla ptačí oblast vyhlášena. Smlouva pouze upravuje konkrétní režim hospodaření na dané nemovitosti. Na jedné straně smlouvy vystupuje vlastník pozemku nebo jeho nájemce, na druhé straně příslušný orgán ochrany přírody. Jelikož smlouvou je dotčeno pouze právo věc užívat, které v případě nájmu náleží výlučně nájemci, může ji uzavřít nájemce pozemku. Otázkou nicméně zůstává, zda po zániku nájemního vztahu zaniká i smlouva o hospodaření, anebo přechází na vlastníka, event. dalšího nájemce. Nejedná se o subordináční veřejnoprávní smlouvu, neboť orgány veřejné správy nemají pravomoc uložit vlastníkovu či nájemci pozemku po-

²¹⁸ Viz § 20 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon).

²¹⁹ KNOTEK, J. K využití smluvní ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *Právní rozhledy*. 2005, č. 24, s. 908.

vinnosti, které mohou být předmětem dohody, popř. tyto povinnosti jsou uloženy již nařízením vlády o vyhlášení ptačí oblasti, nýbrž je třeba ji zařadit do kategorie ostatních veřejnoprávních smluv. Výhodou (a hlavním motivem pro uzavření smlouvy) pro vlastníka či nájemce je, že při realizaci smluvního režimu hospodaření není povinen vyžadovat si souhlas orgánu ochrany přírody dle § 45e odst. 2 k činnostem, k nimž je dle příslušného nařízení vlády takového souhlasu zapotřebí. V tomto případě veřejnoprávní smlouva nahrazuje vydání souhlasu, který má formu buď závazného stanoviska, nebo správního rozhodnutí (§ 90 odst. 1 ZOPK). Pokud by dohoda o způsobu hospodaření nahrazovala souhlas vydávaný ve formě rozhodnutí, jednalo by se o klasickou subordinační veřejnoprávní smlouvu dle § 161 odst. 1 SR.²²⁰ Druhým z motivů uzavírání dohod dle § 45e odst. 4 ZOPK je poskytnutí finančního příspěvku dle § 69 za použití § 68 odst. 2 ZOPK.²²¹

Formu veřejnoprávní smlouvy má i dohoda dle § 68 odst. 2 ZOPK, jejímž předmětem je provádění péče o pozemky z důvodů ochrany přírody. Mohou ji uzavřít na jedné straně orgány ochrany přírody či obce a na druhé straně vlastníci či nájemci pozemků. Touto dohodou je možné upravit i způsob hospodaření ve zvláště chráněných oblastech a ptačích oblastech. Nepochybně se jedná o veřejnoprávní smlouvu, neboť jejím předmětem je úprava práv a povinností z důvodu naplnění veřejného zájmu. Nejde však o smlouvu subordinační, jelikož v daných případech nelze vydat správní rozhodnutí, smlouva tedy nenahrazuje správní rozhodnutí. Jedná se o typ z kategorie ostatních veřejnoprávních smluv.²²² S tímto typem smlouvy je úzce provázána dohoda o poskytnutí finančního příspěvku dle § 69 odst. 3 ZOPK. I tato dohoda má povahu veřejnoprávní smlouvy. Velmi žádoucí by bylo, aby dohoda dle § 68 odst. 2 a dle § 69 odst. 3 ZOPK byly včleněny do jedné smlouvy. Finanční příspěvek, na jehož poskytnutí není právní nárok, lze totiž přiznat k uskutečnění záměrů dle § 68 odst. 2 ZOPK, jestliže povinnost vlastníka či nájemce pozemku má charakter zdržení se určité činnosti (omittere) nebo provedení určité práce (facere). V případech dohod dle § 68 odst. 2 ZOPK, které mají jiný obsah, než jsou povinnosti omittere a facere, nelze finanční příspěvek přiznat.

²²⁰ Srov. KNOTEK, J. K vybraným otázkám u ptačích oblastí. *České právo životního prostředí*. 2006, č. 1, s. 33.

²²¹ KNOTEK, J. K vybraným otázkám u ptačích oblastí. *České právo životního prostředí*. 2006, č. 1, s. 34.

²²² Shodně KNOTEK, J. Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. In *Dny práva – 2008 – Days of law*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1483.

Poslední dva druhy veřejnoprávních smluv byly do zákona o ochraně přírody a krajiny včleněny až v roce 2009. Jedná se o subordinační veřejnoprávní smlouvy, které souvisí s udělováním výjimek z ochranných podmínek zvláště chráněných rostlin a živočichů.²²³ Obě veřejnoprávní smlouvy totiž nahrazují vydání výjimky dle § 56 ZOPK (viz § 49 odst. 4 in fine a § 56 odst. 5 in fine ZOPK). Tato výjimka se normálně vydává ve správním řízení, jehož účastníky jsou vedle žadatelů též obec a občanská sdružení dle § 70 ZOPK. Souhlas těchto osob je podmínkou účinnosti veřejnoprávních smluv.²²⁴ Jestliže vlastník nebo nájemce pozemku projeví zájem uzavřít dohodu o hospodaření na pozemcích, na nichž se vyskytují kriticky nebo silně ohrožené druhy rostlin, je orgán ochrany přírody povinen zahájit jednání o uzavření veřejnoprávní smlouvy (§ 49 odst. 4 ZOPK). Pro uzavření smlouvy musí být splněny tři podmínky: (1) neexistuje žádné jiné uspokojivé řešení, (2) je dán některý z důvodů, kvůli nimž lze udělit výjimku ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin (§ 56 odst. 1 a 2 ZOPK), (3) navrhovaný způsob hospodaření neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu, který je na dané lokalitě předmětem ochrany podle práva EU. Veřejnoprávní smlouva dle § 56 odst. 5 ZOPK slouží k zajištění činností v zájmu ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť nebo pro účely výzkumu a vzdělávání, opětovného vysazení určitého druhu rostlin či živočichů. Tuto dohodu lze uzavřít s jakoukoliv fyzickou či právnickou osobou, čili nikoliv jen s vlastníky či nájemci pozemků. Musí být splněny dvě podmínky: (1) neexistuje jiné uspokojivé řešení, (2) navrhovaná činnost neovlivní dosažení nebo udržení příznivého stavu druhu. Zvláštností obou těchto druhů veřejnoprávních smluv je, že v nich musí být deklarováno splnění podmínek, které zákon stanoví pro jejich uzavření.

²²³ Viz kapitola 12 Povolování výjimek, část 12.2.1.4 Výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, s. 298 a násl.

²²⁴ S. Havelková upozorňuje na skutečnost, že občanská sdružení nejsou automaticky účastníky správního řízení, ale musí o účast v řízení požádat. V případě uzavírání veřejnoprávních smluv proto nelze předvídat, zda by občanská sdružení za normálních okolností svého práva účastnit se řízení využila, a zda tedy veřejnoprávní smlouva vyžaduje ke své účinnosti souhlas občanských sdružení. HAVELKOVÁ, S. Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody*. 2010, č. 4, s. 13–14.

5.2.3 Zákon o ochraně ovzduší

Jedním z nástrojů naplňování národních, krajských a místních programů snižování emisí je uzavírání dohod mezi orgány ochrany ovzduší a provozovateli stacionárních zdrojů, jejichž účelem je řešení problémů souvisejících s místními nepříznivými klimatickými a rozptylovými podmínkami (§ 6 odst. 4 OvzZ). Na základě této dohody může provozovatel stacionárního zdroje přistoupit na plnění přísnějších emisních limitů, než stanoví zákon a prováděcí právní předpisy. Tato dohoda naplňuje znaky veřejnoprávní smlouvy, nelze ji však zařadit do kategorie smluv subordinálních, neboť nenahrazuje rozhodnutí orgánu veřejné správy. Jedná se o dobrovolný nástroj, který spadá do zbytkové kategorie tzv. ostatních veřejnoprávních smluv.

5.2.4 Zákon o odpadech

Dle § 17 odst. 5 OdpZ může obec vybírat od fyzických osob úhradu za shromáždění, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů na základě smlouvy. Zákon vyžaduje písemnou formu smlouvy a z obsahových náležitostí pouze uvedení výše úhrady (nikoliv již třeba splatnost apod.). Rovněž právnické osoby a fyzické osoby podnikající mohou s obcí uzavřít smlouvu, na jejímž základě jim vznikne oprávnění využívat systém zavedený obcí pro nakládání s komunálním odpadem (§ 17 odst. 6 OdpZ). I tato smlouva musí být písemná a obsahovat výši ceny za tuto službu. Oba druhy smluv lze dle našeho názoru považovat za smlouvy veřejnoprávní, neboť úplata, která je jejich předmětem, je veřejnoprávního charakteru. Nahrazuje místní poplatek za provoz systému shromáždění, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů dle zákona o místních poplatcích i poplatek za komunální odpad dle § 17a OdpZ. Nejedná se o subordinální smlouvu, ačkoliv je uzavírána mezi veřejnoprávní korporací a fyzickou či právnickou osobou, jelikož se jí nenahrazuje žádné správní rozhodnutí. Jedná se o druh smlouvy podřaditelný kategorii ostatních veřejnoprávních smluv.

5.3 SMLOUVY MEZI OSOBAMI SOUKROMÉHO PRÁVA

Třetí kategorii veřejnoprávních smluv představují smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu veřejných práv nebo povinností. Jedná se o smlouvy uzavřené mezi dvěma osobami soukromého práva, jejichž předmětem jsou však veřejná práva a povinnosti. Jde tak o průlom do tradičního principu veřejného práva, dle něhož veřejná práva ani povinnosti nelze převést na třetí osoby. Správní řád v § 162 umožňuje uzavírat smlouvy mezi osobami, které by byli v dané věci tzv. hlavními účastníky správního řízení, nevylučuje-li to povaha věci či zákon. K uzavření tohoto typu smlouvy je nezbytný souhlas orgánu veřejné správy, který posuzuje soulad obsahu smlouvy s právními předpisy a veřejným zájmem. Dle komentářové literatury má souhlas formu správního rozhodnutí vydávaného ve správním řízení. Předmětem smlouvy mohou být práva a povinnosti založené zákonem, správním rozhodnutím nebo veřejnoprávní smlouvou.²²⁵ V odborné literatuře se uvádí jako příklady tohoto typu veřejnoprávní smlouvy dohoda dle § 11 odst. 3 VZ či dohoda dle § 27 odst. 7 HZ.

Dle § 11 odst. 3 VZ může osoba oprávněná k nakládání s vodami na základě povolení (dle § 8 VZ) umožnit výkon svých práv třetí osobě, ledaže by vodoprávní úřad stanovil jinak. Vodní zákon však neupravuje náležitosti této dohody ani bližší proces jejího uzavírání, tj. zda je třeba vodoprávnímu úřadu oznámit záměr uzavřít dohodu, zda je nezbytné opatřit si výslovný souhlas vodoprávního úřadu apod. Doslovný výklad tohoto ustanovení vede totiž spíše k závěru, že udělení souhlasu se předpokládá, případný nesouhlas musí být vodoprávním úřadem explicitně vyjádřen. Jednalo by se tedy o opačnou konstrukci, než kterou obsahuje § 162 SŘ.

Horní zákon umožňuje organizaci, v jejíž prospěch byl stanoven dobývací prostor, smluvně jej převést po předchozím souhlasu obvodního báňského úřadu na třetí osobu (§ 27 odst. 7). Převedení dobývacího prostoru spolu se stejnopisem smlouvy je následně oznámeno obvodnímu báňskému úřadu. Při uzavírání této veřejnoprávní smlouvy se postupuje zřejmě dle § 162 SŘ. Nicméně je třeba upozornit, že nejsou naplněny všechny znaky této kategorie veřejnoprávních smluv, neboť k převodu dobývacího prostoru nedochází mezi osobami, které by byli tzv. hlavními účastníky řízení. O převodu dobývacího prostoru se totiž žádné správní řízení

²²⁵ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 923–924.

vést nemůže, horní zákon neumožňuje převést dobývací prostor správním rozhodnutím.

5.4 ZÁVĚR

Složkové zákony práva životního prostředí umožňují ve větším množství případech upravit veřejnoprávní vztahy formou smlouvy. Často se jedná o smlouvy, které lze zařadit do kategorie tzv. ostatních veřejnoprávních smluv, jejichž existenci správní řád výslovně nepředvídá, nicméně přesto je na ně třeba aplikovat obecná ustanovení správního řádu upravující režim veřejnoprávních smluv. Ačkoliv se jedná o vcelku rozšířenou formu činnosti veřejné správy, v praxi není příliš využívána, a to především z důvodu četných obtíží při uzavírání veřejnoprávních smluv. Jednou z těchto nejvýznamnějších komplikací je nezbytnost získat souhlas osob, které by byly účastníky řízení, a které tak mají právo veta. Nejednoznačná je odpověď na otázku, zda je třeba v případě veřejnoprávních smluv dle zákona o ochraně přírody a krajiny získat souhlas i ekologických sdružení, jejichž účast ve správním řízení není automatická, nýbrž je vázána na jejich oznámení, že se chtějí řízení účastnit (§ 70 ZOPK). De lege ferenda by měl být upraven zvláštní mechanismus zapojení těchto sdružení do procesu uzavírání veřejnoprávních smluv, který by reflektoval specifika tohoto postupu. Zároveň není vhodné vázat účinnost veřejnoprávních smluv na udělení souhlasu ze strany těchto sdružení, neboť jim nenáleží klasické postavení osob (účastníků), jejichž hmotná práva mohou být dotčena. Za daných okolností lze označit uzavírání veřejnoprávních smluv za rizikový počin, který neposkytuje účastníkům smlouvy potřebnou úroveň právní jistoty.

Hojnějším uzavírání veřejnoprávních smluv brání i těžkopádný a málo efektivní způsob řešení sporů při výkonu smluv a zdoluhavý proces vedoucí k získání exekučního titulu. Z tohoto pohledu je regulace předmětných vztahů prostřednictvím správních rozhodnutí mnohem efektivnější a pružnější.

Seznam literatury:

HAVELKOVÁ, S. Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody*. 2010, č. 4, s. 12–14.

- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s.
- KOCOUREK, T. Právní povaha náhrady za omezení hospodaření v lese. *Právní rozhledy*. 2009, č. 11, s. 386–393.
- KNOTEK, J. K vybraným otázkám u ptačích oblastí. *České právo životního prostředí*. 2006, č. 1, s. 28–35.
- KNOTEK, J. K využití smluvní ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *Právní rozhledy*. 2005, č. 24, s. 906–911.
- KNOTEK, J. Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. In *Dny práva – 2008 – Days of law*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1478–1485.
- MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 590 s.
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2007. 420 s.
- SKULOVÁ S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S. *Správní právo procesní*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2005. 279 s.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1048 s.

KAPITOLA 6: OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Garant: Tomáš Kocourek

6.1 ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA

Autor: Josef Chýle

Opatření obecné povahy je v českém právním prostředí institutem poměrně novým a představuje důležitou a mnohdy nezastupitelnou formu činnosti orgánů veřejné správy.

V této kapitole společně prozkoumáme pojem, význam, historické souvislosti pojmu opatření obecné povahy a nahlédneme též do zahraničních právních úprav, jež se staly inspirací pro vtělení tohoto specifického úkonu orgánu veřejné správy do českého právního řádu. Na tomto místě je nutné akcentovat, že důraz je v této práci kladen na zkoumání forem činnosti, a proto i na opatření obecné povahy bude *prima facie* nahlíženo jako na specifickou formu činnosti, tzn. středobodem výzkumu se staly ty právní nástroje zakotvené v českém právním řádu ve vazbě na právo životního prostředí, jež mají formu opatření obecné povahy.

V další části se budeme věnovat instančnímu a soudnímu přezkumu opatření obecné povahy. Na tuto stať naváže pojednání o opatřeních obecné povahy dle stavebního zákona, poněvadž význam tohoto aktu veřejné správy je při územním plánování enormní. Tato opatření obecné povahy obsahově vychází z politiky územního rozvoje, která de lege lata nemá formu opatření obecné povahy a kterou se budeme zabývat v další části. Celou kapitolu ukončíme rozborem opatření obecné povahy v jednotlivých složkových zákonech práva životního prostředí.

6.1.1 Pojem, historický exkurz a komparace se zahraničními právními úpravami

Opatření obecné povahy bylo zavedeno do českého právního řádu po dlouholetých zkušenostech s ním v právních řádech v cizích zemích²²⁶ s účinností od 1. 1. 2006 zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. K tomu je však nutné dodat, že ani do této doby nešlo v České republice o institut zcela neznámý. Ustanovení § 80 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, zmiňovalo opatření obecné povahy, aniž by jakýmkoli způsobem pozitivně blíže vymezilo tuto specifickou činnost veřejné správy. Před zakotvením opatření obecné povahy ve správním řádu bylo možné se setkat s opatřením obecné povahy na úseku elektronických komunikací, a to dle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, který jako zvláštní zákon formálně upravuje opatření obecné povahy a k jeho vydání zmocňuje Český telekomunikační úřad.

V německém právním řádu nalezneme obdobný institut jako je opatření obecné povahy, a to ve druhé větě § 35 zákona o správním řízení (Verwaltungsverfahrensgesetz Spolkové republiky Německo z 25. května 1976 /VwVfG/) pod označením všeobecné opatření (tzv. „*Allgemeinverfügung*“), přičemž je právní teorií i praxí zdůrazňováno tzv. materiální pojetí všeobecného opatření (k tomu blíže viz část 6.1.2). Předmětná právní úprava pak přímo rozlišuje tři druhy všeobecného opatření, a to tzv. osobní – podle okruhu subjektů, podle předmětu, který upravuje, a dle režimu jeho použití.²²⁷

Odlišně je chápáno všeobecné opatření ve švýcarském právu. Je jím takové všeobecné opatření, které je konkrétní co do svého předmětu, avšak obecné co do okruhu adresátů, vůči nimž směřuje.²²⁸ Tento názor je zastáván rovněž v judikatuře švýcarského Spolkového soudu (viz rozsudek Spolkového soudu z 28. května 1975 ve věci Association nationale suisse pour le tourisme équestre und Mitbeteiligte gegen Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, BGE 101 IA 73).²²⁹ Pro doplnění je vhodné uvést, že slovenská právní úprava pojem opatření obecné povahy nezná. Přestože zákon č. 71/1967 Zb., o správním konání (Správný poriadok), institut opatření obecné povahy ve formálně-právním pojetí zakotven nemá,

²²⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona správního řádu ze dne 6. 2. 2004, část třetí, k § 137 až § 141. Tisk 201/0. Dostupná z: <<http://www.psp.cz>>, [cit. 30. 10. 2010].

²²⁷ STELKENS, P., BONK, H. J., SACHS, M. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 7. vydání. München: Verlag C. H. BECK, 2008, s. 680.

²²⁸ Shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

²²⁹ Tamtéž.

je právní teorie²³⁰ přesvědčena, že při respektování materiálního pojetí opatření obecné povahy²³¹ lze též ve slovenském administrativně-právním prostředí nalézt smíšené právní akty, jež nejsou ani právním předpisem, ani rozhodnutím²³², a splňují též další znaky pro to, aby tento akt byl klasifikován jako opatření obecné povahy.

Pro český právní řád byl jedním z pilířů právní úpravy opatření obecné povahy vládní návrh správního řádu (sněmovní tisk č. 201, IV. volební období, rok 2003), který definoval opatření obecné povahy jako „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob“.

V důvodové zprávě k návrhu správního řádu, dle kterého bylo opatření obecné povahy zařazeno pod ustanovení §§ 137–141 (v zák. č. 500/2004 Sb. jde o ustanovení §§ 171–175) je tento institut definován jako „zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem.“²³³

Tato zvláštnost je dána pomezím abstraktnosti a konkrétnosti aktů, na němž se tento institut nachází.²³⁴ Ostatně § 171 SŘ vymezuje opatření obecné povahy toliko negativně, a to tak, že není právním předpisem ani rozhodnutím. Nejde tedy o konkrétní právní akt s určitým předmětem a jmenovitě uvedenými účastníky. Abstraktní akt určuje jak předmět, tak adresáty druhově. Naproti tomu mezi znaky konkrétního aktu patří určité vymezení předmětu a jmenovité označení osob. Opatření obecné povahy proto lze označit za abstraktně-konkrétní správní akt s konkrétně určeným předmětem stanovující rozsah práv a povinností subjektů v určité věci a s obecně vymezeným okruhem adresátů.²³⁵ Právní předpis zde ponechává

²³⁰ VERNARSKÝ, M. Opatrenia všeobecnej povahy v Slovenskej republike? *Správní právo*. 2009, č. 5, s. 297.

²³¹ Blíže viz část 6.1.2, str. 135 a násl.

²³² Ústavní soud SR dospěl v rozhodnutí ze dne 22. 1. 2009, č. j. I. ÚS 354/08-50, k závěru, že tzv. všeobecné povolení (všeobecné povolenie) ve smyslu § 13 zákona o elektronických komunikáciách vykazuje znaky normativních i individuálních správních aktů.

²³³ Důvodová zpráva k návrhu zákona správního řádu ze dne 6. 2. 2004, část třetí, k § 137 až § 141. Tisk 201/0. Dostupná z: <<http://www.psp.cz>>, [cit. 30. 10. 2010].

²³⁴ Abstraktnost tohoto aktu je postavena na neurčitém okruhu jeho adresátů. To je jeden ze znaků typických pro právní předpis. Dalším ze znaků právního předpisu je však též obecnost předmětu, jež upravuje. V tomto ohledu však má opatření obecné povahy spíše charakter správního rozhodnutí, poněvadž předmětem jeho úpravy jsou velmi konkrétní práva a povinnosti.

²³⁵ HENDRYCH, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*. Praha, 2005, č. 3, s. II.

na zvláštních zákonech, aby stanovily podmínky, za nichž vzniká orgánům veřejné správy povinnost vydat závazné opatření obecné povahy namísto prováděcího právního předpisu nebo rozhodnutí. K tomu je vhodné uvést, že nejde toliko o zákonem uloženou povinnost orgánů veřejné správy, nýbrž těmto orgánům je dána kompetence tímto specifickým aktem zasahovat do správněprávních vztahů.

Chceme-li všechny významné znaky nutné pro identifikaci opatření obecné povahy shrnout, pak lze tento akt veřejné správy charakterizovat jako akt, jenž

- má konkrétně vymezený předmět;
- má generální okruh adresátů, jimž je určen;
- je závazný.

Tři shora uvedené znaky představují jakousi *conditio sine qua non*, tj. podmínku, bez níž nelze určitý akt veřejné správy identifikovat jako opatření obecné povahy, byť by tak byl označen. Martin Vernarský pak shrnuje další významné aspekty opatření obecné povahy tak, že

- nejde o právní předpis ani rozhodnutí;
- jde o akty smíšené povahy;
- lze je označit za konkrétně-abstraktní akty;
- procedurální režim jejich vydávání je upraven českým právním řádem na obecné úrovni s tím, že specifickou úpravu obsahují speciální právní předpisy;
- v procesu přijímání po zveřejnění návrhu opatření obecné povahy mohou dotčené subjekty vznášet připomínky nebo námitky;
- návrh opatření obecné povahy může být, stanoví-li to zákon či správní orgán, veřejně projednán;
- opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky;
- opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění;
- proti opatření obecné povahy není možné brojit opravným prostředkem;
- soulad opatření obecné povahy lze posoudit v přezkumném řízení podle deváté hlavy části druhé správního řádu a též v rámci obnovy řízení;
- soulad opatření obecné povahy se zákonem může přezkoumat Nejvyšší správní soud na návrh toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením

obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Návrh může podat i Ministerstvo vnitra.²³⁶

Problematikou opatření obecné povahy se krátce po zavedení tohoto institutu do českého právního řádu²³⁷ ve své judikatuře podrobně zabýval Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 740, tento soud uvedl, že „[o]patření obecné povahy v tuzemském právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem. Obecnost právní normy co do subjektů tedy nespočívá v určitosti či určitelnosti osob, k nimž se vztahuje, nýbrž v tom, že své adresáty určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, které jsou prvky této množiny. Z tohoto pojetí obecnosti právní normy je patrné, že mezi všeobecným opatřením s konkrétně určenými adresáty a právní normou není podstatný rozdíl. Např. ukládá-li všeobecné opatření povinnost odklízet sněh všem subjektům bydlícím v určité ulici, nejde o vymezení jmenovité (individuální), nýbrž obecné; všeobecné opatření své adresáty vymezuje jako množinu osob s určitým společným znakem (pobyt v určité ulici), přičemž se vztahuje ke všem prvkům této množiny, tj. ke všem obyvatelům dané ulice; v tomto smyslu je tedy obecné. Z tohoto důvodu nepovažuje Nejvyšší správní soud za opodstatněné konstruovat jako druh opatření obecné povahy opatření s konkrétně vymezenými adresáty. (...) Z § 171 odst. 1 správního řádu vyplývá, že opatření obecné povahy musí být buď obecné co do subjektů a konkrétní co do předmětu, nebo určovat své adresáty individuálně a předmět obecně. Pozitivně-právní určení, která z těchto dvou alternativ je správná, se podává z § 173 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb., podle něhož „povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.“ Citované ustanovení tedy předpokládá, že povinnost konkrétně stanovenou opatřením obecné povahy, která nebyla dobrovolně splněna, lze exekučně vymáhat pouze tehdy, bude-li subjekt, jenž takovou povinnost měl, individualizován v následně vydaném rozhodnutí. Z toho a contrario vyplývá, že tento subjekt nebyl

²³⁶ VERNARSKÝ, M. Opatrenia všeobecnej povahy v Slovenskej republike? *Správní právo*. 2009, č. 5, s. 294.

²³⁷ Nutno podotknout, že v době vydání rozsudku nabyt zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, platností, nikoli však účinností. Správní řád se stal účinným od 1. 1. 2006.

jmenovitě určen již v samotném opatření obecné povahy; ostatně byl-li by v něm určen, nekladl by dovětek § 173 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb. takový důraz na jeho pojmenování v rozhodnutí.“

Veden těmito úvahami dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „*opatření obecné povahy je na půdorysu popsané platné právní úpravy správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního (obsahového) hlediska nesplňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší; týká-li se tento nedostatek pouze některých jeho ustanovení, zruší soud k námitce jenom je.“*

Právní úprava opatření obecné povahy ve správním řádu je velmi obecná a je kladen důraz zejména na procesní stránku. Správní řád stanovuje povinnost opatření obecné povahy odůvodnit²³⁸ a oznámit jej veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká.²³⁹ Specifické je, že zatímco návrh opatření obecné povahy, jenž musí být zveřejněn nejméně po dobu patnácti dnů, není nutné vzhledem k jeho rozsahu zveřejnit v úplném znění na úřední desce²⁴⁰, samotné opatření obecné povahy, jež je v praxi často obsáhlejší než jeho návrh, musí být zveřejněno na úřední desce v úplném znění.

Poradní sbor Ministerstva vnitra ke správnímu řádu se na zasedání dne 5. 12. 2005 zabýval otázkou doručení návrhu opatření obecné povahy a oznámení opatření obecné povahy a dovodil, že dnem zveřejnění návrhu opatření obecné povahy je den, kdy byl návrh opatření obecné povahy doručen veřejnou vyhláškou při splnění požadavků daných ustanovením správního řádu o doručování veřejnou vyhláškou (§ 25). Dnem zveřejnění návrhu opatření je tedy patnáctý den po vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který jej doručuje. Podmínkou přitom je, aby v této lhůtě byl návrh opatření zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový

²³⁸ Do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal – viz § 173 odst. 1 in fine SR.

²³⁹ Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně.

²⁴⁰ Úplné znění je však nutné zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup.

přístup. Podle stejných pravidel bude určen i den oznámení opatření obecné povahy podle § 173 odst. 1 SR.²⁴¹

Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. V případě, že veřejný zájem by mohl být stížen nějakou vážnou újmovou, pak opatření obecné povahy může nabýt účinnosti již dnem vyvěšení. Opětovně je dán velký prostor zvláštnímu zákonu, neboť stanoví-li zákon takto, může se tak stát před postupem podle § 172 SR. K tomu je nutné uvést, že za řádně vyvěšené opatření obecné povahy je nutné považovat i to opatření obecné povahy, které sice na úřední desce (včetně dne vyvěšení a dne, kdy bylo sňato) viselo předepsaných 15 dnů, avšak které v den vyvěšení a v den, kdy bylo sňato, neviselo na úřední desce po celých 24 hodin těchto daných dnů. Dle Nejvyššího správního soudu je totiž „*smyslem a účelem publikace na úřední desce jednak informace, že vůbec takový akt byl vydán a že bude mít právní účinky, jednak možnost veřejnosti seznámit se s jeho obsahem. Obou těchto účelů je v potřebné míře dosaženo i za situace, kdy v první a poslední den nevisí opatření obecné povahy na úřední desce vždy po celých 24 hodin uvedených dnů, neboť i tak minimálně 13 dnů uvedený akt na úřední desce vždy po celých 24 hodin nepřetržitě visel a i první a poslední den na ní visel přinejmenším určitou dobu (byť tato může být v konkrétním případě i velmi krátká). Doba, po kterou opatření obecné povahy na úřední desce viselo, je nepochybně dostatečná k tomu, aby se s faktem, že bylo vydáno, i s jeho obsahem, mohl ten, kdo o to má zájem, seznámit.*“²⁴²

Proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek ve smyslu § 173 odst. 2 SR²⁴³. Není tím dán prostor libovůli, jak by se z uvedeného ustanovení mohlo zdát. Důvodem pro odmítnutí možnosti podat opravný prostředek proti opatření obecní povahy je nejen samotná specifická povaha tohoto aktu orgánu veřejné správy, ale zejména zvláštní proces, který vydání opatření obecné povahy

²⁴¹ K tomu blíže viz Příloha č. 2 k zápisu č. 20/2005 ze zasedání poradního sboru Ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005. Dostupné z: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/ministerstvo/poradnisbor/zavery/2005/20.html>>, [cit. 30. 10. 2010].

²⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73.

²⁴³ Správní řád nepracuje s výrazy „*řádné*“ a „*mimořádné opravné prostředky*“ a toliko výjimečně – právě v případě opatření obecné povahy – používá pojmy „*opravný prostředek*“ (§ 173 odst. 2 SR), popř. „*prostředek ochrany*“ (§ 175 odst. 1 SR).

předchází.²⁴⁴ Nelze tedy podat ani odvolání, ani rozklad, avšak lze jej napadnout v rámci přezkumného řízení.²⁴⁵

Správní orgán má povinnost k podání námitek a připomínek všechny dotčené subjekty vyzvat a byly-li podány, pak má rovněž povinnost se jimi zabývat. Zatímco připomínky mohou podat všichni, jejichž zájmy, resp. práva či povinnosti mohou být konkrétním návrhem opatření obecné povahy přímo dotčeny, námitky proti písemnému návrhu opatření obecné povahy jsou oprávněni vznést vlastníci nemovitostí, již mohou být ve svých právech a povinnostech, popř. zájmech přímo dotčeni. Orgán veřejné správy dále může určit, že námitky může podat i jiný subjekt než shora uvedený. Připomínky mohou být ústní či písemné, avšak námitky musí být podány vždy písemně. To vychází z charakteru řízení o návrhu opatření obecné povahy. Toto řízení je vždy písemné, pokud zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že se koná veřejné projednání návrhu.²⁴⁶ Proti návrhu opatření obecné povahy pak lze uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo, jde-li o veřejné projednání, připomínky ústní, jež pak jsou zaprotokolovány.²⁴⁷ Správní orgán je, jak shora uvedeno, povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy. O námitkách je správní orgán povinen rozhodnout a vypořádat se s nimi v odůvodnění opatření obecné povahy. Proti rozhodnutí o námitkách nelze podat opravný prostředek (odvolání či rozklad),²⁴⁸ avšak je přípustná žaloba podle § 65 a násl. SŘS, neboť ust. § 172 odst. 5 SŘ *in fine* předpokládá možnost změny či zrušení rozhodnutí o námitkách.²⁴⁹

Opatření obecné povahy není exekučním titulem. Exekuvovat povinnost uloženou v opatření obecné povahy lze teprve po vydání deklaratorního rozhodnutí

²⁴⁴ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 994.

²⁴⁵ V podrobnostech viz VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 994–995. Více viz část 6.2 Instanční a soudní přezkum opatření obecné povahy, s. 138 a násl.

²⁴⁶ Dobu a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí na úřední desce nejméně 15 dnů předem; oznámení zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, je možné tuto dobu zkrátit; nestanoví-li zákon jinak, musí zkrácená doba činit nejméně 5 dní.

²⁴⁷ K tomu srov. § 174 odst. 1 a § 18 SŘ.

²⁴⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62. K možnostem zvrácení rozhodnutí o námitkách viz např. JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. BECK, 2008, s. 543.

²⁴⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62.

o určení právní povinnosti uložené opatřením obecné povahy (§ 142 SŘ). Proti tomuto rozhodnutí může osoba, které plyne z tohoto rozhodnutí konkrétní povinnost, podat (řádný i mimořádný) opravný prostředek.²⁵⁰

6.1.2 Formální a materiální pojetí opatření obecné povahy v judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu

Jak jsme již výše uvedli, Nejvyšší správní soud při přezkumu opatření obecné povahy hodnotil jak materiální (obsahové či věcné), tak i formální hledisko. Jejich rozlišování má velký význam pro právní praxi. Často se totiž stávalo, že opatřením obecné povahy docházelo k regulaci práv a povinností, k nimž mohlo dojít toliko např. na základě vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákoné normotvorby.

Co lze tedy chápat pod pojmem formální a materiální pojetí opatření obecné povahy a jaké jsou mezi nimi rozdíly?

Nahlížíme-li na určitý akt veřejné správy ve formálním smyslu, pak zkoumáme výslovné označení způsobu výkonu konkrétní pravomoci a působnosti orgánu veřejné správy ve zvláštním zákoně, tj. explicitní požadavek formy opatření obecné povahy.²⁵¹ Materiální pojetí staví zejména na tom, zda příslušný akt lze z obsahového hlediska vymezit jako opatření obecné povahy, přestože není takto výslovně označen. Lapidárně to vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, tak, že „jako rozhodné kritérium pro svoji kognici v těchto případech nevnímá skutečnost, zda zvláštní zákon výslovně stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy tak, jak plyne z gramatického znění ustanovení § 171 správního řádu, nýbrž zda se svojí podstatou o opatření obecné povahy jedná. Rozhodným kritériem tedy není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž samotný obsah napadeného správního aktu.“

Pravomoc orgánů veřejné správy vydávat opatření obecné povahy zahrnuje, nahlíženo prizmatem formálního a zejména materiálního hlediska, oprávnění vydávat pouze tento druh správních aktů a nikoliv již jiné právní akty. Tento závěr soud odůvodnil odkazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy, článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 173 odst. 3 SŘ tím, že opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. Dovodil, že „[z] ústavních

²⁵⁰ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 999.

²⁵¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI-Wolters Kluwer, 2009, s. 159.

kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu –, vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k nimž se vztahuje (tedy konkrétní situace, které jsou jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“²⁵²

Kvůli kolizi rozdílných právních názorů vyskytujících se v právní teorii a praxi při nahlížení na pojetí opatření obecné povahy nebyl do nedávné doby vložena jasný závěr ohledně povahy opatření obecné povahy. Formální pojetí opatření obecné povahy by dle dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu svědčilo větší právní jistotě a větší předvídatelnosti jednání veřejné správy, materiální pojetí by naopak více akcentovalo právní ochranu jednotlivce a možnost jeho ochrany ve správním soudnictví a v neposlední řadě také subsidiaritu ústavní ochrany, kterou mají poskytovat především správní soudy. Za rozhodné při posuzování materiálního či formálního pojetí opatření obecné povahy však považoval vyjít z formalizované definice právního aktu, jímž je v první řadě vždy to, co splňuje „*rekogniční*“ pravidla pro tvorbu podobných aktů, tedy je formalizovanými pravidly v rámci daného právního řádu za tento typ pravidel rozpoznáno. Pro tyto případy je vytvářen korektiv jakéhosi „*kolizního*“ pravidla pro posuzování právního aktu podle obsahu (znaků), a nikoliv pouze podle formálního označení. Při absenci možnosti odpoutat se od formálního pojetí aktů by ztrácel soudní přezkum a kontrola veřejné moci skrze soudy veřejného práva (ústavní a správní) smysl: veřejné správě by stačilo pojmenovat svůj akt jinak a tím se vyhnout přezkumu.

Předmětnou problematikou se zabýval též Ústavní soud a v rozhodnutí ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, polemizoval (a v jeho důsledku rozhodnutí NSS zrušil) se shora uvedeným názorem Nejvyššího správního soudu, obsaženým v jeho usnesení ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44, že za opatření obecné povahy lze považovat jen takové právní akty, které zvláštní zákon takto označí (formální přístup). Ústavní soud dovodil, že platný stavební zákon materiální chápání institutu opatření obecné povahy nevyloučil, a proto je při posuzování otázky, zda lze určitý správní akt považovat za opatření obecné povahy, důležité vycházet z toho, zda jsou naplněny všechny pojmové znaky tohoto právního institutu, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů. Tímto nálezem došlo k upřednostnění materiálního chápání územního plánu před pojetím formálním a tento závěr je za-

²⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

stáván i v aktuální judikatuře Ústavního soudu (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2087/07).²⁵³

Přestože materiální hledisko opatření obecné povahy získalo převahu nad formálním hlediskem po poměrně dlouhé bitvě právních argumentů, nabízí se s upřednostněním materiálního hlediska řada dalších otázek, s jejichž zodpovězením se právní teorie a praxe nyní potýká, tuto problematiku proto rozhodně nelze označit za zcela dořešenou a jednoznačnou.

6.1.3 Závěr

Význam opatření obecné povahy je dalekosáhlý. Setkáme se s ním v celé řadě rozličných složkových zákonů, a to nejen v samotném právu životního prostředí, kterému tato práce věnuje svoji pozornost. Jeho právní úprava je však relativně obecná, takže v právní praxi vznikla řada problémů s výkladem souvisejících aspektů, a to jak v rovině vydávání opatření obecné povahy orgány veřejné správy, tak i v oblasti jejich soudního přezkumu. Zdůraznit je třeba zejména to, že opatření obecné povahy je bezesporu významný právní nástroj, jenž by však neměl být využíván v oblastech, v nichž lze pro řešení určitého problému úspěšně a efektivněji využít jiný právní instrument. Pregnantně tento postulát vyjádřil ve svém rozhodnutí ze dne 9. srpna 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195, Nejvyšší správní soud, když uvedl, že „*především pak institut opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou normotvorbu, tedy, aby pod formálním označením „opatření obecné povahy“ ve skutečnosti byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů*“. Přes řadu problémů spojených se zavedením opatření obecné povahy do českého právního řádu zůstává nezpochybnitelným argumentem funkce, charakter, účel a předmět úpravy opatření obecné povahy, jež z tohoto institutu činí nezastupitelnou formu činnosti orgánů veřejné správy.

²⁵³ Rovněž recentní judikatura Nejvyššího správního soudu je konstantní v názoru, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně – viz např. rozsudek ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, nebo rozsudek ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195.

6.2 INSTANČNÍ A SOUDNÍ PŘEZKUM OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Autor: Filip Rigel

Zatímco ještě před poměrně nedávnou dobou bylo správní právo procesní zužováno na právní zakotvení správního řízení (obecného či zvláštního),²⁵⁴ novější doktrína již pod vlivem rozsáhlé reformy soudní kontroly činnosti veřejné správy správním právem procesním vnímá i úpravu soudního řízení správního.²⁵⁵ Obdobně pochopitelně platí i pro procesy v oblasti práva životního prostředí. Lze zajít dokonce ještě dále a vedle soudního a správního řízení do této kategorie řadit i úpravu všech dalších postupů ve zkoumané oblasti. Z tohoto širšího pojetí vychází i následující kapitola, která se věnuje v obecné rovině procesním aspektům instančního a soudního přezkumu opatření obecné povahy. Na závěry zde učiněné v obecné rovině navází kapitoly zabývající se konkrétními příklady opatření obecné povahy ve sféře práva životního prostředí. Bude se jednat především o opatření obecné povahy dle stavebního zákona a dále dle tzv. složkových zákonů práva životního prostředí.²⁵⁶

6.2.1 Instanční přezkum

Správní orgány v situacích, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, postupují podle části šesté SŘ (jak praví § 171 SŘ). Nejvyšší správní soud toto ustanovení ve svém usnesení ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010-55, vyložil tak, že správní řád není jediným předpisem upravujícím řízení o vydání

²⁵⁴ Toto pojetí je patrné např. z PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. *Správní právo. Procesní část*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000.

²⁵⁵ Viz SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S., JURNÍKOVÁ, J. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.

²⁵⁶ Buť zejm. pokud jde o územní plány, budeme se některým otázkám jejich soudního přezkumu věnovat již v této části, neboť jsou to právě územní plány, na nichž Nejvyšší správní soud cizeloval svou judikaturu ve věci přezkumu opatření obecné povahy. Judikaturu v předmětné oblasti shrnuje např. HRŮŠOVÁ, K. *Judikatura Nejvyššího správního soudu: opatření obecné povahy. Soudní rozhledy*. 2008, č. 5, s. 161–164.

opatření obecné povahy (viz § 43 a násl. StZ či § 108 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích).²⁵⁷ Nelze tak vyloučit, že proces přijímání opatření obecné povahy může být upraven i ve zvláštním zákoně, tj. že zvláštní zákon nestanoví toliko kompetenci správnímu orgánu vydat závazné opatření obecné povahy ve smyslu ustanovení § 171 SŘ, nýbrž vymezí i příslušnou proceduru jeho vydávání. Nemí jistě vyloučen ani úkon, který je po materiální stránce opatřením obecné povahy, nicméně řízení o jeho vydání výslovně upraveno není a pod režim správního řádu by jej nebylo možno pořadit.

Správní řád dále stanoví, že proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek, zároveň však praví, že soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení, přičemž ustanovení o přezkumném řízení podle správního řádu se použijí přiměřeně a nestanoví-li část šestá jinak. Odlišností tak například je, že usnesení o zahájení přezkumného řízení ve věci opatření obecné povahy lze vydat do tří let od účinnosti takového opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení, v němž je přezkoumáváno opatření obecné povahy, nastávají ode dne jeho právní moci (§ 173 odst. 2 SŘ, § 174 odst. 2 SŘ). K přezkumnému řízení je obecně příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který opatření obecné povahy vydal.²⁵⁸

Pokud ovšem vyjdeme ze shora citovaného usnesení sp. zn. 2 Ao 3/2010, které naznačuje, že mohou existovat specifické situace, kdy se na přijímání opatření obecné povahy správní řád nepoužije, pak jistě nebude možné postupovat následně ani podle § 174 odst. 2 SŘ a podrobit takto vydané opatření obecné povahy přezkumnému řízení.²⁵⁹

Zajímavá ale bude také opačná situace, kdy naopak lze soulad opatření obecné povahy v přezkumném řízení posoudit. Ustanovení § 174 odst. 2 *in fine* SŘ vý-

²⁵⁷ Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁸ Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení se blíže obsáhle věnuje zejm. VEDRAL, J. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). *Stavební právo – Bulletin* 2009, č. 3 a 4, s. 33–43 a 24–42.

²⁵⁹ Nejvyšší správní soud za opatření obecné povahy označil také rozdělení obce do volebních obvodů pro účely voleb do zastupitelstva obce (rozsudek ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195). Toto bude typickou ukázkou takového opatření obecné povahy, které nelze přijímat dle části šesté SŘ a následně přezkoumávat dle deváté hlavy druhé části SŘ. Dalším příkladem může být dopravní značka – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, publikovaný pod č. 1794/2009 Sb. NSS.

slovně předpokládá, že bude vydáno rozhodnutí. Co ale v případě, kdy bude opatření obecné povahy v přezkumném řízení zrušeno? Bude to, co správní řád nazývá *rozhodnutím*, také rozhodnutím v materiálním slova smyslu? Kloníme se k myšlence, že v materiálním slova smyslu mnohem spíše půjde rovněž o opatření obecné povahy. Pojmovým znakem rozhodnutí je totiž individuálně určený okruh účastníků. V daném případě však účastníky nemáme žádné; existuje jen dotčená veřejnost, kterou lze lišit podle toho, zda se jedná o osoby s právem podat námitku, resp. připomínku. Právě proto akt rušící opatření obecné povahy v přezkumném řízení musíme považovat rovněž za opatření obecné povahy. V opačném případě – tedy pokud tento akt budeme považovat za rozhodnutí – bychom museli chť nechtě dospět k závěru, že proti tomuto aktu jako proti rozhodnutí je přípustné odvolání. A opět narážíme na otázku účastenství – neexistuje totiž žádný okruh účastníků, který by takové odvolání mohl podat.

Právě proto také akt, jímž je opatření obecné povahy zrušeno v přezkumném řízení, je třeba považovat za opatření obecné povahy. Z materiálního nahlížení na opatření obecné povahy ostatně dnes shodně vychází judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu. Definitivní rozřešení střetu materiálního a formálního pojetí znamenal náleží Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07,²⁶⁰ po němž i Nejvyšší správní soud přejal doktrínu materiálního nahlížení na opatření obecné povahy (viz např. rozsudek ze dne 16. 7. 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86). Materiální pojetí přitom vychází z toho, že opatřením obecné povahy je každý – byť výslovně takto neoznačený – akt s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.

V popsaném případě se nepochybně jedná o akt s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy o úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Akt, jímž se ruší v přezkumném řízení opatření obecné povahy, jistě bude s to do právní sféry blíže neurčeného okruhu osob zasáhnout – podobně, jako do ní mohlo zasáhnout samo vydání takového opatření obecné povahy. V takovém případě nezbude těmto osobám než opatření obecné povahy napadnout cestou soudní (viz následující subkapitola).

²⁶⁰ Patrně nejvýznačnějším rozhodnutím, které vychází z materiálního pojetí přezkoumávaného aktu, je pak náleží Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, publ. pod č. 318/2009 Sb., kde je dokonce ústavní zákon ve formálním slova smyslu označen v materiálním slova smyslu za individuální právní akt.

Vedle nastíněné cesty přímého instančního přezkumu opatření obecné povahy existuje ještě cesta nepřímá. Mimo to, že proti návrhu opatření obecné povahy lze podat připomínky dle § 172 odst. 4 SŘ,²⁶¹ je uzákoněna též pro stanovený okruh osob²⁶² možnost podat námitky dle § 172 odst. 5 SŘ, o kterých rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Podle § 172 odst. 5 SŘ sice není možné podat proti rozhodnutí o námitkách odvolání ani rozklad, je však možná obnova řízení a přezkumné řízení – to potvrzuje i poslední věta § 172 odst. 5 SŘ, která počítá s tím, že změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy. Vedle mimořádných opravných prostředků může být rozhodnutí o námitkách napadeno také ve správním soudnictví.²⁶³

6.2.2 Soudní přezkum

Vedle soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách je však z našeho hlediska zajímavější soudní přezkum opatření obecné povahy jako takového. Ten přinesl do českého právního řádu zákon o elektronických komunikacích, jímž byl s účinností od 1. 5. 2005 novelizován soudní řád správní. Jde tedy o stále ještě poměrně novou právní úpravu, což může samo o sobě způsobovat interpretační obtíže. To pak může být násobeno ještě značnou strohostí právní úpravy, která čítá pouhé čtyři paragrafy (§§ 101a – 101d SŘS), z nichž dva navíc pouze konstatují, že k řízení je příslušný Nejvyšší správní soud (§ 101c SŘS),²⁶⁴ resp. že účast osob

²⁶¹ Připomínky může uplatnit kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.

²⁶² Vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny.

²⁶³ Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, však dospěl k závěru, že případné podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách není podmínkou, která by musela být splněna před podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy jako takového.

²⁶⁴ Vláda aktuálně projednává návrh novely soudního řádu správního, který by přenesl příslušnost na jednotlivé krajské soudy.

zúčastněných na řízení dle § 34 SŘS je v daném typu řízení vyloučena (§ 101b SŘS).

Patrně právě tyto dvě okolnosti vedly k tomu, že věci týkající se opatření obecné povahy jsou mnohdy předkládány rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Navíc celý díl sedmý druhé hlavy třetí části SŘS, který upravuje řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, byl předložen pro namítaný rozpor s ústavním pořádkem Ústavnímu soudu.²⁶⁵ Nejvyšší správní soud konkrétně předmětné úpravě vytýká rozpor s principem právní jistoty vyplývajícím z konceptu právního státu obsaženého v článku 1 odst. 1 Ústavy. Úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nestanoví žádnou lhůtu, ve které může navrhovatel svůj návrh k soudu podat. Tato skutečnost umožňuje napadat mimo jiné i územní plány a jejich změny staré i mnoho let. Zejména otázky nedostatku pravomoci, nedostatku působnosti či formálních pochybení při procesu přijímání územně plánovací dokumentace, které v rámci soudního přezkumu mohou vést ke zrušení této dokumentace, však podle názoru Nejvyššího správního soudu vyžadují, aby byly v případě pochyb vyřešeny v rozumné lhůtě poté, co byla územní plánovací dokumentace (nebo jiné opatření obecné povahy) přijata. Časová bezbřehost právní úpravy soudního přezkumu opatření obecné povahy obecně a územních plánů zvláště vyvolává stav právní nejistoty všech osob dotčených takovým opatřením, zda, případně kdy, bude opatření obecné povahy zrušeno, a to i z důvodu sebemenšího či zcela formálního nedodržení procesního postupu v době jeho přijímání, nedostatku působnosti či nedostatku pravomoci. Navíc napadená právní úprava vykazuje dle Nejvyššího správního soudu i další protiústavní deficity, např. ve formě zákonného zákazu účasti dalších osob na řízení (zmíněný § 101b SŘS), který lze považovat za rozporný s právem na přístup k soudu ve smyslu článku 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

Přes tuto skutečnost, která přináší nejistotu do podoby procesních pravidel soudního přezkumu v dané oblasti, se nepochybně lze zabývat některými aspekty soudního přezkumu opatření obecné povahy; předmětem zájmu tak bude především aktivní a pasivní legitimace v daném typu řízení (§ 101a SŘS) a algoritmus přezkumu opatření obecné povahy soudem a účinky vydaného rozsudku (§ 101d SŘS), jakož i ve vztahu k životnímu prostředí otázka formy územního plánu.

²⁶⁵ Řízení je vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 34/10.

6.2.2.1 Aktivní a pasivní legitimace

Aktivní legitimaci²⁶⁶ k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy upravuje § 101a SŘS. Odstavec první tohoto ustanovení přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, *kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. Zákonná úprava je tedy založena na podmínce *tvrzení* porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. Podle druhého odstavce citovaného ustanovení pak návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného obcí nebo krajem, může podat též Ministerstvo vnitra a podle třetího odstavce dále návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec. Specifický případ aktivní legitimace pak můžeme vyvodit také ze znění § 48 odst. 2 písm. e) SŘS, dle něhož předseda senátu může usnesením řízení přerušit, jestliže senát nebo samosoudce, který má o návrhu rozhodnout, dospěl k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část, kterého bylo ve věci použito, je v rozporu se zákonem, podá-li návrh na jeho zrušení.

Jak k tomu již Nejvyšší správní soud uvedl v usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, pojmovým znakem opatření obecné povahy je to, že se jedná o správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Jakkoliv však je tento okruh adresátů obecný, je třeba trvat na zákonném požadavku dotčení na právech napadeným opatřením obecné povahy. V tomto směru Nejvyšší správní soud zdůraznil, že koncepce § 101a SŘS je založena na tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy. V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak je navrhovatel postižen břemenem tvrzení zasažení na svých právech výsledným správním aktem, přičemž teprve pokud je tato aktivní legitimace – a samozřejmě i další procesní podmínky – dána, je povinností soudu v rámci tohoto řízení pře-

²⁶⁶ Otázkou, která přesahuje rámec aktivní legitimace, je to, zda lze přípustně uplatnit v řízení o zrušení opatření obecné povahy (typicky územního plánu) takové argumenty týkající se omezení vlastnických a jiných věcných práv územním plánem bez toho, aby byly uplatněny v procesu jeho přijímání a schvalování, a tedy mohly být vypořádány jako námítky či připomínky. Otázkou se aktuálně zabývá Ústavní soud i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.

zkoumat jeho soulad se zákonem, tzn. konkrétně, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, přičemž není vázán právními důvody návrhu.

Nejvyšší správní soud se také zabýval tím, zda je třeba tvrdit porušení hmotných práv, anebo zda lze návrh na zrušení opatření obecné povahy podat i v situaci, kdy je namítáno toliko porušení práv procesních. V oblasti práva životního prostředí má takové rozlišování kardinální význam s ohledem na účastenství občanských sdružení, jejichž předmětem je právě ochrana životního prostředí, ve správních řízeních, resp. možnost podat žalobu ve smyslu § 65 odst. 2 SŘS. Soud nakonec v rozhodnutí svého rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS, dospěl k závěru, že ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. SŘS, může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, ale jen je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace. Pokud jde o aktivní legitimaci zmíněných občanských sdružení, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí, dospěl Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43, k závěru, že jim bude svědčit v situaci, kdy návrh směřuje proti návštěvnímu řádu národního parku, pokud upravuje otázku, která je předmětem hodnocení podle § 45h ZOPK.²⁶⁷

Pokud bychom měli uvést, komu bude svědčit aktivní legitimace, na příkladu řízení ve věci návrhu na zrušení územního plánu, pak bude dotčen vlastník nemovitosti, která byla územním plánem zasažena co do způsobu svého využití. Lze si ale představit i legitimaci vlastníků sousedních pozemků, kteří budou vlivem změny územního plánu zasaženi hlukem, spadem či smogem. V rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, publikovaném pod č. 968/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vymezil aktivní legitimaci v řízení o zrušení územního plánu v zásadě shodně jako účastenství ve stavebním řízení.²⁶⁸ Vlastník pozemku, který má být podle navrhované změny územního plánu proti jeho vůli zastavěn či vyvlast-

²⁶⁷ A pro tyto účely se i na občanské sdružení jakožto na tzv. dotčenou veřejnost bude pohlížet jako na nositele práva na příznivé životní prostředí.

²⁶⁸ V této souvislosti lze poukázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009-91, podle něhož občanské sdružení, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno se účastnit stavebního řízení vedeného podle § 109 a násl. StZ, pokud mohou být v tomto řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a pokud občanské sdružení stavebnímu úřadu svou účast v souladu s § 70 odst. 2 a 3 ZOPK řádně a včas oznámí.

ně, tak bude dotčen vždy. Stejně tak jsou ale dotčenými vlastníky ti, jejichž pozemky by v důsledku plánované změny byly zatěžovány hlukem nad obvyklou mírou, spadem či jiným typem znečištění, které má svůj původ v zamýšlené změně.

Naopak tvrzené porušení obecně deklarovaného práva na zdravé životní podmínky ani domovský status v určité obci nejsou s to založit žalobci návrhovou legitimaci v řízení o zrušení územního plánu (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2008, č. j. 8 Ao 3/2008-59). Stejně tak zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 StZ ani osoby, které zastupoval v řízení o vydání územně plánovací dokumentace, nejsou následně aktivně legitimováni domáhat se u Nejvyššího správního soudu zrušení této územně plánovací dokumentace jakožto opatření obecné povahy v řízení dle § 101a a násl. SŘS (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008-27, publikované pod č. 1679/2008 Sb. NSS). V tomto ohledu soud vyšel z toho, že institut zástupce veřejnosti byl začleněn do (nového) stavebního zákona právě z toho důvodu, aby poskytl možnost zapojit se do řízení o vydání územně plánovací dokumentace a vyjádřit své námitky i těm, kteří příslušným návrhem územně plánovací dokumentace na svých právech přímo dotčeni nejsou. Tento závěr ale není přijímán bez výhrad.²⁶⁹

Navrhovatel pak není aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle ustanovení § 101a SŘS ani tehdy, kdy napadá změnu územního plánu týkajícího se pozemků, k nimž má pouze právo bezplatného užívání a nikoliv právo vlastnické (k tomu viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62). Totéž platí i o nájemci nemovitosti na území regulovaném územním plánem. Vedle nájemce nepřísluší aktivní legitimace ani podnájemci a vypůjčitelé, naopak náleží osobám oprávněným z věcných práv k věci cizí (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS).²⁷⁰

²⁶⁹ Srov. zejm. BAHÝLOVÁ, L. *Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů*. In SHENÁLEK, D., VALDHANS, J., DÁVID, R., KYNCL, L. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova Univerzita, 2010, s. 1960–1978. Autorka poukazuje na znění § 52 odst. 3 StZ i na důvodovou zprávu k § 5 StZ.

²⁷⁰ V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud dále uvedl, že v situaci, kdy bude již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první SŘS) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřípustný podle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS.

Pasivní legitimace je pak zakotvena v odstavci čtvrtém výše uvedeného ustanovení SŘS. V něm se praví, že odpůrcem *je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno*. Zdálo by se, že úprava pasivní legitimace je natolik jasná, že nebude činit interpretační obtíže. V praxi tomu tak ale nebylo. Rozkol v judikatuře Nejvyššího správního soudu nastal zejména v otázce, zda pasivní legitimaci v případě, kdy je napaden u soudu územní plán, má zastupitelstvo obce, anebo obec sama. Tuto otázku definitivně zodpověděl až Nejvyšší správní soud v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS. Odpůrcem v řízení podle § 101a a násl. SŘS o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. Je nepochybné, že zastupitelstvo obce hraje v procesu územního plánování klíčovou roli, neboť územní plán schvaluje, tedy finálně rozhoduje o tom, že se v určité obsahové podobě stane právně závazným. Zastupitelstvo zde však přece jen nevystupuje jako správní orgán, nýbrž jako orgán, jehož jednání je přičitatelné subjektu práv nadanému právem samostatně rozhodovat o určitých svých záležitostech, mj. vydat územní plán. Právě existence občany obce přímo voleného zastupitelstva je jedním z nejvýraznějších projevů práva na samosprávu. Nositelem tohoto práva však není zastupitelstvo, nýbrž územní samosprávná jednotka (veřejnoprávní korporace, tj. právnická osoba), jejímž orgánem zastupitelstvo je a jež svým zastupitelstvem v zákonem stanovených případech rozhoduje (vydává akty s právními důsledky).

6.2.2.2 Algoritmus přezkumu opatření obecné povahy

Podle § 101d SŘS platí, že soud při rozhodování posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Nedůvodný návrh soud zamítne, důvodnému vyhoví tím, že napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zruší dnem, který ve výroku určí. Poněkud nevyváženě ve vztahu k tomu, že navrhovatel není vázán žádnou lhůtou k podání návrhu, je stanoveno, že soud musí věc rozhodnout do třiceti dnů poté, kdy návrh došel soudu. Opravné prostředky nejsou přípustné (nabízí se však podání ústavní stížnosti).

Bylo-li na základě opatření obecné povahy, které bylo následně zrušeno, nebo bylo-li na základě části opatření obecné povahy, která byla zrušena, rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového opatření obecné povahy nebo jeho části zákonným důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení příslušného procesního předpisu. Práva

a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části však zůstávají nedotčena (§ 101d odst. 3 SŘS).

Nejvyšší správní soud vymezil algoritmus přezkumu opatření obecné povahy ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud zvolil při posuzování souladu opatření obecné povahy se zákonem následující algoritmus (test) přezkumu, jehož jednotlivé na sebe navazující kroky vyplývají z citované dikce § 101d odst. 1 a 2 SŘS:

- 1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Pravomoc správního orgánu obecně spočívá zejména v jeho oprávnění vykonávat veřejnou moc. Správní orgán tedy postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
- 2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).
- 3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).

Zatímco výše uvedená kritéria daného algoritmu jsou formální, následující dvě jsou kritérii materiálními. Soud proto v dalších částech algoritmu přihlíží již k samotnému obsahu přezkoumávaného opatření obecné povahy.

- 4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem – zde hmotným právem. V rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost.
- 5) Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality. Proporcio-

nalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).

Nejvyšší správní soud je co do rozsahu své přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou vždy vázán návrhem. Soud tedy nesmí překročit návrh, který učinil navrhovatel. Naproti tomu soud není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 SŘS *in fine*). To znamená, že soud může navrhovatelem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl.

V několika svých rozhodnutích Nejvyšší správní soud vymezil doktrínu minimalizace zásahů do územních plánů, pokud jde o poslední krok načrtnutého algoritmu (test proporcionality). Již z rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, publikovaného pod č. 968/2006 Sb. NSS, plyne, že ochranu zemědělského půdního fondu, stejně jako ochranu jiných složek životního prostředí, nelze absolutizovat. Jednotlivé složky ochrany spolu musí být ve vzájemné rovnováze, stejně jako musí být hledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy. Hledat a nalézat tuto rovnováhu při funkčním využití a zachování území je, po vyslechnutí dotčené veřejnosti, úkolem orgánů činných na úseku územního plánování a územního řízení. Do takto získané rovnováhy, tedy rozumného řešení získaného zákonným postupem, nepřísluší ovšem Nejvyššímu správnímu soudu jakožto orgánu moci soudní věcně zasahovat.

Je tomu tak proto, že proces schvalování územního plánu je procesem zčásti politickým, završeným hlasováním v zastupitelstvu, tedy orgánu vzešlému z přímých voleb. Nejvyšší správní soud proto ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS, uvedl, že se při hodnocení zákonnosti změny územního plánu řídí zásadami proporcionality

a zdrženlivosti a podle okolností konkrétní věci může zrušit i jen její část, pokud charakter napadeného aktu takovéto rozdělení umožňuje. Vůle politické jednotky, která o územním plánu rozhoduje, je sice omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování, avšak uvnitř těchto mantinelů zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda se příslušná politická a správní jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto vměstná do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce zvenčí vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celou politickou komunitu) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány měnit či dotvářet.

Zdrženlivost stran pátého kroku nastíněného testu vyplývá konečně i z již citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publikovaného pod č. 1910/2009 Sb. NSS. Dle tohoto usnesení je podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. SŘS, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu). Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a ten je povinen strpět je bez náhrady. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).

6.2.2.3 Exkurs: K přezkumu územního plánu vydaného podle starého stavebního zákona

Z hlediska práva životního prostředí (ale patrně i z obecného pohledu) je stěžejním opatřením obecné povahy v českém právním řádu, jak již shora řečeno, územní plán. Soudní přezkum územního plánu má oproti ostatním opatřením obecné povahy jednu zvláštnost, s níž se Nejvyšší správní soud musel vypořádat. Problémem totiž je to, že podle předchozího stavebního zákona²⁷¹ se územní plán vydával prostřednictvím obecně závazné vyhlášky a nebyl výslovně označen jako opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud nejprve vycházel z toho, že i v případě územních plánů podle starého stavebního zákona, které byly vydávány obecně závaznou vyhláškou, lze rozhodovat podle § 101a a násl. SŘS (závěr obsažený v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74). Následně však rozšířený senát vyšel již pouze z formálního pojetí opatření obecné povahy, a proto dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud nemůže o starých územních plánech rozhodovat (rozhodnutí ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44). Toto rozhodnutí bylo ovšem zrušeno nálezem pléna Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, který dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud může přezkoumávat územní plány i podle starého stavebního zákona. Ostatně totéž stanoví po novele provedené zákonem č. 191/2008 Sb. i § 188 odst. 4 StZ. Podle tohoto ustanovení platí, že obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy; ustanovení § 174 odst. 2 SŘ se nepoužije.

6.2.3 Krátce závěrem

Judikatura ukazuje, že soudní přezkum opatření obecné povahy se již částečně ustálil a stal se běžnou agendou Nejvyššího správního soudu. Zdaleka nejčastěji se pak tento soud zabývá přezkumem územních plánů (eventuálně jiných dokumentů podle stavebního zákona). S tím ovšem souvisí i otázka, zda je nutné, aby byl přezkum opatření obecné povahy svěřen v jednoinstančním řízení právě Nejvyššímu

²⁷¹ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

správnímu soudu. Lze si totiž *de lege ferenda* docela dobře představit, že právě např. územní plány obcí by mohly přezkoumávat soudy krajské. Do budoucna se dá dokonce očekávat nárůst nápadu v dané oblasti, neboť podle nového stavebního zákona budou obce muset územní plány upravit tak, aby vyhovovaly standardům právě nového stavebního zákona. Judikatura v dané oblasti tak bude brzy jistě ještě bohatší.

6.3 ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE A JINÁ OOP DLE STAVEBNÍHO ZÁKONA

Autorky: Jitka Bělohradová, Marie Poláčková

6.3.1 Úvod

Základními nástroji územního plánování jsou územně plánovací podklady (územně analytické podklady a územní studie), dále politika územního rozvoje²⁷², územně plánovací dokumentace a územní rozhodnutí. Za zvláštní nástroje územního plánování jsou potom považovány vymezení zastavěného území a územní opatření.²⁷³

Formu opatření obecné povahy přitom mají pouze jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace (dále i „ÚPD“) tj.:

- zásady územního rozvoje pořizované pro území kraje,
- územní plán sestavovaný pro území obce,

²⁷² Politika územního rozvoje je nejobecnějším (co do konkrétnosti) nástrojem územního plánování. Ve formálním pojetí nemá povahu opatření obecné povahy. O tom, že není opatřením obecné povahy ani v materiálním slova smyslu, se vyjádřil NSS ve svém rozhodnutí ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59. Podrobněji viz kapitola 6.4 Politika územního rozvoje, s. 169 a násl.

²⁷³ Průcha P. jako nástroj územního plánování výslovně uvádí i vymezení zastavěného území, naproti tomu Damohorský M. tento institut jako samostatný nástroj územního plánování nevymezuje. Viz PRŮCHA, P., MAREK, K. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 34; DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vyd. Praha: C. H. BECK, 2007. s. 198–202.

- regulační plán zpracováván jen pro určité území obce či kraje
- a dále:
- vymezení zastavěného území,
- územní opatření o stavební uzávěře a
- územní opatření o asanaci území.

Stavební zákon výslovně stanoví, že výše zmíněné správní akty se vydávají formou opatření obecné povahy (dále také „OOP“) podle správního řádu. Stavební zákon je však ve vztahu ke správnímu řádu speciálním předpisem, a proto se při schvalování OOP přednostně aplikují ustanovení stavebního zákona, která upravují tuto problematiku poměrně komplexně; subsidiární použití správního řádu je tak spíše okrajové.

Při pořizování nástrojů územního plánování dochází ke střetávání soukromých a veřejných zájmů, soukromých zájmů navzájem i veřejných zájmů navzájem. V rámci těchto postupů dochází k jejich vyvažování. Jedním z veřejných zájmů je také ochrana životního prostředí.

Ochrana životního prostředí je zajišťována vícero subjekty. Jedná se například o dotčené orgány státní správy, které se zúčastňují postupů přijímání jednotlivých opatření obecné povahy takřka ve všech fázích procesu. S výjimkou územních opatření a vymezení zastavěného území podléhají zbylá OOP **vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území**²⁷⁴ (zásady územního rozvoje, územní plány) nebo za zákonem daných podmínek posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů (regulační plán). Životní prostředí je chráněno také prostřednictvím institutu zástupce veřejnosti, kterým může být mimo jiné i právnická osoba, kvalifikovaná v oblasti ochrany životního prostředí. V neposlední řadě je životní prostředí v procesu územního plánování chráněno samotnou veřejností, respektive jednotlivci.

²⁷⁴ Jedním z úkolů územního plánování je také vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje a územních plánů na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Součástí vyhodnocení je posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem nevyloučí vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, je nutné posoudit i vliv na tato území.

6.3.2 Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje (dále také „Zásady“) pořizuje krajský úřad a vydává je zastupitelstvo kraje. Jedná se o dokumentaci stanovící zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, plochy a koridory nadmístního významu včetně požadavků na jejich využití či územní rezervy.

Zásady územního rozvoje jsou vydávány zastupitelstvem kraje v samostatné působnosti. Samotný proces vytváření a schvalování Zásad se však děje v přenesené působnosti, aby byla zajištěna efektivnější, rychlejší a hospodárnější spolupráce mezi orgány státní správy.

Krajské úřady mají povinnost pořídit Zásady do 31. 12. 2011. Dle § 187 odst. 4 StZ musí krajský úřad při pořizování prvních Zásad zpracovat jejich **zadání**, které obsahuje hlavní cíle a požadavky na jejich řešení. Krajský úřad zašle zadání Zásad dotčeným orgánům, dotčeným obcím, sousedním krajům a MMR. Tyto subjekty mohou k zadání do 30 dnů po jeho obdržení uplatňovat své požadavky, včetně požadavků na vyhodnocení vlivu uplatňování Zásad na podmínky udržitelného rozvoje v území. Krajský úřad upravený návrh předloží zastupitelstvu kraje ke schválení. Jestliže dojde ke schválení zadání, postupuje dále krajský úřad podle ustanovení §§ 36–42 StZ.

Dle § 37 StZ pořídí krajský úřad **návrh Zásad**. Krajský úřad také zajistí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území k tomuto návrhu. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je projednáváno s Ministerstvem životního prostředí, Ministerstvem práce a sociálních věcí, Ministerstvem průmyslu a obchodu, Ministerstvem kultury a Ministerstvem zdravotnictví.

Ministerstvo pro životní prostředí vydává stanovisko k **vyhodnocení vlivů Zásad na životní prostředí** včetně zpracování možných variant řešení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

K posuzování vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí (resp. územně plánovací dokumentace obecně) stanoví zákon EIA v ust. § 10i, že se postupuje primárně dle stavebního zákona (ten má tedy povahu *lex specialis*) a podle § 10i zákona EIA. Tato konstrukce je zvolena proto, že územně plánovací dokumentace je zcela specifický druh koncepce, „*který se liší jak obsahem, tak procedurou stanovenou pro jeho pořízení, projednávání a schvalování, od ostatních druhů kon-*

*cepcí. ... neaplikují se současně ustanovení pro postup (nikoliv pro obsahové náležitosti) vyhodnocení podle § 10c až 10h a § 10j určená pro ostatní koncepce.*²⁷⁵

Stavební zákon stanoví rámcový obsah vyhodnocení vlivů Zásad (i územního plánu) na životní prostředí sám v příloze č. 1. Příloha č. 9 zákona EIA (jako obecná ve vztahu ke zvláštnímu, tj. k příloze ve StZ) se tedy nepoužije. Náležitosti obsahu vyhodnocení jsou částečně shodné, v některých bodech se však liší. Obsah vyhodnocení vlivů Zásad a územního plánu na udržitelný rozvoj území je upraven v příloze č. 5 prováděcí vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

Zvláštní režim je potom stanoven pro případy, kdy bude mít připravovaná ÚPD vliv na území NATURA 2000. Jestliže MŽP ve stanovisku k vyhodnocení vlivů Zásad na životní prostředí stanoví, že zásady územního rozvoje mají negativní **vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti** a neexistuje-li alternativní řešení, které by negativní vliv na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti eliminovalo nebo by mělo menší negativní vliv, lze návrh Zásad přijmout jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a jen tehdy, byla-li přijata kompenzační opatření, která by i nadále zajistila ochranu a celistvost území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Jestliže půjde o negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy, je možné návrh zásad územního rozvoje přijmout jen z důvodů veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem k přijetí návrhu jen na základě stanoviska Komise EU (§ 37 odst. 5 StZ).

Právní úprava území evropsky významných lokalit a ptačích oblastí (tj. území NATURA 2000) je obsažena v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Sám ZOPK však v ustanovení § 45i odst. 2 stanoví, že se územně plánovací dokumentace (resp. její vliv na území NATURA 2000) posuzuje dle zvláštního, tj. stavebního zákona a zákona EIA.

Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007-210, zabýval vztahem, resp. rozdílem mezi zpracováváním variant řešení v režimu zákona EIA a v režimu ZOPK. „Zatímco požadavek na zpracování variant řešení se v režimu zákona č. 100/2001 Sb. odvíjí od výsledků zjišťovacího řízení – a je tedy na úvaze příslušného orgánu, zákon č. 114/1992 Sb. vyžaduje variantní zpracování a posouzení vždy, dojde-li orgán ochrany přírody k závěru, že

²⁷⁵ Rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 9 Ao 2/2008.

nelze vyloučit negativní vliv územně plánovací dokumentace na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Lze tedy konstatovat, že pokud jde o evropsky významné lokality a ptačí oblasti je zájem na variantním zpracování a posouzení koncepce ještě o poznání naléhavější.“

Stanovisko MŽP k vyhodnocení vlivů Zásad na životní prostředí je stanoviskem dotčeného orgánu, které není pro pořizovatele při schvalování Zásad závazné. „Případná pochybení v procesu posuzování vlivů na životní prostředí podléhají přezkoumání soudem v rámci soudního přezkumu následného rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63, publikováno pod č. 1461/2008 Sb. NSS), zde tedy v rámci soudního přezkumu opatření obecné povahy“.²⁷⁶

Na základě výše uvedeného zajistí krajský úřad úpravu návrhu Zásad. Následně oznámí místo a dobu **společného jednání** o návrhu Zásad (nejméně 15 dnů předem) dotčeným orgánům, MMR a sousedním krajům. Ve lhůtě 30 dnů mohou dotčené orgány uplatňovat k návrhu Zásad svoje stanoviska, sousední kraje mohou ve stejné lhůtě podávat připomínky. Krajský úřad znovu upraví návrh Zásad tak, aby byl v souladu s vyhodnocením na udržitelný rozvoj území, stanovisky dotčených orgánů a vyjádřeními Ministerstva pro místní rozvoj a sousedních krajů.

Návrh zásad územního rozvoje musí být posouzen také Ministerstvem pro místní rozvoj zejména s ohledem na širší územní vztahy, mezinárodní vztahy a souladnost s politikou územního rozvoje. Jestliže MMR nesdělí do 30 dnů krajskému úřadu svoje stanovisko, platí, že s návrhem Zásad souhlasí. Jestliže má návrh nedostatky, MMR na ně upozorní. Teprve po odstranění nedostatků je možné zahájit proces schvalování zásad.

O návrhu zásad územního rozvoje se koná **veřejné projednání**. O veřejném projednání je veřejnost informována veřejnou vyhláškou. Nejméně 30 dní ode dne doručení veřejné vyhlášky musí být návrh Zásad vystaven k veřejnému nahlédnutí. K veřejnému projednání se přizvou také dotčené orgány, obce v řešeném území a sousední kraje.

Veřejnost se na přípravě zásad územního rozvoje podílí teprve v této fázi, kdy je již vyhotoven návrh Zásad, a to podáváním připomínek či námitek.²⁷⁷ Námítky

²⁷⁶ Rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

²⁷⁷ V rozsudku NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34, je uvedeno, že „úprava obsažená ve stavebním zákoně rozlišuje dva různé prostředky, jimiž lze brojit proti návrhu územního plánu (stejně tak i proti návrhu zásad územního rozvoje – pozn. aut.), a to námítky a připomínky. Zatímco námítky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který v zása-

proti návrhu zásad územního rozvoje podávají dotčené obce a zástupce veřejnosti.²⁷⁸ Veřejnost (slovy zákona *každý*) uplatňuje pouze připomínky.

Význam institutu **zástupce veřejnosti** je v zásadě dvojitý. Za prvé, půjde ve smyslu správního práva o procesní rychlost řízení. Tím, že shodné názory relativně velkého počtu občanů vyjádří jen jedna osoba (jménem všech těchto občanů), usnadní se zejména práce pořizovateli územně plánovací dokumentace, který by se jinak musel zabývat připomínkami jednou po druhé. Bylo by maximálně účelné, aby se zástupce veřejnosti účastnil již od počátku příprav návrhu zásad územního rozvoje. Praxe je ale taková, že se zástupce veřejnosti vyjadřuje až ke konečnému návrhu zásad územního rozvoje, neboť stavební zákon přímo neukládá krajskému úřadu povinnost spolupráce se zástupcem veřejnosti již ve fázi přípravy návrhu Zásad.

Druhým a důležitějším významem existence tohoto institutu je to, že veřejný zástupce nepředkládá k návrhu připomínku, jako je tomu obecně v případě veřejnosti, nýbrž námitku (na základě věcně shodné připomínky). Na rozdíl od připomínek, o námitkách musí pořizovatel výslovně rozhodnout, čímž se zvyšuje míra

dě musí být tímto návrhem dotčen (tzv. dotčení vlastníci), uplatnit připomínky může každý, tedy široká veřejnost. Rozhodujícím kritériem pro určení toho, zda podání navrhovatelů obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy je připomínkou či námitkou, není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl, či jinak řečeno, posouzení dotčenosti navrhovatelů jakožto vlastníků pozemků a stavby. Rozdílné intenzitě zájmu na podání těchto dvou prostředků rovněž odpovídá rozdílný následný způsob vypořádání se s nimi.“

²⁷⁸ Dle ustanovení § 23 StZ může být veřejnost při pořizování a projednávání návrhu zásad územního rozvoje zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti, kterým může být jak fyzická, tak i právnická osoba. Zástupce veřejnosti musí zmocnit alespoň 500 občanů kraje nebo alespoň jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali k návrhu zásad územního rozvoje věcně shodnou připomínku.

Další podmínkou je, aby takto zmocněný zástupce veřejnosti se svým ustanovením souhlasil, resp. aby zmocnění přijal.

Stavební zákon v ustanovení § 23 předjímá postup, jakým má být zástupce veřejnosti ustanoven. Nejprve by mělo dojít k podání věcně shodných připomínek osob, které by teprve následně měly zástupce veřejnosti zmocnit k podávání námitek. Otázkou je, zda je možné podat věcně shodné připomínky a zmocnit zástupce veřejnosti současně. Pokud by ale krajské úřady odmítaly námitky zástupců veřejnosti jenom proto, že by občané podali věcně shodné připomínky a zmocnili zástupce současně, jednalo by se pravděpodobně o velmi restriktivní výklad zákona. (K tomu viz ZAHUMENSKÁ, V.) Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. *Veřejná správa*. 2009, č. 4, s. 16.)

pravděpodobnosti ovlivnění výsledného znění územně plánovací dokumentace.²⁷⁹ Veřejným zástupcem navíc může být i právnická osoba, která vzhledem ke své odbornosti (například občanské sdružení specializující se na ochranu určité složky životního prostředí) bude schopna formulovat svoji námitku lépe a kvalifikovaněji, než by tak činili jednotliví občané ve svých připomínkách.²⁸⁰

Zástupce veřejnosti má svoji pravomoc jasně stanovenou. Jeho funkce končí zpravidla uplatněním námítky (námitek) k návrhu zásad územního rozvoje. Orgán působící v procesu vydávání zásad územního rozvoje musí o námitkách rozhodnout. V odborné literatuře lze nalézt dva základní názory na přezkoumatelnost **rozhodnutí o námitkách**.²⁸¹

Podle jedné skupiny existuje možnost nápravy rozhodnutí o námitkách v rámci obnovy řízení, v rámci přezkumného řízení a taktéž přezkum ve správním soudnictví.²⁸² Naopak jiní autoři dochází k závěru, že přezkumné řízení stavební zákon nepřipouští a zamýšlí se tak nad mírou účinnosti podávaných námitek.²⁸³

Z odborné literatury vyplývá, že dle § 172 odst. 5 in fine SŘ není možné proti rozhodnutí o námitkách, které vydává orgán, který vydává zásady územního rozvoje, podat odvolání ani rozklad. Nicméně ze znění § 174 odst. 1 SŘ, který říká, že pro řízení týkající se opatření obecné povahy se přiměřeně použije i ustanovení

²⁷⁹ PRŮCHA, P., MAREK, K. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 32. Autor hovoří v této souvislosti o tzv. kvalitativním hledisku, přičemž kvantitativní hledisko spatřuje v „*racionalitě daného postupu a v síle takto hromadné připomínky*“.

²⁸⁰ V praxi byl institut zástupce veřejnosti využit například při přípravě zásad územního rozvoje pro Jihomoravský kraj. K podání námítky byli zmocněni hned dva zástupci veřejnosti. Věcně shodné připomínky veřejnosti se týkaly zejména rychlostní silnice R52 a vymezení trasy rychlostní silnice R43. O územním plánu jižní Moravy bude s krajským úřadem jednat zástupce veřejnosti [cit. 8. 1. 2009]. Dostupné z: <<http://www.eps.cz/en/php/index.php>>.

²⁸¹ Obecně k otázce přezkumu námitek podaných v rámci pořizování zásad ÚPD viz BA-HÝŤOVÁ, L. Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů. In: *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings* [online]. Brno: Masaryk University, 2009 [cit. 21. 10. 2010]. s. 18. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/stret_zajmu/Bahy_ova_Lenka_1068_.pdf> .

²⁸² PRŮCHA, P., MAREK, K. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. s. 56 a 63.

²⁸³ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vyd. Praha: C. H. BECK, 2007. s. 205.

části druhé správního řádu, lze dovodit, že je možná obnova řízení a přezkumné řízení v režimu správního řádu.²⁸⁴

Pro připuštění přezkumného řízení je argumentováno v tom smyslu, že toto řízení je možné zahájit pro rozpor rozhodnutí o námitkách s právními předpisy nebo pro vady řízení, které vydání daného rozhodnutí předcházelo. Výsledkem přezkumného řízení může být zrušení nebo změna rozhodnutí o námitkách. V § 158 odst. 2 SŘ je stanoveno, že § 156 odst. 2 se přiměřeně použije i na úkony správního orgánu prováděné při postupu podle části šesté správního řádu, jejichž zrušení není zvlášť upraveno. Ze znění § 156 odst. 2 SŘ lze potom dovozovat, že rozhodnutí o námitkách je možné zrušit usnesením orgánu, který je vydal, a na tento postup se přiměřeně použije ustanovení hlavy IX části druhé správního řádu o přezkumném řízení.²⁸⁵ Jestliže přistoupíme na myšlenku, že rozhodnutí o námitkách je přezkoumatelné v přezkumném řízení dle správního řádu, může podat podnět k zahájení přezkumného řízení každý, tedy případně i zástupce veřejnosti.²⁸⁶

Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může mít za následek změnu zásad územního rozvoje.²⁸⁷ V samotném § 41 odst. 3 a 4 StZ je potom uvedeno, že dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je kraj povinen uvést zásady územního rozvoje do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí zásad územního rozvoje, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.

Jak k námitkám, tak i k připomínkám se na závěr veřejného projednání musí vyjádřit dotčené orgány. Takto se veřejnost dozví, jaké stanovisko k danému problému zaujímá ten který orgán. Další zárukou účasti veřejnosti na tvorbě zásad územního rozvoje, potažmo ÚPD jako takové, je zakotvení povinnosti konat opakovaně veřejné projednání, pokud dojde k podstatné úpravě návrhu zásad územ-

²⁸⁴ PRŮCHA, P. Opatření obecné povahy a nový stavební zákon. In: *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2007, s. 201 a násl.

²⁸⁵ Tamtéž, s. 202.

²⁸⁶ Blíže k problematice vztahu zástupce veřejnosti a přezkumu námitek podaných v rámci pořizování zásad územního rozvoje viz POLÁČKOVÁ, M. Několik poznámek k procesním aspektům v oblasti střetů zájmů v území. In *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings* [online]. Brno: Masaryk University, 2009 [cit. 21. 10. 2010]. s. 6–8. Dostupné z:

<http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/stret_zajmu/Polackova_Marie__1201_.pdf>

²⁸⁷ § 172 odst. 5 SŘ.

ního rozvoje. Může se totiž stát, že na základě podaných stanovisek, námitek a připomínek dojde k takové změně návrhu, že budou dotčeny například i jiné zájmy než v původním znění návrhu, popřípadě v jiné intenzitě. Pokud by se tak stalo a nebylo by nařízeno nové projednání, byla by tak veřejnosti (a nejen jí) vlastně odňata možnost vyjádřit se k aktu, který ji však ve svém důsledku bude ovlivňovat.

Krajský úřad na základě veřejného projednání upraví návrh zásad územního rozvoje a zapracuje do něj rozhodnutí o námitkách. Jestliže návrh Zásad obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti a je v souladu se zákonnými požadavky, je spolu s odůvodněním předložen krajskému zastupitelstvu ke schválení.

Zásady územního rozvoje nelze podle § 41 odst. 5 StZ změnit v přezkumném řízení podle správního řádu. Zásady nebo jejich část je možné zrušit na základě podání návrhu podle § 101a SŘS.²⁸⁸

6.3.3 Územní plán

Územní plány dle ustanovení § 43 odst. 1 StZ stanovují základní koncepci rozvoje území obce, urbanistickou koncepci, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Dále vymezují zastavěné území, plochy a koridory včetně ploch přestavby a stanovují podmínky pro jejich využití.

Požizovat územní plán má pravomoc obecní úřad obce s rozšířenou působností (stavební zákon jej označuje jako úřad územního plánování), popřípadě obecní úřad splňující zákonem stanovené požadavky, pravomoc vydávat územní plán má naproti tomu zastupitelstvo každé obce. Vydávání územního plánu se tak děje v samostatné působnosti, zatímco proces jeho pořizování probíhá v přenesené působnosti.

Územní plán obce (dle terminologie starého StZ) schválený před 1. lednem 2007 lze do 31. prosince 2015 podle nynějšího StZ upravit a vydat, jinak pozbývá platnosti. Obec také může vydat zcela nový územní plán. Může ale také nastat situace, kdy obec územní plán obce neaktualizuje, ani nevydá nový územní plán. V tom případě obec nebude mít žádný územní plán. Stavební zákon obcím neukládá povinnost, aby územní plán vydaly. Naopak do jisté míry předpokládá, že by obec nemusela mít vydaný platný územní plán, a proto zavádí institut vymezení zastavěného území (viz níže).

²⁸⁸ Viz část 6.2 Instanční a soudní přezkum opatření obecné povahy, s. 138 a násl.

Postup přijímání územního plánu je ve stavebním zákoně popsán ve srovnání s ostatními nástroji územního plánování velmi podrobně.

Celá procedura začíná podáním **návrhu na pořízení územního plánu**, který pořizovatel (zpravidla „trojková“ obec) po jeho posouzení se svým stanoviskem předloží zastupitelstvu obce k rozhodnutí.

Stavební zákon umožňuje, aby veřejnost sama iniciovala pořízení nového územního plánu. K podání návrhu na pořízení územního plánu však není legitimován každý, nýbrž pouze občan obce nebo fyzická či právnická osoba, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce.

Pokud zastupitelstvo obce rozhodne, že se územní plán pořídí, zpracuje pořizovatel **návrh zadání územního plánu**, který rovněž musí schválit zastupitelstvo obce. Návrh zadání územního plánu je zaslán dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu. Po dobu 30 dnů ode dne vyvěšení oznámení o projednání návrhu zadání na úřední desce musí pořizovatel zveřejnit návrh zadání územního plánu. Kdokoli může k návrhu zadání podávat svoje připomínky. Obce mohou podávat k návrhu zadání svoje podněty. Dotčené orgány a krajský úřad mohou uplatnit ve svých stanoviscích požadavky na obsah zadání územního plánu a požadavek, aby bylo vypracováno vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí, a dále dotčený orgán může určit, že není vyloučen významný vliv na území NATURA 2000. V tom případě musí podle § 47 odst. 3 StZ pořizovatel uvést do návrhu zadání územního plánu požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Zastupitelstvo obce, pro jejíž území je územní plán pořizován, schvaluje návrh zadání územního plánu.

Následuje fáze zpracování **konceptu územního plánu** a proces **vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území**. Zpracování konceptu není obligatorní fází pořizování územního plánu, děje se tak jenom v případě, že je tak stanoveno v zadání územního plánu.

V rámci procesu vyhodnocování vlivů územního plánu na životní prostředí může krajský úřad ve svém stanovisku stanovit, že územní plán má negativní vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a nebyl-li tento vliv předmětem posouzení u zásad územního rozvoje, prochází územní plán procesem podle ustanovení § 45h a § 45i ZOPK, resp. podle stavebního zákona. Dále platí obdobně to, co bylo řečeno již v podkapitole o zásadách územního rozvoje.

Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území projedná Rada obcí. Svoje vyjádření spolu s doporučením jedné varianty sdělí pořizovateli do 30 dnů od předložení podkladů, jinak se k němu nepřihlíží.

O konceptu územního plánu je konáno **veřejné projednání**, jehož datum a místo je oznámeno veřejnou vyhláškou nejméně 15 dnů předem. Po dobu 30 dnů od doručení veřejné vyhlášky musí být koncept vystaven k veřejnému nahlédnutí. Po veřejném projednání, ve lhůtě 15 dnů, může každý uplatňovat připomínky, vlastníci nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných opatření a veřejně prospěšných staveb a zastavitelných ploch mohou podávat námítky. Protože by koncept měl být dle § 11 odst. 3 vyhlášky č. 500/2006 Sb. zpracován ve více variantách, mohou se námítky i připomínky vztahovat jak k některé z variant konceptu, tak ke všem variantám. Námítky může podávat také zástupce veřejnosti.²⁸⁹ O zástupci veřejnosti platí to, co již bylo řečeno u zásad územního rozvoje. Obdobně platí i to, co bylo řečeno o přezkumu námítek.

Ve stejné lhůtě, 15 dnů, mohou po veřejném projednání uplatňovat dotčené orgány a krajský úřad svá stanoviska. Sousední obce mohou podávat ke konceptu připomínky. Tyto subjekty byly o konceptu územního plánu informovány pořizovatelem.

Na základě projednání konceptu zpracuje pořizovatel **návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu** (včetně návrhu výběru výsledné varianty a včetně vyhodnocení, jak byly zohledněny námítky a připomínky), který je opět schvalován zastupitelstvem. O námítkách ke konceptu se však rozhodne teprve spolu s rozhodováním o námítkách uplatněných k návrhu územního plánu (ust. § 53 odst. 1 StZ).²⁹⁰

V další fázi je již zpracován **návrh územního plánu** buď na základě schváleného zadání územního plánu (v případě, že se nepořizoval koncept), nebo na zá-

²⁸⁹ Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu, popřípadě konceptu územního plánu.

²⁹⁰ Podrobně se uplatňováním námítek v procesu pořizování a vydání územního plánu zabýval NSS ve svém rozsudku ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 1 Ao 4/2008. NSS zde dospěl mimo jiné k závěru, že spojka „i“ v ust. § 53 odst. 1 StZ neznamená, že by musela být táž námítka uplatněna jak v rámci konceptu, tak v rámci návrhu územního plánu, aby o ní bylo rozhodnuto. NSS v daném rozsudku uvádí, že koncept územního plánu „není jakkoliv závazným dokumentem, a to ani ve vztahu ke třetím osobám, ani ve vztahu ke konečnému územnímu plánu. V tomto aspektu je nutno vidět zásadní rozdíl oproti smyslu zásady věcné koncentrace mezi různými typy řízení. ... neurčitě formulovaná věta první tohoto ustanovení (ust. § 53 odst. 1 StZ-pozn. aut.) by (totiž) neměla být chápána jako záměr zákonodávce rozšířit koncentraci též do oblasti námítek v souvislosti s pořizováním a vydáním územního plánu. ... Nový stavební zákon (...) neobsahuje pravidlo, dle něhož by nebylo možno uplatnit k návrhu územního plánu námítku, jež mohla být uplatněna ke konceptu územního plánu.“

kladě schválených pokynů pro zpracování návrhu územního plánu. Vypracuje se již jen jeden návrh územního plánu, který může být syntézou jednotlivých variant konceptu tak, aby byly co nejlépe naplněny cíle a úkoly územního plánování.²⁹¹ Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území není součástí návrhu územního plánu, pokud bylo součástí konceptu, nebo pokud zadání neobsahuje požadavek na jeho zpracování. Návrh územního plánu je nejprve projednán s dotčenými orgány, obcemi a krajským úřadem. Dotčené orgány mohou uplatňovat svoje stanoviska, obce svoje připomínky. Návrh územního plánu je ještě posouzen krajským úřadem z hlediska zajištění koordinace využívání území a z hlediska souladu územního plánu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Jestliže v procesu vydávání územního plánu neproběhla fáze konceptu, projednává Rada obcí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

O upraveném a posouzeném návrhu se koná **veřejné projednání**. Návrh územního plánu musí být vystaven k nahlédnutí po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejnou vyhláškou. K veřejnému projednání jsou obcí, pro kterou je územní plán pořizován, přizvány sousední obce a dotčené orgány. Nejpozději při veřejném projednání může každý uplatňovat připomínky, vlastníci nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných opatření a veřejně prospěšných staveb a zastavitelných ploch mohou podávat námítky, které musí odůvodnit a ve kterých musí vymezit území dotčené námitkou. Námítky může podávat také zástupce veřejnosti. O zástupci veřejnosti platí to, co již bylo řečeno u zásad územního rozvoje. Obdobně platí i to, co bylo řečeno o přezkumu námitek. Na závěr veřejného projednání uplatňují dotčené orgány státní správy svoje stanoviska k připomínkám a námítkám.²⁹²

Následně pořizovatel předloží zastupitelstvu obce návrh na vydání územního plánu s jeho odůvodněním včetně návrhu rozhodnutí o námítkách a zastupitelstvo územní plán buď vydá, nebo předložený návrh vrátí pořizovateli k úpravě, popřípadě jej zamítne.

Územní plán nelze změnit v přezkumném řízení podle správního řádu. Zrušení územního plánu ale v přezkumném řízení možné je. Nesmíme ale zapomínat na lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni v § 97 odst. 2 správního řádu. Územní plán je možné v přezkumném řízení zrušit do 15 měsíců ode dne jeho účinnosti.²⁹³

²⁹¹ Rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 1 Ao 4/2008.

²⁹² Ke stanoviskům, námítkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje, se nepřihlíží.

²⁹³ Viz část 6.2 Instanční a soudní přezkum opatření obecné povahy, s. 138 a násl.

6.3.4 Regulační plán

Regulační plán je nejpodrobnějším druhem územně plánovací dokumentace. Stanoví již podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb včetně staveb veřejné infrastruktury, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Díky tomu, že je tak podrobný, může v zastavěném území ve schváleném rozsahu nahradit územní rozhodnutí. V nezastavěném území regulační plán územní rozhodnutí nenahrazuje.

O pořízení regulačního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce či zastupitelstvo kraje (popřípadě Ministerstvo obrany pro území vojenských újezdů), které jej i vydává. Regulační plán je vydáván z podnětu nebo na žádost. **Žádost** o vydání regulačního plánu může podat fyzická či právnická osoba za předpokladu, že tak stanoví zásady územního rozvoje nebo územní plán, a je-li jejich součástí zadání regulačního plánu. Každý má ale právo uplatnit podnět k pořízení regulačního plánu.

Postup při tvorbě regulačního plánu z **podnětu** je podobný jako postup tvorby územního plánu. Zastupitelstvo nejprve rozhodne o pořízení regulačního plánu a předá **návrh zadání** pořizovateli. Pořizovatel návrh zadání vystaví nejméně po dobu 15 dní na úřední desce obce, pro jejíž území má být regulační plán pořízen, k veřejnému nahlédnutí. Vystavení oznámí také způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pořizovatel návrh zadání spolu s oznámením záměru dle zákona EIA (je-li příslušným úřadem dle zákona EIA krajský úřad)²⁹⁴ zašle také dotčeným orgánům a obci, pro kterou je regulační plán pořizován, jestliže pořizovatelem je úřad územního plánování, který byl o pořízení regulačního plánu požádán. Každý, i dotčené orgány, může uplatňovat svoje požadavky na obsah zadání. Návrh zadání regulačního plánu je upraven v návaznosti na vznesené požadavky včetně závěru zjišťovacího řízení dle zákona EIA a je schvalován zastupitelstvem kraje nebo obce.

Na základě zadání pořizovatel zajistí zpracování **návrhu regulačního plánu**. K návrhu je pořizovatel povinen zajistit i dokumentaci vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona EIA, pokud regulační plán stanoví podmínky pro provedení konkrétních záměrů, které jsou uvedeny v příloze č. 1 zákona EIA

²⁹⁴ Jestliže by bylo příslušným úřadem k posouzení vlivu regulačního plánu na životního prostředí Ministerstvo životního prostředí, k propojení pořizování regulačního plánu a procesu posouzení vlivů na životní prostředí by nedošlo.

(§ 10i odst. 2 zákona EIA).²⁹⁵ Zpracování dokumentace vlivů provedení záměru na životní prostředí zajišťuje pořizovatel, zpracování posudku zajišťuje potom příslušný úřad prostřednictvím autorizované osoby. Posudek a dokumentaci následně zveřejňuje pořizovatel (a nikoli příslušný úřad podle zákona EIA), způsobem umožňujícím dálkový přístup. Každý může k posudku a dokumentaci poslat pořizovateli vyjádření.

Pokud je regulační plán vydáván na žádost, dochází k mírné modifikaci výše řečeného. Sám žadatel musí k návrhu, již upravenému podle stanovisek dotčených orgánů, mimo jiné připojit stanoviska dotčených orgánů a stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona EIA, pokud záměr řešený regulačním plánem toto posouzení vyžaduje. V případě, kdy dojde ke spojení pořizování regulačního plánu s postupy při pořizování vlivů, přikládá žadatel k žádosti pouze posudek a dokumentaci vlivů. Obdobně potom následuje veřejné projednání, v jehož rámci je možné vyjadřovat se buď k již vydanému stanovisku o posouzení vlivů (v případě nespojení pořizování regulačního plánu a postupů při posuzování vlivů), nebo k dokumentaci a posudku (v případě, že příslušným orgánem podle zákona EIA je krajský úřad).

K návrhu regulačního plánu (který je výsledkem pořizování regulačního plánu z podnětu nebo na žádost) musí být doloženo **posouzení vlivů** na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud jej orgán ochrany přírody ve svém stanovisku nevyloučil. V rámci procesu vyhodnocování vlivů regulačního plánu na životní prostředí může příslušný orgán ochrany přírody [§ 65 odst. 3 ve spojení s § 65 odst. 1 písm. c) StZ] ve svém stanovisku stanovit, že regulační plán má negativní vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a nebyl-li tento vliv předmětem posouzení u zásad územního rozvoje nebo územního plánu, prochází regulační plán procesem podle ustanovení § 45h a § 45i ZOPK, resp. podle stavebního zákona. Dále platí obdobně to, co bylo řečeno již v podkapitole o zásadách územního rozvoje.

O návrhu regulačního plánu se koná společné jednání s dotčenými orgány a obcí, pro kterou se regulační plán pořizuje. Návrh regulačního plánu se upraví a koná se o něm **veřejné projednání**. Návrh regulačního plánu pořizovatel doručí

²⁹⁵ Pokud by nebyl zpracován regulační plán, musely by být jednotlivé konkrétní záměry uvedené v příloze č. 1 zákona EIA podrobeny posouzení vlivů na životní prostředí před zahájením územního řízení. Jelikož regulační plán nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí, musí být posouzení vlivů těchto záměrů na životní prostředí provedeno ve fázi pořizování regulačního plánu.

veřejnou vyhláškou a vystaví k veřejnému nahlédnutí v obci a u pořizovatele nejméně 15 dnů přede dnem veřejného projednání, a to po dobu 30 dnů. Obec, pro níž se regulační plán pořizuje, a dotčené orgány jsou o veřejném jednání vrozumění nejméně 30 dnů předem. Nejpozději při veřejném projednávání mohou dotčené orgány uplatňovat svoje stanoviska, každý může uplatňovat připomínky a osoby, které by byly účastníky územního řízení dle § 85 StZ, mohou podávat námítky.

Také posudek, dokumentace a vyjádření z procesu posuzování vlivů na životní prostředí jsou projednávány v rámci veřejného projednání za účasti příslušného úřadu dle zákona EIA, pokud došlo ke spojení pořizování regulačního plánu a postupů při posuzování vlivů. Příslušný úřad po veřejném projednání, nejdéle do 15 dnů ode dne jeho konání, zašle stanovisko k posouzení vlivů regulačního plánu na životní prostředí pořizovateli.

Stanovisko k posouzení vlivů, ať už vydané v rámci spojení pořizování regulačního plánu s postupy při posuzování vlivů, či vydané v samostatném postupu, je odborným podkladem pro vydání regulačního plánu.

Na základě veřejného projednávání pořizovatel návrh regulačního plánu upraví nebo jej předá žadateli, aby tak učinil. Dojde-li k podstatné úpravě návrhu, je nutné konat opakovaně veřejné projednávání.

Jestliže návrh regulačního plánu obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti a je v souladu se zákonnými požadavky, je předložen krajskému nebo obecnímu zastupitelstvu ke schválení.

Regulační plán nelze změnit v přezkumném řízení podle správního řádu. Zrušení regulačního plánu v přezkumném řízení za podmínek daných správním řádem ale možné je.

6.3.5 Vymezení zastavěného území²⁹⁶

Pro některé procesy vedené dle stavebního zákona je nutné, aby obec měla stanovené zastavěné území.²⁹⁷ Stavební zákon například umožňuje v *zastavěném území použít zjednodušené postupy územního rozhodování (zjednodušené územní*

²⁹⁶ K této problematice viz například také SKLENÁŘ, T. Vymezování zastavěného území a ochrana nezastavěného území. *Stavební právo – Bulletin* 2009, č. 1–2, s. 55–60.

²⁹⁷ Rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 1/2008-39.

*řízení dle § 95, územní souhlas dle § 96) a ohlášení vybraných jednoduchých staveb dle § 104 bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.*²⁹⁸

Zastavěné území je zpravidla vymežováno v územním plánu. Jestliže ale obec nemá územní plán, ani jakoukoli platnou územně plánovací dokumentaci (ÚPD vydaná na základě starého stavebního zákona)²⁹⁹, je možné využít institut vymezení zastavěného území. Institut vymezení zastavěného území je nástrojem k zachycení aktuální podoby využití území. Nemá tendence plánovat využití území také do budoucna; k tomu zavedl StZ institut územního plánu.

Vymezení zastavěného území je nástrojem efektivní ochrany nezastavěných území v navazujících řízeních podle StZ. Umísťovat stavby do nezastavěného území [dle § 2 odst. 1 písm. f) StZ] lze jen velmi obtížně a pouze za podmínek stanovených v § 18 odst. 5 StZ. Rovněž můžeme říci, že vymezením zastavěného území dojde k zakonzervování status quo (užívání území), a teprve po patřičném zvážení může být v rámci územního plánování stanoveno další využívání nezastavěných území.

O pořízení vymezení zastavěného území žádá obec úřad územního plánování. Úřad územního plánování do 60 dnů od obdržení žádosti navrhne vymezení zastavěného území a svolá místní šetření. Místní šetření probíhá za účasti dotčené obce a dotčených orgánů, které hájí celospolečenské zájmy na úseku ochrany přírody a krajiny, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany lesa a státní památkové péče. Do 30 dnů po místním šetření musí tyto dotčené orgány uplatnit svá stanoviska k návrhu vymezení zastavěného území. Návrh je uveden do souladu se stanovisky dotčených orgánů. Návrh vymezení zastavěného řízení prochází procesem, ve kterém mohou vlastníci zákonem vymezených pozemků (zpravidla se bude jednat o pozemek v intravilánu, zastavěné stavební pozemky a stavební proluky vně intravilánu)³⁰⁰ podávat své námítky a dotčené orgány mohou uplatňovat svá stanoviska. Na rozdíl od předchozí fáze už není okruh dotčených orgánů omezen.

U vymežování zastavěného území se neuplatňuje institut zástupce veřejnosti. S ohledem na to, že při pořizování územního plánu se zástupce veřejnosti do procesu zapojit může, ve spojení s tím, že vymezení zastavěného území je částečnou alternativou k územnímu plánu v případě, že tento vydán není, domníváme se, že by zástupce veřejnosti měl být připuštěn i do procesu vymežování zastavěného území.

²⁹⁸ Tamtéž.

²⁹⁹ Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136.

³⁰⁰ § 58 odst. 2 StZ.

Na základě vyhodnocení námitek a stanovisek dotčených orgánů, je upraven návrh na vymezení zastavěného území. Rada obce schvaluje návrh vymezení zastavěného území ve formě opatření obecní povahy.

Vymezení zastavěného území nelze změnit v přezkumném řízení podle správního řádu. Zrušení vymezení zastavěného území v přezkumném řízení za podmínek daných správním řádem ale možné je. Jestliže dojde ke zrušení rozhodnutí o námitkách nebo k jeho změně, v jehož důsledku je nutné změnit vymezené zastavěné území, pozbývá vymezení zastavěného území platnosti. Také vydání územního plánu pro danou obec znamená konec platnosti vymezení zastavěného území.

6.3.6 Územní opatření

Územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území jsou instituty územního plánování jiného rázu, jejichž tvorba se výrazně liší od tvorby ostatních nástrojů územního plánování.

Územní opatření o stavební uzávěře omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost s výjimkou udržovacích prací ve vymezeném území, pokud by touto činností mohlo dojít ke ztížení nebo nemožnosti využití vymezeného území buď na základě připravované územně plánovací dokumentace, anebo podle jiného aktu, jímž se upravuje využití území. Z předchozí věty vyplývá, že existence ÚPD nebo jiných aktů, jimiž se upravuje využití území, je nezbytná pro vydání územního opatření o stavební uzávěře. Judikatura se přitom zabývala také tím, v jaké nejranější fázi musí být proces přijímání územního plánu, aby bylo možné územní opatření vydat. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že proces vydávání územního plánu musí být alespoň ve fázi schváleného zadání územního plánu ve smyslu § 47 odst. 5 StZ, tzn. musí být podle přílohy č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb. známy např. požadavky na rozvoj území obce, požadavky na řešení veřejné infrastruktury, požadavky na ochranu a rozvoj hodnot území apod.

Nejvyšší správní soud se rovněž vyjádřil k povaze usnesení zastupitelstva o pořízení územního plánu. Podle názoru NSS není tento akt (usnesení zastupitelstva o pořízení územního plánu) rozhodnutím či opatřením v území, jímž se upravuje využití území, ve smyslu § 97 odst. 1 StZ. „*Pojmem „opatření, jímž se upravuje využití území“ pak měl zákonodárce na mysli zejména akty, které tak stavebně právní předpisy nejen výslovně označují, ale které též mají ve vztahu k procesu rozhodování o případném vydání územního opatření patřičnou relevanci [jedná se tak například o územní opatření o asanaci území podle § 97 a násl. stavebního zákona, nebo o opatření vyplývající z požadavků civilní ochrany na využití staveb*

k ochraně obyvatelstva (bod 7 písm. a) přílohy č. 4 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření)]“.³⁰¹

Územní opatření o asanaci území slouží ke stanovení nezbytných podmínek pro odstranění dopadů živelní pohromy nebo havárie na postiženém území. Vydává se také pro zastavěné území, ve kterém jsou závadné stavby, u nichž je nutné nařídit odstranění jejich závad ve veřejném zájmu.

Z vymezení obsahu územních opatření je zřejmé, že právě prostřednictvím nich je do značné míry zajišťována ochrana životního prostředí v území. Proto je třeba, aby i zde měly jednotlivé subjekty možnost se k nim vyjadřovat, a chránit tak veřejné i soukromé zájmy.

Návrh na územní opatření je projednáván s dotčenými orgány, které mohou uplatňovat svoje stanoviska. Návrh územního opatření musí být s dotčenými orgány dohodnut. Proti návrhu mohou osoby, jejichž oprávněné zájmy by mohly být územním opatřením dotčeny,³⁰² podávat námítky. Námítky je oprávněn podávat také zástupce veřejnosti³⁰³ a osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.

Po zpracování rozhodnutí o námítkách a obsahu stanovisek dotčených orgánů je návrh na územní opatření předložen radě obce či kraje ke schválení.

Územní opatření jsou vydávána v přenesené působnosti podle § 6 odst. 6 písm. c) StZ radou příslušné obce a jestliže se rada obce nevolí, jsou územní opatření vydávána zastupitelstvem příslušné obce. Jestliže se územní opatření dotýkají území více obcí, vydává je v přenesené působnosti rada kraje.

6.3.7 Závěr

Stavební zákon reagoval na aktuální potřeby v oblasti územního plánování mimo jiné zavedením institutu opatření obecné povahy, jakožto aktu veřejné správy, který lépe vystihuje potřeby územního plánování. V současné době je tedy využití území upravováno smíšeným aktem veřejné správy, vztahujícím se k určitému

³⁰¹ Rozsudek NSS ze dne 16. prosince 2008, č. j. 1 Ao 2/2008-141.

³⁰² § 172 odst. 5 SŘ.

³⁰³ Podle znění § 98 odst. 3 StZ může námítky k návrhu na územní opatření podávat také zástupce veřejnosti. Podle § 23 StZ ale může zástupce veřejnosti podávat námítky jen k územně plánovací dokumentaci, kam zákon podle své struktury už územní opatření nezařazuje.

území a k neurčitému okruhu adresátů. Odpadl tím také problém rozlišování závazné a směrné části územně plánovací dokumentace.

Zavedením institutu zástupce veřejnosti, ale i úpravou procesu tvorby nástrojů územního plánování došlo v novém stavebním zákoně k výraznému posílení účasti veřejnosti v rámci územního plánování. V aplikační praxi se však objevují otázky ohledně aktivní legitimace zástupce veřejnosti k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.³⁰⁴ Došlo i k posílení principu přístupu k informacím v daném úseku, čímž „stavební zákon přispěl také k naplnění požadavků tzv. Aarhuské úmluvy“.³⁰⁵

Nový stavební zákon je účinný od 1. 1. 2007 a v současnosti se řeší především nutnost pořízení zásad územního rozvoje do 31. 12. 2011. Je možné, že tak v budoucnu bude nutné řešit nedodržení těchto lhůt a následků z toho plynoucích. Následně bude nutné uvést stávající územní plány do souladu se zásadami územního rozvoje (popřípadě se vystavit riziku neplatnosti územního plánu obce či jeho části), a dá se tak předpokládat, že mohou vyvstat nové problémy související s pořizováním ÚPD včetně nové vlny náporu na orgány územního plánování.

6.4 POLITIKA ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Autorka: Lenka Bahýľová

6.4.1 Charakteristika

Politika územního rozvoje (PÚR) je nástrojem územního plánování koncepčního charakteru; zavedena byla stavebním zákonem z roku 2006 jako nový prvek v procesu územního plánování³⁰⁶. PÚR stojí z hlediska systematiky stavebního zákona mezi územně-plánovacími podklady (územně analytické podklady, územní

³⁰⁴ Viz část 6.2 Instanční a soudní přezkum opatření obecné povahy, s. 138 a násl.

³⁰⁵ PRŮCHA, P., MAREK, K. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 12.

³⁰⁶ Zakotvení PÚR ve stavebním zákoně je mj. výsledkem transpozice požadavků stanovených ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (směrnice SEA).

studie) a územně plánovací dokumentací (zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán). Uvedené druhy nástrojů na sebe navazují (věcně i časově) a vzájemně se podmiňují³⁰⁷.

PÚR určuje požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, a to zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů (§ 31 odst. 1 StZ). PÚR je koncepčním nástrojem změn v území nejvyšší úrovně, koordinuje tvorbu a aktualizaci zásad územního rozvoje, tvorbu koncepcí schvalovaných ústředními správními úřady a záměry na změny v území republikového významu a stanoví úkoly zajišťující tuto koordinaci (§ 31 odst. 2). PÚR je (jako „vyšší“ stupeň územního plánování) závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území (§ 31 odst. 4).

PÚR pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) na základě stavebního zákona, resp. v mezích jeho ustanovení § 5 odst. 5, § 31 až 36 a § 186. Zákon stanoví obsah PÚR v § 32; výčet obsahových náležitostí je pojat taxativním způsobem, jedná se tedy právě o následující součásti: a) stanovení republikových priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, b) vymezení oblastí se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu nebo významem přesahujících území jednoho kraje, tj. rozvojové oblasti a rozvojové osy, c) vymezení oblastí se specifickými hodnotami a se specifickými problémy mezinárodního a republikového významu nebo významem přesahujících území jednoho kraje, d) vymezení ploch a koridorů dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo přesahujících území jednoho kraje, e) stanovení ve vymezených oblastech, plochách a koridorech kritérií a podmínek pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v území a pro jejich posuzování, zejména s ohledem na jejich budoucí význam, možná ohrožení, rozvoj, útlum, preference a rizika, f) stanovení úkolů podle § 31, g) vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

PÚR je strategickým dokumentem, který však – na rozdíl od územně-plánovací dokumentace – není ex lege schvalován ve formě opatření obecné povahy. Podle Nejvyššího správního soudu nelze PÚR považovat za opatření obecné povahy ani

³⁰⁷ Viz DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 198. K tomu více viz MAREK, K., PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 34 a násl.

z hlediska materiálního a soudní ochrana podle § 101a SŘS tak není možná.³⁰⁸ Jak uvedl tento soud, PÚR je svojí povahou „*subordinačním nástrojem veřejné správy v oblasti územního plánování*“; je tedy určena orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči nimž je veřejná správa vykonávána. I přes existenci tohoto právního názoru³⁰⁹ lze souhlasit s tím, že by bylo de lege ferenda vhodné upravit pojmosloví stavebního zákona tak, aby nedocházelo k překryvům některých pojmů (zejména při vymezování ploch a koridorů). V případě PÚR „*totiž nejde o vymezování konkrétních ploch a konkrétních koridorů, ale o vymezování rozvojových oblastí a rozvojových os, přičemž další upřesnění právě ploch a koridorů probíhá při pořizování zásad územního rozvoje.*“³¹⁰ V tomto smyslu by mělo dojít k pojmovému „doladění“ právní úpravy tak, aby se zamezilo interpretacím, že předmětem PÚR je regulace přesně vymezeného území či stanovení pravidel pro konkrétní situaci v území.³¹¹

6.4.2 Proces vzniku PÚR

PÚR pořizuje MMR pro celé území republiky a schvaluje ji vláda. Komplexní procedura procesu vzniku PÚR je včleněna do stavebního zákona. Sdělení o schválení PÚR se uveřejňuje ve Sbírce zákonů, celý dokument PÚR musí být veřejnosti dálkově přístupný (§ 31 odst. 3 StZ).

6.4.2.1 Fáze návrhu

Návrh pořizuje MMR ve spolupráci s ostatními ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji (dále jen „připomínková místa“). Přitom by mělo vycházet zejména z územně plánovacích podkladů, dokumentů určených k podpoře regionálního rozvoje, podkladů a dokumentů veřejné správy s vlivem na mezinárodní a republikové souvislosti využívání území státu, zpráv o stavu životního prostředí

³⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, publ. pod č. 3/2010 Sb. NSS.

³⁰⁹ Nutno uvést, že proti uvedenému rozsudku Nejvyššího správního soudu byla podána ústavní stížnost, která byla usnesením ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/2010, odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost.

³¹⁰ Cit. MAREČEK, J. Několik poznámek k vybraným legislativním problémům stavebního zákona. *Stavební právo – Bulletin*. 2010, č. 2, s. 9.

³¹¹ Srov. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, publ. pod č. 3/2010 Sb. NSS.

a mezinárodním závazkům ČR, jež se vztahují k územnímu rozvoji (§ 33 odst. 2). S návrhem PÚR musí být připomínkovým místům zasláno i vyhodnocení vlivů PÚR na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (t. j. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území); jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučil (§ 19 odst. 2 StZ).

Při posuzování vlivů PÚR na životní prostředí se postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu stanoveném v § 10i odst. 2 až 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Předkladatelem je MMR, zpracovatelem vyhodnocení vlivů na životní prostředí může být pouze oprávněná osoba podle § 19 zákona EIA. Ministerstvo životního prostředí stanoví své požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení. Pokud vyhodnocení vlivů neobsahuje náležitosti podle stavebního zákona (jedná se o popis a vyhodnocení zjištěných a předpokládaných závažných vlivů PÚR na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle PÚR), je Ministerstvo životního prostředí oprávněno požadovat jeho dopracování.

6.4.2.2 Fáze připomínek a jejich vypořádání

K návrhu zaslánému ministerstvem mohou připomínková místa uplatnit svá stanoviska do 90 dnů po obdržení návrhu PÚR; k pozdě uplatněným stanoviskům se nepřihlíží (§ 33 odst. 3 StZ). Připomínky k PÚR, včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, může podat i veřejnost³¹², a to ve lhůtě stanovené ministerstvem. Tato lhůta však nesmí být kratší než 90 dnů ode dne zveřejnění dokumentů (§ 33 odst. 4). Možnost konzultace je nabídnuta rovněž sousedním státům ČR, jejichž území může být uplatňováním PÚR přímo ovlivněno. Případná konzultační jednání se vedou ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí (§ 33 odst. 5).

Včas uplatněná stanoviska, připomínky veřejnosti, případná vyjádření sousedních států (resp. výsledky konzultací), a rovněž výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, je MMR povinno zohlednit a upravit návrh PÚR.

³¹² Jedná se o transpozici požadavku na účast veřejnosti v procesech územního plánování obsaženého v čl. 6 směrnice SEA.

Takto upravený návrh projedná MMR s připomínkovými místy (§ 33 odst. 6). Ačkoliv má MMR povinnost veškeré odezvy k PÚR „zohlednit“, stanoviska připomínkových míst, připomínky veřejnosti ani vyjádření sousedních států nemají závazný charakter. V tomto ohledu má ještě slabší postavení veřejnost, která má možnost vyjádřit se toliko písemnou formou (když s připomínkovými místy se projednává a se sousedními státy konzultuje); veřejné ústní projednání připomínek právní úprava nepředvídá. Pokud tedy není připomínkám vyhověno, resp. i v případě, kdy nejsou v upraveném návrhu PÚR ani zohledněny, za současného stavu – jak je koncipován a vnímán charakter dokumentu PÚR – je možné se proti tomuto postupu bránit asi jen využitím institutu stížnosti podle § 175 SŘ. Skutečnost fakticky velmi slabé obrany proti postupu při projednávání návrhu PÚR a jeho výslednému obsahu na druhou stranu posiluje politickou odpovědnost ministerstva, resp. vlády.

6.4.2.3 Fáze schválení návrhu

Návrh PÚR se na základě jeho projednání s připomínkovými místy předkládá ke schválení vládě. Spolu s tímto návrhem se předkládá zpráva o projednání návrhu PÚR obsahující vyhodnocení stanovisek jednotlivých připomínkových míst, připomínek veřejnosti, případných vyjádření sousedních států a výsledků konzultací se zdůvodněním způsobu jejich zapracování, dále výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí se sdělením, jak bylo zohledněno, a konečně sdělení, jak bylo zohledněno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s uvedením důvodů výběru přijaté varianty řešení (§ 34).

Zatímco obecně stanoviska (příslušných orgánů), připomínky (veřejnosti) či vyjádření (sousedních států) nejsou pro výsledný návrh PÚR závazná, jinak je tomu v případě stanoviska Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí; v případě závěru tohoto ministerstva o negativním vlivu na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a za předpokladu neexistence alternativního řešení (s menším negativním vlivem nebo bez něj), je možné PÚR schválit jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a jen tehdy, pokud byla na základě dohody s Ministerstvem životního prostředí přijata kompenzační opatření k zajištění ochrany a celistvosti těchto chráněných lokalit (oblastí). O těchto kompenzačních opatřeních musí být informována Evropská komise. Ještě konkrétnější jsou podmínky pro schválení PÚR v případě, kdy by se měl negativní vliv PÚR projevit na lokalitě s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy. V takovém případě může být PÚR schválena výhradně z důvodů ochrany veřej-

ného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Schválit PÚR z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu je možné pouze na základě stanoviska Komise; v tomto případě je kladné stanovisko Komise evidentně podmínkou pro schválení PÚR.

PÚR schvaluje vláda usnesením, ve kterém je povinna zdůvodnit, jak zohlednila podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Toto usnesení musí být zveřejněno. První PÚR na území ČR byla schválena usnesením vlády č. 561 ze dne 17. května 2006. Aktuální PÚR schválila vláda dne 20. 7. 2009 usnesením č. 929, publ. pod č. 270/2009 Sb.³¹³

6.4.3 Aktualizace PÚR

S ohledem na aktuální potřeby je nutné zajistit aktualizaci PÚR, případně (pokud by aktualizace nebyla dostačující) navrhnout novou PÚR. Pro tyto účely bylo zavedeno pravidelné hodnocení PÚR – MMR zpracovává ve spolupráci s ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji každé čtyři roky zprávu o uplatňování PÚR (§ 35 odst. 1), která by měla obsahovat zejména vyhodnocení plnění úkolů PÚR, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s uvedením návrhů pro eliminaci, minimalizaci nebo kompenzaci případně zjištěných negativních dopadů a životní prostředí, posouzení vlivu zásad územního rozvoje a dalších dokumentů veřejné správy s celostátním zaměřením (politiky, koncepce, plány, programy...) na uplatňování PÚR, návrhy na aktualizaci, příp. návrh na pořízení nové PÚR atd. Na základě této zprávy rozhodne vláda o dalším postupu: o aktualizaci PÚR či o zpracování nového návrhu PÚR.

6.4.4 Závěrem

Význam PÚR pro územní plánování na území ČR je zásadní; nejedná se však o dokument, který by zakládal povinnosti adresátům výkonu veřejné správy (nejde ani o správní rozhodnutí, ani o opatření obecné povahy). Charakter PÚR má být politicko-strategickým dokumentem, představujícím koncepci územního plánování v ČR na nejvyšší, obecné, úrovni. Je však třeba připomenout, že zásady územního

³¹³ Je přístupná na: <<http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky/Politika-uzemniho-rozvoje-CR-2008>>, [cit. 12. 10. 2010].

rozvoje musí být v souladu s PÚR [§ 40 odst. 1 písm. a) StZ]. Pokud by tedy došlo ke změně PÚR, zásady územního rozvoje (resp. jejich příslušná část) musí být uvedena do souladu s PÚR; do té doby totiž není možné podle těchto částí zásad rozhodovat (§ 41 odst. 4 StZ). Toto pravidlo platí stejně i v případě územních plánů ve vztahu k zásadám územního rozvoje [§ 53 odst. 4 písm. a), § 54 odst. 2 a 5 StZ].

Na druhou stranu je nutné spolu s Nejvyšším správním soudem zdůraznit, že PÚR „platí a je účinná zásadně pouze ve svém zákonem vymezeném obsahu a pokud by v tomto příliš extendovala a překročila své zákonem stanovené obsahové limity (naznačené v předchozí části odůvodnění a spočívající zejména v přiměřené míře obecnosti), nemůže to být na újmu těm, vůči kterým je veřejná správa v této oblasti vykonávána, tj. fyzickým osobám a dále pak nejrůznějšími právními osobám“ (viz výše uvedený rozsudek NSS). Pokud by tedy PÚR v některé své části překročila zákonem vymezený obsah, nemohla by vyvolat zákonem dané účinky, tj. závaznost pro „nižší“ (podrobnější) nástroje územního plánování. V tomto případě by byla napadnutelná v rámci řízení o návrhu na zrušení zásad územního rozvoje nebo jejich části.

6.5 OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY VE SLOŽKOVÝCH ZÁKONECH PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Autor: Tomáš Kocourek

Zákonodárce cestou dílčích novelizací složkových zákonů uvádí do souladu tyto zákony s novým správním řádem. Počínaje rokem 2009 jsou do složkových zákonů zaváděna ustanovení, která některým aktům přiznávají formu opatření obecné povahy. Tyto akty přitom byly dle předchozí právní úpravy vydávány formou normativních právních aktů, individuálních právních aktů, či dokonce zcela neprocesním způsobem. Vedle toho dochází k zavádění nových institutů, kterým náleží forma opatření obecné povahy.

6.5.1 Zákon o ochraně přírody a krajiny

Jedním ze složkových zákonů, do něhož byla včleněna formální úprava opatření obecné povahy, je zákon o ochraně přírody a krajiny. Konkrétně se jedná o šest typových případů, kdy jsou společenské vztahy upravovány opatřením obecné povahy. Zákon o ochraně přírody a krajiny neobsahuje žádné zvláštní ustanovení týkající se procesu vydávání opatření obecné povahy, a proto je třeba plně postupovat dle správního řádu.

První případ se týká obecné ochrany volně žijících ptáků. Ustanovení § 5a ZOPK obsahuje enumerativní výčet zákazů (např. úmyslné usmrcování ptáků, poškozování hnízd, sběr vajec, vyrušování ptáků, jejich prodej). Orgán ochrany přírody však může za určitých podmínek stanovit odchylný postup, tj. udělit výjimku z těchto generálních zákazů (§ 5b ZOPK).³¹⁴ Opatření orgánu ochrany přírody, jímž se stanoví odchylný postup, může mít formu buď rozhodnutí, nebo opatření obecné povahy. Zákon výslovně říká, že opatření obecné povahy se vydá tehdy, jestliže se odchylný postup vztahuje na blíže neurčený okruh osob (§ 5b odst. 4 ZOPK). Opatření obecné povahy a správní rozhodnutí mají z hlediska materiálních znaků společné, že se vztahují ke konkrétní situaci. Jejich osobní působnost je však definována rozdílně. Zatímco správní rozhodnutí zavazuje pouze jmenovitě určené adresáty, opatření obecné povahy zavazuje blíže neurčený okruh adresátů. Adresáti opatření obecné povahy jsou vymezeni pomocí obecně stanovených znaků, nikoliv jmenovitě. Orgán ochrany přírody nemůže při výběru formy aktu postupovat svévolně, nýbrž je povinen respektovat materiální znaky těchto aktů. Pokud tedy má být odchylný postup dle § 5b ZOPK upraven pouze ve prospěch konkrétních osob, je třeba zvolit formu rozhodnutí. Jestliže se ovšem má odchylný postup vztahovat na blíže neurčený okruh osob (vymezený pomocí obecných znaků), pak musí orgán ochrany přírody zvolit formu opatření obecné povahy. Způsob vymezení adresátů aktu je podmíněn cílem a obsahem odchylného postupu.

V případech udělování výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů umožňuje zákon orgánu ochrany přírody vydat buď rozhodnutí, nebo opatření obecné povahy (§ 56, zejména odst. 4).³¹⁵ Rovněž opatření dle § 5 odst. 1 ZOPK, jimiž se zakazuje nebo omezuje rušivá činnost

³¹⁴ Viz též kapitola 12 Povolování výjimek, část 12.2.1.1 Výjimky u ochrany volně žijících ptáků, s. 296.

³¹⁵ Viz též kapitola 12 Povolování výjimek, část 12.2.1.4 Výjimky ze zákazu u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, s. 298 a násl.

mající negativní vliv na ochranu rostlin a živočichů, lze uložit ve formě buď rozhodnutí, nebo opatření obecné povahy, což vyplývá z § 77 odst. 1 písm. c) a § 77a odst. 5 písm. a) ZOPK. Ani v těchto případech nemůže orgán ochrany přírody postupovat při volbě formy aktu libovolně a lze plně odkázat na závěry vztahující se k § 5b ZOPK.

Čtvrtý typ opatření obecné povahy se týká omezení či zákazu přístupu veřejnosti na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a prvních zón chráněných krajinných oblastí či do jeskyní (§ 64 ZOPK). Forma tohoto aktu je stanovena v kompetenčních ustanoveních tohoto zákona [§ 77a odst. 4 písm. r) a § 78 odst. 2 písm. o)] a plně odpovídá jeho charakteru. Omezení či zákaz přístupu může být efektivní pouze tehdy, vztahuje-li se na neurčitý okruh osob. Toho lze dosáhnout pouze opatřením obecné povahy, nikoliv rozhodnutím.

Pátým typem opatření obecné povahy dle zákona o ochraně přírody a krajiny je návštěvní řád národního parku (§ 19 ZOPK).³¹⁶ Jeho předmětem je stanovení podmínek omezení vstupu a vjezdu na území národního parku, volného pohybu osob mimo zastavěné území. Dále upravuje podmínky pro realizaci rekreačních a turistických aktivit v národním parku, popř. se jím stanoví zákaz některých těchto aktivit. Návštěvní řád může být vydán pro celé území národního parku, či pouze pro některou jeho část. Omezení či zákazy stanovené návštěvním řádem se vztahují vždy na neomezený okruh osob, zpravidla na každého. O správnosti volby této formy aktu tak nejsou žádné pochyby. Z působnosti opatření obecné povahy mohou být vyňaty osoby trvale bydlící či pracující na území národního parku.

Poslední typ opatření obecné povahy se týká rovněž národních parků. Jednou ze základních ochranných podmínek těchto zvláště chráněných území je zákaz tábořit a rozdělávat ohně mimo vyhrazená místa [§ 16 odst. 1 písm. c) ZOPK]. A právě tato místa jsou v souladu s § 78 odst. 2 písm. b) ZOPK vymezována opatřením obecné povahy.

Včlenění opatření obecné povahy do zákona o ochraně přírody a krajiny však nebylo doprovázeno žádnými přechodnými ustanoveními. Zákon č. 349/2009 Sb. přitom v několika případech změnil formu aktu z vyhlášky na opatření obecné povahy (§ 5b odst. 4, § 19 a § 56 odst. 4 ZOPK), opatření dle § 5 ZOPK měla dříve formu nařízení obce s rozšířenou působností, nyní má formu rozhodnutí, nebo

³¹⁶ A právě tento typ opatření obecné povahy byl jako první po účinnosti zákona č. 349/2009 Sb. podroben soudnímu přezkumu Nejvyšším správním soudem, k tomu viz rozsudek ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010-43. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 15. 10. 2010].

opatření obecné povahy. První otázka, která se přímo nabízí, je, zda akty vydané dle předchozí právní úpravy jsou stále aplikovatelné. Tyto normativní správní akty totiž nebyly formálně abrogovány, jsou stále platnou součástí právního řádu, na druhou stranu však ze zákona o ochraně přírody a krajiny byly odstraněny normy, které zmocňovaly orgány veřejné správy vydat tyto akty. Vyhlášky ministerstev, stejně jako nařízení obcí lze vydat jen na základě zákonného zmocnění, které však zaniklo. Ústavní soud v nálezu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03 (publ. pod č. 568/2004 Sb.), uvedl: „*Pokud zákonodárce zruší příslušné zmocňovací ustanovení zákona, nelze totiž sice hovořit o tom, že taková derogace rovněž bez dalšího vyvolává formální derogaci prováděcích právních předpisů, je však třeba v takové situaci vždy zkoumat materiální předpoklady existence a působení (účinnosti) takového odvozeného právního předpisu. Takový právní předpis – dokud nebude formálněprávně zrušen jiným normativním právním aktem – sice zůstává platným právním předpisem, při jeho aplikaci je však třeba přihlížet ke skutečnosti, že zde chybí materiální předpoklad působení takového předpisu, tedy konkrétní zákonné zmocnění.*“ V návaznosti na tyto závěry Ústavního soudu dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 3. 2010, č. j. 4 As 17/2009-62³¹⁷, k závěru, že správního deliktu se nelze dopustit porušením povinnosti uložené vyhláškou, jestliže zmocňovací ustanovení k jejímu vydání, obsažené v příslušném zákoně, bylo derogováno. Domníváme se, že v případě, kdy jednotlivec jedná s důvěrou v platný normativní správní akt (který však postrádá materiální předpoklad svého působení), nelze jeho počínání hodnotit jako protiprávní. Základní hodnotou právního řádu je jeho přehlednost, která je za daných okolností popřena, a na jednotlivce se kladou přehnané požadavky stran předběžného posouzení otázky aplikovatelnosti normativního správního aktu. Jednotlivec tak nyní nemůže být postižen za to, že jedná v rozporu s platným normativním správním aktem, který v důsledku zrušení zmocňovacího ustanovení pozbyl materiálního předpokladu svého působení, stejně tak mu nemůže být na újmu, že postupuje v souladu s tímto normativním správním aktem. Nejde ale jen o nemožnost postižení takového jednání jednotlivce, které je v souladu s platným právem, máme za to, že zásada právní jistoty v tomto případě zakládá jednotlivci rovněž legitimní očekávání, že při jednání v důvěře v platné právo nebude zklamán.³¹⁸

³¹⁷ Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 26. 9. 2010].

³¹⁸ K tomu viz náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01. Dostupný z: <<http://nalus.usoud.cz>>, [cit. 26. 9. 2010].

Další otázkou, která měla být řešena přechodnými ustanoveními, je změna aktů vydaných v původních formách (např. normativních správních aktů) vydáním aktů ve formě nově zákonem stanovené (opatření obecné povahy). Jedná se tedy o problematiku, zda návštěvní řády národních parků vydané před účinností zákona č. 349/2009 Sb. mohou být měněny opatřením obecné povahy, či zda taková změna není možná a návštěvní řády musí být vydány jako zcela nový akt dle nové právní úpravy. Jsme toho názoru, že první varianta nepřichází v úvahu, neboť akt o určité formě nelze v případě absence přechodných ustanovení měnit aktem o jiné formě. To ostatně platí i pro abrogaci aktu, tj. vyhláška Ministerstva životního prostředí o výjimce ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů nemůže být formálně abrogována opatřeními obecné povahy vydávanými krajskými úřady, které z hlediska materiálního tuto vyhlášku nahradí. Už s ohledem na různou teritoriální působnost aktů to není možné. Změna podmínek obsažených v normativních správních aktech vydaných před účinností zákona č. 349/2009 Sb. může být provedena jen vydáním zcela nového aktu, tj. opatření obecné povahy. Současně by měly být formálně abrogovány i normativní správní akty, u nichž zaniklo zákonné zmocnění k jejich vydání, tj. pozbyly materiální předpoklad svého působení.

6.5.2 Vodní zákon³¹⁹

Dalším ze složkových zákonů, který výraznou měrou pracuje s opatřeními obecné povahy, je vodní zákon. S účinností od 1. 8. 2010 je v něm nově upraveno sedm typů opatření obecné povahy.

První typ se týká úpravy obecného nakládání s vodami dle § 6 VZ. Toto právo, které náleží každému, lze ze zákonem stanovených důvodů upravit, omezit, či dokonce zakázat rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy. Jako legitimní důvody zákon uvádí zachování jakosti a zdravotní nezávadnosti vod, ochranu přírodního prostředí, břehů, vodních děl a zařízení, odtokových poměrů, bezpečnost osob a ochranu práv a právem chráněných zájmů třetích osob. Zákon poskytuje vodoprávnímu úřadu prostor pro výběr formy konkrétního aktu. Lze jen zopakovat, co bylo řečeno již shora ve vztahu k zákonu o ochraně přírody a krajiny. Vodoprávní úřad nemůže při výběru formy aktu postupovat svévolně, nýbrž musí respektovat materiální znaky dané formy aktu. Pro volbu formy konkrétního aktu je proto

³¹⁹ V podrobnostech viz KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 2010, č. 18, s. 650–656.

určující jeho obsah, tedy jaká konkrétní opatření představující úpravu, omezení nebo zákaz obecného nakládání s povrchovými vodami mají být přijata. Od toho se odvíjí závěr, zda lze tato opatření adresovat individuálně určeným subjektům, či zda je nezbytné adresovat je za účelem dosažení sledovaného cíle neurčitěmu okruhu osob.

Shodným způsobem jsou upravena opatření dle § 109 odst. 1 VZ, jimiž lze ve veřejném zájmu dočasně upravit povolená nakládání s vodami, popřípadě je omezit, či dokonce zakázat. Tato opatření mají mimořádný charakter a jsou spojena zejména s přechodným nedostatkem vody, ohrožením zásobování obyvatelstva vodou nebo jednorázovým odběrem pitné vody z vodovodní sítě v případech záchranných prací. Předchozí právní úprava nestanovila formu těchto aktů, vylučovala aplikaci správního řádu, takže byly vydávány neprocesním postupem.

Pokud jsou akty dle § 6 odst. 4 a § 109 odst. 1 VZ vydávány formou opatření obecné povahy, stanoví § 115a odst. 1 VZ zvláštní postup. Vodoprávní úřad nejprve vydá opatření obecné povahy, které okamžitě vstoupí v účinnost, a teprve následně je dána dotčeným osobám možnost vznést připomínky k jeho obsahu, koná se veřejné projednání opatření obecné povahy. Takový postup přichází do úvahy v situaci, kdy mimořádnost situace nedovoluje projednat návrh opatření obecné povahy s dotčenými subjekty před jeho vydáním (§ 109 odst. 1 in fine VZ). Dochází k aktivaci mechanismu, který předvídá správní řád v § 173 odst. 1 větě čtvrté za středníkem. Otázkou nicméně zůstává, jaký smysl má dodatečné projednání návrhu opatření obecné povahy. Tento akt je totiž již platný a účinný, řádné opravné prostředky nejsou přípustné. Jediným výstupem dodatečného projednání opatření obecné povahy³²⁰ může být podnět k provedení přezkumného řízení. Takový postup je nešetný k právům jedinců, neboť před vydáním opatření obecné povahy nemohou uplatnit své námitky ani připomínky, mohou tak učinit až v rámci dodatečného projednání. V takovém případě se však nemohou projevit v obsahu opatření obecné povahy, logicky vzato ani nebyly podkladem pro jeho vydání. V doktríně se lze setkat dokonce s názorem, že v případě postupu dle § 173 odst. 1 věty čtvrté za středníkem SŘ projednání opatření obecné povahy dle § 172 vůbec neproběhne.³²¹ V takovém případě by zkrácení dotčených osob na jejich právech bylo ještě zřetelnější.

³²⁰ Záměrně nepoužíváme spojení „projednání návrhu opatření obecné povahy“, neboť v tomto případě se nejedná o návrh, nýbrž již o existující akt.

³²¹ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 992.

Další dva typy opatření obecné povahy se týkají ochranných pásem vodních zdrojů a vodních děl. Do ochranného pásma I. stupně vodního zdroje je ze zákona zakázán vstup a vjezd, z tohoto zákazu lze udělit výjimku správním rozhodnutím (tedy vždy jen ve prospěch individuálně určených osob).³²² V ochranném pásmu I. a II. stupně vodního zdroje je zakázáno provádění činností poškozujících či ohrožujících vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost zdroje, a to v rozsahu stanoveném v opatření obecné povahy. Opatřením obecné povahy je však zároveň uložena osobám oprávněným k odběru vody z vodního zdroje či vlastníkům vodárenských nádrží povinnost provést technická opatření (§ 30 odst. 10 VZ). Opatření obecné povahy však nemůže ukládat povinnosti individuálně určeným osobám.³²³ Nejen že by tím byly porušeny procesní normy (správně mělo být vedeno správní řízení), ale povinnosti uložené opatřením obecné povahy lze vynutit jen tehdy, byla-li jejich existence osvědčena správním rozhodnutím (exekučním titulem) vydaným v řízení dle § 142 SŘ³²⁴, jehož adresátem je jmenovitě určená osoba (§ 173 odst. 3 SŘ).³²⁵ Pokud jde o ochranné pásmo vodního díla, opatřením obecné povahy se stanoví zákazy nebo omezení týkající se umístování některých staveb či provádění některých činností, které se vztahují na neurčitý okruh osob. O správnosti volby formy opatření obecné povahy není pochyb.

³²² Nabízí se otázka, zda by nebylo efektivnější udělovat výjimky ze zákazu vstupu a vjezdu rovněž ve formě opatření obecné povahy vůči neurčitému okruhu osob, který může být pomocí relevantních znaků vymezen relativně úzce.

³²³ Je téměř vyloučeno, že by se podařilo formulovat povinnosti ukládané osobám oprávněným k odběru vody z vodního zdroje či vlastníkům vodárenských nádrží tak, aby směřovaly vůči neurčitému okruhu osob.

³²⁴ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 999.

³²⁵ Výsledkem řízení o určení právního vztahu dle § 142 SŘ je vydání deklaratorního rozhodnutí, kterým je určeno, že povinnosti stanovené opatřením obecné povahy se vztahují i na osobu, jež je adresátem tohoto deklaratorního rozhodnutí. V případech, kdy zákon umožňuje vydat akt dle okolností ve formě rozhodnutí, nebo opatření obecné povahy (§ 6 odst. 4 a § 109 odst. 1 VZ), a byla zvolena forma opatření obecné povahy, by bylo často efektivnější namísto rozhodnutí dle § 142 SŘ vydat obsahově shodný akt (jako je opatření obecné povahy) formou běžného správního rozhodnutí. Vydání opatření obecné povahy nevyklučuje, aby bylo v téže věci vydáno správní rozhodnutí. Nelze hovořit o překážce věci rozhodnuté. Opatření obecné povahy se shoduje se správním rozhodnutím co do předmětu, ale liší se co do okruhu účastníků. Správní orgán má tedy na výběr, zda vydá běžné rozhodnutí vedle již účinného opatření obecné povahy, nebo rozhodnutí o určení právního vztahu, kterým potvrdí aplikovatelnost opatření obecné povahy na konkrétní osobu.

Další typ opatření obecné povahy dle vodního zákona souvisí s ochranou před povodněmi. Opatřením obecné povahy jsou vymezována záplavová území a v jejich rámci aktivní zóny (§ 66 VZ). Zákazy činností v aktivní zóně stanoví přímo zákon, opatřením obecné povahy se vymezuje pouze rozsah území představujícího aktivní zónu. Omezení v záplavovém území vně aktivní zóny je vyhrazeno úpravě v opatření obecné povahy, které s ohledem na skutečnost, že tato omezení jsou adresována neurčitému okruhu osob, je nepochybně tou nejvhodnější formou aktu. Dle předchozí právní úpravy byla záplavová území včetně aktivních zón vymezována neprocesním způsobem, nebyla stanovena žádná forma těchto aktů a aplikace správního řádu byla vyloučena.³²⁶ Nová právní úprava tedy představuje v tomto směru významný pokrok.

Poslední dvě opatření obecné povahy se týkají plánování v oblasti vod. Touto formou vydává Ministerstvo zemědělství národní plány povodí a Ministerstvo životního prostředí plány pro zvládání povodňových rizik (§ 25 odst. 4 a 5 VZ). Oba druhy plánů pořizují společně Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí a schvaluje je vláda. Národní plány povodí obsahují stanovení cílů, souhrny programů opatření k jejich dosažení a strategii jejich financování (§ 24 odst. 4 VZ). Rovněž v případě plánů pro zvládání povodňových rizik je jejich nejdůležitější součástí definování cílů a stanovení programů opatření k jejich dosažení. Programy opatření se u obou druhů plánů člení na základní a doplňkové. Jak národní plány povodí, tak plány pro zvládání povodňových rizik jsou významnými koncepčními dokumenty, které jsou podkladem pro výkon veřejné správy, zejména územněplánovací činnost a vodoprávní řízení (§ 23 odst. 2 VZ). Pro orgány veřejné správy jsou tedy závazné. Tyto koncepční dokumenty však postrádají jeden ze základních materiálních znaků opatření obecné povahy, a to bezprostřední závaznost vůči adresátům veřejné správy. Ačkoliv jsou tedy vydávány formou opatření obecné povahy, materiálně jeho znaky nesplňují, a proto nemohou být předmětem soudního přezkumu jako opatření obecné povahy.³²⁷ Samotný procesní postup vydání národních plánů povodí a plánů pro zvládání povodňových rizik je rámcově upraven v § 25 VZ, podrobnosti mají být dále stanoveny vyhláškou Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí. Na tyto speciální normy je třeba „naroubovat“ ustanovení části šesté správního řádu. Jelikož se však jedná o kon-

³²⁶ Viz zejména § 7 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území.

³²⁷ Jedná se o obdobný případ jako u politiky územního rozvoje (viz usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59). K tomu více viz část 6.4 Politika územního rozvoje, s. 169 a násl.

cepční dokumenty, na něž lze jen obtížně aplikovat procesní normy určené k vydávání právních aktů, vznikají mezi § 25 VZ a ustanoveními části šesté správního řádu kolize, které je třeba řešit pomocí pravidla speciality. Není však snadné určit, do jaké míry je konkrétní norma obsažená ve správním řádu z aplikace vyloučena.

Největším deficitem právní úpravy opatření obecné povahy obsažené ve vodním zákoně je ustanovení § 115a odst. 3, které vylučuje u většiny opatření obecné povahy dle vodního zákona aplikaci § 172 odst. 5 SŘ. Tím bylo osobám uvedeným v § 172 odst. 5 SŘ odňato právo vznést námitku, mohou využít pouze práva vznést připomínku. Právo vznést námitku je možné realizovat jen v případě vyhlášení ochranných pásem vodního zdroje a vodního díla. Rozdíl mezi právem uplatnit připomínku, nebo námitku je kvalitativní. Připomínkami se správní orgán toliko zabývá jako podkladem pro rozhodnutí, jinými slovy řečeno je povinen k nim přihlídnout a vypořádat se s nimi v odůvodnění opatření obecné povahy. Námitky mají přísnější procesní režim a kladou větší požadavky na správní orgán, neboť je třeba o nich vydat rozhodnutí. Osoby, které mohou být rozhodnutím o námitce dotčeny, mají právo vyjádřit se k ní. Správní orgán se v rozhodnutí o námitkách musí detailně vypořádat s argumentací osoby uplatňující námitky, včetně případných návrhů na dokazování. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí splňovat stejný standard, jako by šlo o rozhodnutí vydané ve správním řízení, a vycházet ze skutkového stavu zjištěného v takové míře, že o něm nejsou důvodné pochybnosti. Lze shrnout, že právo podat připomínku je spojeno s nižším standardem ochrany práv jedinců než právo podat námitku. Systematické vyloučení práva vznést námitku je tak závažným porušením procesních (a potažmo též hmotných) práv osob, které by byly oprávněny vznést námitku k návrhu opatření obecné povahy, že dosahuje protiústavní kvality.

Zajímavou otázkou je, zda akty vydané před 1. 8. 2010, pro které současná právní úprava vyhrazuje formu opatření obecné povahy, je třeba po tomto datu považovat za opatření obecné povahy (z hlediska okruhu adresátů těchto aktů – tedy zavázaných osob – a dále z hlediska soudního přezkumu). Zákon č. 150/2010 Sb., který novelizoval s účinností od 1. 8. 2010 vodní zákon, stanoví v přechodných ustanoveních (čl. II bod 2. a 3.), že dosavadní ochranná pásma vodního zdroje a dosavadní záplavová území se považují za vyhlášená dle § 30 odst. 1, resp. § 66 odst. 7 VZ, ve znění zákona č. 150/2010 Sb. Odpověď na výše položenou otázku by tedy měla být v těchto případech kladná.

6.5.3 Zákon o ochraně veřejného zdraví

Formou opatření obecné povahy vymezuje Úřad pro civilní letectví v dohodě s krajskou hygienickou stanicí ochranné hlukové pásmo. Jestliže dojde k překročení hygienických limitů hluku z provozu na mezinárodních letištích, na nichž ročně proběhne více než 50.000 startů a přistání, či na vojenských letištích, je provozovatel letiště povinen navrhnout vydání opatření obecné povahy, jímž se zřizuje ochranné hlukové pásmo (§ 31 odst. 2). Zákon o ochraně veřejného zdraví neobsahuje žádné zvláštní procesní normy týkající se vydání opatření obecné povahy. Z povinnosti provozovatele letiště navrhnout vydání opatření obecné povahy nelze dovozovat, že by zákon vylučoval možnost zahájit řízení o vydání opatření obecné povahy z moci úřední. Smyslem tohoto opatření obecné povahy je toliko vymezit oblast, kde jsou v důsledku provozu letiště překračovány hlukové limity, nestanovují se jím žádná omezení. Následky, které má vymezení ochranného hlukového pásma, upravuje zákon o ochraně veřejného zdraví v § 31 odst. 3. Provozovatel letiště je povinen u bytových a rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb postupně provést protihluková opatření v rozsahu, aby alespoň uvnitř staveb byly dodrženy hlukové limity. Pokud by dle odborného posudku protihluková opatření nezaručila dodržování hygienických limitů uvnitř těchto staveb v ochranném hlukovém pásmu, může správní orgán zahájit řízení o změně v užívání staveb nebo řízení o jejich odstranění. Na tomto lze jednoznačně dokumentovat, jak závažné následky zákon spojuje se zřízením ochranného hlukového pásma. V řízení o vydání opatření obecné povahy je potenciálně dotčeno vlastnické právo k budovám uvnitř ochranného hlukového pásma, ale rovněž užívací vztahy k těmto budovám. Tento nástroj tak působí vůči širokému okruhu osob, které nelze vymezit jmenovitě, a proto zákonodárce zcela správně přiřkl tomuto aktu formu opatření obecné povahy.

Přechodné ustanovení zákona č. 301/2009 Sb., kterým byl novelizován zákon o ochraně veřejného zdraví, je třeba hledat v čl. II bodě 6, tedy v části týkající se novelizace zákona o civilním letectví. Dle tohoto ustanovení se ochranná hluková pásma vyhlášená přede dnem účinnosti tohoto zákona (tj. správním rozhodnutím) považují za ochranná hluková pásma vyhlášená dle § 31 odst. 2 ZOVZ, ve znění zákona č. 301/2009 Sb. (tj. opatřením obecné povahy). Toto přechodné ustanovení je tedy formulováno obdobně jako v případě zákona č. 150/2010 Sb., jímž byl změněn vodní zákon (viz výše). Počínaje 1. 1. 2010 tak byla správní rozhodnutí o zřízení ochranného hlukového pásma „překlopena“ do opatření obecné povahy, což má dva základní následky. Ochranná hluková pásma zřízená správním aktem lze měnit opatřením obecné povahy, není tedy třeba pásmo vymezit znovu.

Ochranná pásma vydaná dle předchozí právní úpravy vyvolávají stejné právní účinky jako opatření obecné povahy, tj. zavazují neurčitý okruh osob, a lze je napadnout u soudu návrhem na zrušení opatření obecné povahy či jeho části. Připomínáme, že právní úprava nestanoví žádnou lhůtu pro podání tohoto návrhu.

6.5.4 Zákon o civilním letectví

Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů, počínaje 1. 1. 2010 určuje, že ochranná pásma leteckých staveb se zřizují opatřením obecné povahy, které současně stanoví jeho parametry a jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb (§ 37 odst. 1). Slovo parametr, jež je technického původu, je pro právní jazyk atypické a působí výkladové potíže. Lze jím pravděpodobně rozumět prostorový rozsah ochranného pásma.³²⁸ Opatřeními k ochraně leteckých staveb pak jsou jednotlivé podmínky ochrany (tj. omezení, zákazy či příkazy). Zákon s výjimkou § 40 nestanoví konkrétní pravidla chování v ochranném pásmu, jejich stanovení je vyhrazeno opatření obecné povahy, kterým se pásmo zřizuje. Dle § 40 zákona o civilním letectví lze v ochranných pásmech leteckých staveb zřizovat zařízení a provádět činnosti jen se souhlasem Úřadu civilního letectví. Volná úvaha tohoto úřadu při udělování souhlasu je zákonem značně limitována, neboť souhlas musí být udělen vždy, nebude-li zařízení bránit leteckému provozu, ohrožovat jeho bezpečnost a vyžadovat ochranu před hlukem.

Existují dvě hlavní skupiny ochranných pásem, a sice ochranná pásma letišť a ochranná pásma leteckých zabezpečovacích zařízení.

Ochranná pásma letišť se dále dělí na ochranná pásma se zákazem staveb, pásma s výškovým omezením staveb, pásma s omezením staveb vzdušných vedení vysokého a velmi vysokého napětí, pásma k ochraně před nebezpečnými a klamavými světly, hluková pásma a ornitologická pásma. První tři druhy ochranných pásem letišť se týkají výlučně stavební činnosti a jejich cílem je zabezpečit bezpečnost leteckého provozu. Další tři druhy ochranných pásem letišť sice primárně slouží k bezpečnosti leteckého provozu, sekundárně se však dotýkají ochrany životního prostředí a lidského zdraví. Ochrana před nebezpečnými a klamavými světly kromě toho, že má zajistit bezproblémovou orientaci pilotů, souvisí s reduk-

³²⁸ Dle bodu 11.1.1 leteckého předpisu Ministerstva dopravy L 14, uveřejněného pod č. j. 641/2009-220-SP/4, jsou parametry ochranného pásma vázány na kódové číslo RWY a provozní statut RWY. Dostupný z: <<http://lis.rlp.cz/predpisy/predpisy/index.htm>>, [cit. 10. 10. 2010].

cí světelného smogu. Hluková pásma brání tomu, aby v území byly umístovány stavby, jestliže v něm nelze zabezpečit dodržení hlukových limitů. V případě hlukových pásem existuje vazba mezi zákonem o civilním letectví a zákonem o ochraně veřejného zdraví. Vzniká otázka, zda hluková pásma mohou být vymezena jen v případech upravených § 31 odst. 2 ZOVZ (viz výše), anebo zda je lze zříditi i v jiných případech (např. u letišť s menším provozem). Ornitologické ochranné pásmo se dělí na vnitřní a vnější. Ve vnitřním ornitologickém ochranném pásmu nesmí být zřizovány skládky, stohy, siláže, vodní plochy, hnojiště, krmelce a jiná zařízení zvyšující výskyt ptactva na letišti. Režim obdělávání zemědělské půdy musí provozovatel letiště dohodnout s uživatelem zemědělských pozemků. Ve vnějším ornitologickém ochranném pásmu lze zřizovat zemědělské stavby, jako např. drůbežárny, kravíny, bažantnice, střediska sběru a zpracování hmotných odpadů, vodní plochy a další stavby a zařízení s možností vzniku nadměrného výskytu ptactva pouze se souhlasem provozovatele letiště a Úřadem pro civilní letectví.³²⁹

Ochranná pásma leteckých zabezpečovacích zařízení jsou trojího druhu a slouží výlučně ochraně bezpečnosti leteckého provozu a nezahrnují environmentální prvky.

Opatření obecné povahy o zřízení ochranných pásem leteckých staveb vydává Úřad civilního letectví po projednání s úřadem územního plánování. Jak naznačuje díkce § 37 odst. 1 zákona o civilním letectví, postačuje projednání návrhu opatření obecné povahy s úřadem územního plánování, není nezbytné získat jeho souhlas.³³⁰ Ochranné hlukové pásmo lze vydat navíc jen v dohodě s krajskou hygienickou stanicí (viz část týkající se zákona o ochraně veřejného zdraví). Jedním opatřením obecné povahy může být vymezeno několik ochranných pásem. Každé z nich má totiž jiné parametry a zahrnuje odlišná opatření k ochraně leteckých staveb, a to v návaznosti na jejich předmět. Z hlediska prostorového se mohou jednotlivé druhy ochranných pásem sbíhat či rozbíhat.

Před účinností zákona č. 301/2009 Sb. (tj. před 1. 1. 2010) byla ochranná pásma leteckých staveb zřizována územním rozhodnutím o ochranném pásmu vydávaném dle stavebního zákona. Přechnodné ustanovení je obsaženo v čl. II bodě 6

³²⁹ Viz body 11.1.7.2 a 11.1.7.3 leteckého předpisu Ministerstva dopravy L 14, uveřejněného pod č. j. 641/2009-220-SP/4. Dostupný z: <<http://lis.rlp.cz/predpisy/predpisy/index.htm>>, [cit. 10. 10. 2010].

³³⁰ Naproti tomu při pořizování územněplánovací dokumentace je stanovisko Úřadu pro civilní letectví závazné pro pořizovatele.

tohoto zákona, dle něhož ochranná pásma zřízená kolem leteckých staveb před 1. 1. 2010 (tj. ve formě správního rozhodnutí) se považují za ochranná pásma zřízená opatřením obecné povahy podle § 37 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., ve znění zákona č. 301/2009 Sb. Znění tohoto ustanovení je naprosto shodné jako v případě ochranných hlukových pásem, a proto lze plně odkázat na výklad podaný k této otázce v části týkající se zákona o ochraně veřejného zdraví.

6.5.5 Zákon o státní památkové péči

Jde o prozatím poslední složkový zákon, který de lege lata počítá s vydáváním opatření obecné povahy ve formálním slova smyslu. Jedná se o opatření obecné povahy dle § 6a odst. 1, jejichž předmětem je ochrana památkových rezervací nebo památkových zón či jejich částí. Území památkových rezervací i památkových zón jsou vymezována jiným procesním postupem než vydáním opatření obecné povahy (viz § 5 a 6 ZoSPP). Opatřením obecné povahy dle § 6a odst. 1 ZoSPP, které vydává krajský úřad, se stanoví pouze způsob zabezpečení kulturních hodnot, k jejichž ochraně byla zřízena památková rezervace či památková zóna. Dochází tak ke konkretizaci charakteristiky kulturních hodnot v památkové rezervaci či památkové zóně a základních hledisek, z nichž jsou posuzovány jednotlivé zásahy v těchto územích. Dle § 14 odst. 2 ZoSPP je vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny, povinen předem si vyžádat závazné stanovisko k zamýšlené stavbě, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti. V opatření obecné povahy dle § 6a ZoSPP lze však určit, u jakých nemovitostí, které nejsou kulturní památkou, ale jsou v památkové rezervaci nebo památkové zóně, nebo u jakých druhů prací na nich je vyloučena povinnost vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si předem závazné stanovisko. Totéž je možné i pro případ výsadby a kácení dřevin na veřejných prostranstvích.

Opatření obecné povahy tím, že stanoví podrobnější způsob ochrany památkových rezervací a památkových zón, umožňuje vyřadit z povinnosti vyžádat si závazné stanovisko dle § 14 odst. 2 ZoSPP nemovitosti či práce, u nichž není třeba další posuzování z hlediska ochrany kulturních hodnot v těchto územích. Dochází tak k významnému administrativnímu ulehčení provádění stavebních a udržovacích prací na těchto nemovitostech. Tuto konstrukci lze připodobnit regulačnímu plánu, který vyvazuje vlastníky nemovitostí a jiné osoby z povinnosti požádat o vydání územního rozhodnutí, neboť otázky posuzované v územním řízení byly dostatečně

ve své podrobnosti zohledněny již v řízení o vydání regulačního plánu. Obdobně není třeba vydávat závazné stanovisko dle § 12 ZOPK, jestliže plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu v zastavitelném území byly stanoveny v územním plánu a regulačním plánu po dohodě s orgánem ochrany přírody (§ 12 odst. 4 ZOPK).

Zákon o státní památkové péči neobsahuje žádná speciální ustanovení upravující proces vydání opatření obecné povahy, a proto je třeba zcela postupovat dle části šesté správního řádu. Plán ochrany památkové rezervace či památkové zóny je možné vydat na dobu nejdéle 10 let. Pokud následně bude vydán pro toto území regulační plán, pozbývají automaticky účinnosti ty podmínky plánu ochrany, které jsou v rozporu s regulačním plánem (§ 6a odst. 2 ZoSPP). Priorita regulačního plánu, který byl vydán později než plán ochrany, je umožněna tím, že orgán státní památkové péče je dotčeným orgánem v procesu pořizování regulačního plánu a svým stanoviskem, které je závazným podkladem pro vydání regulačního plánu, může dostatečně zajistit ochranu kulturních hodnot v památkové rezervaci či památkové zóně.

Plán ochrany památkové rezervace či památkové zóny lze změnit v průběhu jeho účinnosti, jestliže se změnily kulturní hodnoty daného území nebo způsob jejich zabezpečení (§ 6a odst. 3 ZoSPP). Změna plánu ochrany z jiných důvodů než shora uvedených je tak zřejmě vyloučena. Jedná se o projev zásady legitimního očekávání, předvídatelnosti rozhodnutí a ochrany důvěry v akty státních orgánů, dle nichž by ke změně právních poměrů mělo docházet jen výjimečně a z principiálních důvodů, nikoli kdykoliv a svévolně.

Orgán státní památkové péče je dle § 6a odst. 5 ZoSPP povinen zvážit, zda vydání plánu ochrany památkové rezervace či památkové zóny nevyžaduje (či neumožňuje) změnit rozsah ochranného pásma památkové rezervace či památkové zóny či podmínky ochrany vztahující se na nemovitosti v ochranném pásmu.

6.5.6 Úvahy *de lege ferenda*

Shora podaný výčet opatření obecné povahy ve formálním pojetí, které jsou upraveny složkovými zákony práva životního prostředí, je úplný. V současné době neexistuje žádný další typ opatření obecné povahy, ačkoliv dle složkových zákonů je vydáváno mnoho dalších aktů, které z hlediska materiálních znaků naplňují definici opatření obecné povahy. Formálně však mají podobu buď individuálních

správních aktů, nebo normativních správních aktů.³³¹ V této souvislosti je třeba důsledně rozlišovat mezi formou aktu z hlediska procesu jeho vydání a otázkou přípustnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy.³³²

Materiální znaky opatření obecné povahy naplňují rozhodnutí dle § 68 VZ, jimiž se vymezují území určená k řízeným rozlivům povodní. Lze jen litovat, že zákon č. 150/2010 Sb., který zavedl opatření obecné povahy do vodního zákona, tento typ aktu opomenul.

Znaky opatření obecné povahy naplňuje též vymezení ochranných pásem přírodního léčivého zdroje minerální vody a plynu a zdroje přírodní minerální vody dle § 21 LázZ. Dle současné právní úpravy jsou uvedená ochranná pásma stanovena vyhláškou Ministerstva zdravotnictví. Formu normativního správního aktu (konkrétně nařízení vlády) má též lázeňský statut (§ 28), jímž se vymezuje vnitřní a vnější území lázeňského místa a konkretizují zákazy a omezení v lázeňském místě.

Forma opatření obecné povahy by odpovídala též charakteru památkových rezervací, které jsou v současnosti vyhlášovány nařízením vlády (§ 5 ZoSPP), a památkových zón, které jsou v praxi zřizovány vyhláškou Ministerstva kultury,³³³ ačkoliv zákon o státní památkové péči žádnou formu tohoto aktu neurčuje.³³⁴

Taktéž vyhlásování zvláště chráněných území včetně ochranných pásem dle ZOPK a přírodních parků (§ 12 ZOPK) by bylo lze považovat z materiálního hlediska za opatření obecné povahy. Nyní jsou však tyto oblasti vymezovány různými normativními právními akty. Formu rozhodnutí pak mají jiná opatření obecné po-

³³¹ Více viz KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí formou opatření obecné povahy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, č. III., s. 183–189.

³³² K otázce přípustnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy proti aktům, které nebyly formálně vydány jako opatření obecné povahy, viz část 6.2.2 Soudní přezkum, s. 141 a násl.

³³³ Např. vyhláška č. 413/2004 Sb., o prohlášení území s historickým prostředím ve vybraných obcích a jejich částech za památkové zóny a určení podmínek pro jejich ochranu.

³³⁴ Dle § 6 odst. 2 ve spojení s § 45 odst. 2 písm. a) ZoSPP stanoví Ministerstvo kultury podrobnosti o prohlašování památkových zón obecně závazným předpisem. Toto ustanovení však nelze vykládat tak, že památkové zóny mají být vyhlášovány obecně závazným předpisem. Zákon pouze zmocňuje ministerstvo k vydání prováděcího předpisu týkajícího se vyhlásování památkových zón (např. podrobnější charakteristika památkových zón, kritéria pro stanovení rozsahu, jaké podklady mají být opatřeny).

vahy, a to ochranné pásmo památného stromu (§ 46 ZOPK) a přechodně chráněná plocha (§ 13 ZOPK).

Všechny tyto akty se dotýkají vlastnického práva k nemovitostem nacházejícím se v daném území a jeho sousedství. Přitom nepůsobí jenom vůči vlastníkům, ale též vůči uživatelům nemovitostí a osobám oprávněným z jiných věcných a obligacních práv, eventuálně i vůči dalším osobám. Zpravidla se však jimi stanoví zákazy a omezení týkající se každého. S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že směřují vůči neurčitému okruhu osob. Z hlediska legislativního by bylo velmi vhodné přijmout takové změny, aby tyto akty měly do budoucna formu opatření obecné povahy.

Současně je třeba vyvarovat se i přístupu opačnému, tj. přiznávat formu opatření obecné povahy aktům a programovacím dokumentům, které nesplňují materiální znaky této formy (viz např. národní plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik, ukládání povinností vlastníkům vodárenských nádrží a osobám oprávněným k odběru vody z vodního zdroje dle § 30 odst. 10 VZ). Tyto nepřesnosti totiž mohou mít dle okolností daného případu za následek zkrácení dotčených osob na jejich právech v průběhu přijímání aktu a zamezit jim v přístupu k soudní ochraně.

Seznam literatury:

BAHÝLOVÁ, L. Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů. In SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J., DÁVID, R., KYNCL, L. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 1960–1978.

DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vyd. Praha: C. H. BECK, 2007. 641 s.

Ekologický právní servis. O územním plánu jižní Moravy bude s krajským úřadem jednat zástupce veřejnosti. EPS [online]. [cit. 8. 1. 2009]. Dostupné z: <<http://www.eps.cz/en/php/index.php>>.

HENDRYCH, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*, 2005, č. 3, s. II.

HRŮŠOVÁ, K. Judikatura Nejvyššího správního soudu: opatření obecné povahy. *Soudní rozhledy*, 2008, č. 5, s. 161–164.

- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. BECK, 2008. 592 s.
- KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí formou opatření obecné povahy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, č. III., s. 183–189.
- KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 2010, č. 18, s. 650–656.
- MAREČEK, J. Několik poznámek k vybraným legislativním problémům stavebního zákona. *Stavební právo – Bulletin*. 2010, č. 2, s. 1–19.
- MAREK, K., PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 451 s.
- POLÁČKOVÁ, M. Několik poznámek k procesním aspektům v oblasti střetů zájmů v území. In *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings* [online]. Brno: Masaryk University, 2009 [cit. 21. 10. 2010]. s. 1–12.
Dostupné z:
http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/stret_zajmu/Polackova_Marie__1201_.pdf.
- PRŮCHA, P. Opatření obecné povahy a nový stavební zákon. In: *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2007. s. 215.
- PRŮCHA, P., MAREK, K. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 264 s.
- PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. *Správní právo. Procesní část*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000. 262 s.
- SKLENÁŘ, T. Vymezování zastavěného území a ochrana nezastavěného území. *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 1–2, s. 55–60.
- SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S., JURNÍKOVÁ, J. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 428 s.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s.
- STELKENS, P., BONK, H. J., SACHS, M. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 7. vydání. München: Verlag C. H. BECK, 2008. 2739 s.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1048 s.
- VEDRAL, J. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 3, s. 33–43.

- VEDRAL, J. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu – II. část (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 4, s. 24–42.
- VERNARSKÝ, M. Opatrenia všeobecnej povahy v Slovenskej republike? *Správní právo*. 2009, č. 5, s. 293–319.
- ZAHUMENSKÁ, V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. *Veřejná správa*. 2009, č. 4, s. 15–17.

KAPITOLA 7: POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Autor: Ján Bahýľ

Informace o životním prostředí jsou jedním z nejvýznamnějších nástrojů ochrany životního prostředí. Bez včasných a úplných informací o stavu a předpokladech dalšího vývoje životního prostředí není možné aktivně zasahovat a usměrňovat vývoj ke zlepšení budoucího stavu životního prostředí. Uvedené pravidlo platí nejenom pro veřejnou správu chránící celospolečenský zájem na příznivém životním prostředí, ale platí i pro znečišťovatele a jejich odpůrce. Právo na včasné a úplné informace o životním prostředí garantuje Česká republika ve svém ústavním pořádku každé osobě bez rozdílu. Toto právo, vyjádřené v čl. 35 ve spojení s čl. 41 odst. 1 LZPS³³⁵, našlo svoji realizaci na zákonné úrovni v podobě zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZŽP“). Tento zákon již v době svého vzniku vycházel z první části Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. 6. 1998, která byla v této části do českého právního řádu recipována již v roce 1998.

Předkládaný text se po nezbytném uvedení do problematiky poskytování informací o životním prostředí zabývá především procesními aspekty jejich pasivního poskytování.

7.1 K POJMU INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

K tomu, aby každý subjekt věděl, co je informací o životním prostředí, kterou je povinen poskytovat nebo naopak kterou je oprávněn požadovat po povinné osobě, je nezbytné definovat pojem „informace“ a posléze „informace o životním pro-

³³⁵ K ústavnímu zakotvení blíže viz ZACHOVÁ, M. Právo na příznivé životní prostředí v ústavním systému České republiky. In *Právní rozhledy* 2/1999, s. 95.

středí“. Pro obsah pojmu informace můžeme využít zákonnou definici obsaženou v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „InfZ“), který informací rozumí *jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního*. Vztah InfZ k InfZŽP určuje ustanovení § 2 odst. 3 InfZ, podle něhož se tento zákon nevztahuje na poskytování informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování. Informací o životním prostředí pak InfZŽP rozumí zejména informace o *1. stavu a vývoji životního prostředí, o příčinách a důsledcích tohoto stavu, 2. připravovaných nebo prováděných činnostech a opatřeních a o uzavíraných dohodách, které mají nebo by mohly mít vliv na stav životního prostředí a jeho složek, 3. stavu složek životního prostředí, včetně geneticky modifikovaných organismů, a o interakci mezi nimi, o látkách, energii, hluku, záření, odpadech včetně radioaktivních odpadů a dalších emisích do životního prostředí, které ovlivňují nebo mohou ovlivňovat jeho složky, a o důsledcích těchto emisí, 4. využívání přírodních zdrojů a jeho důsledcích na životní prostředí a rovněž údaje nezbytné pro vyhodnocování příčin a důsledků tohoto využívání a jeho vlivů na živé organismy a společnost, 5. vlivech staveb, činností, technologií a výrobků na životní prostředí a veřejné zdraví a o posuzování vlivů na životní prostředí a další informace uvedené v demonstračním výčtu*. Jak je z tohoto výčtu patrné, informace týkající se životního prostředí průřezově zasahují do řady správních procesů nejenom ochrany životního prostředí, ale významně se promítají do povolovacích řízení podle stavebního zákona a koncepčně plánovacích řízení.

7.2 SHROMAŽĎOVÁNÍ INFORMACÍ O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

K uspokojení poptávky po informacích o životním prostředí je nezbytné vytvořit podmínky pro jejich sběr, třídění a vyhodnocování, neboť až následně je možné informace poskytovat. V České republice k naplnění těchto podmínek primárně slouží orgány veřejné správy, které samy sbírají, třídí, vyhodnocují a poskytují informace o životním prostředí. Sekundárně jsou zapojeny další povinné subjekty,

převážně podnikající osoby,³³⁶ které mají evidenční a následně hlášené povinnosti k uvedené síti veřejných institucí³³⁷ ve vztahu k jim povolenému využívání životního prostředí. Tyto povinnosti mohou orgány veřejné správy vynucovat pomocí relativně přísných správních sankcí stanovených v jednotlivých složkových zákonech ochrany životního prostředí.³³⁸ Informace týkající se životního prostředí v České republice vzhledem k rozsáhlosti tohoto pojmu nemají jednotnou gesci a jsou nejenom územně, ale i resortně rozptýlené mezi několik vrcholných (ústředních) orgánů veřejné správy, mezi nimiž nejpodstatnější roli hrají MŽP, MZE a MZdr.

7.3 AKTIVNÍ ZPŘÍSTUPŇOVÁNÍ INFORMACÍ O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Poskytování informací, jakož i těch o životním prostředí, lze obecně rozdělit na aktivní a pasivní. Aktivní zpřístupňování informací spočívá v tom, že k šíření informací dochází ex lege ze strany tzv. povinných subjektů, které informaci zpřístupňují neomezenému okruhu subjektů. Povinné subjekty jsou podle ustanovení §10a InfZŽP povinny v rámci své působnosti zpracovávat informace a vytvářet nezbytné podmínky pro jejich aktivní zpřístupňování. K aktivnímu zpřístupňování informací se využívají zejména dálkově přístupné specializované informační systémy, internetové prezentační stránky veřejných institucí a obecně ediční a publikační činnosti veřejných institucí. Nejvýznamnější informační systémy sloužící k aktivnímu zpřístupňování informací o životním prostředí jsou specializované informační systémy o EIA³³⁹, SEA³⁴⁰, IPPC³⁴¹, IRZ³⁴² a Geoportal³⁴³. Tyto a další

³³⁶ Mezi nepodnikající subjekty můžeme zařadit například honební společenstva podle zákona o myslivosti, kterým je ukládaná povinnost prostřednictvím mysliveckého hospodáře vést záznamy o hospodaření v honitbě a připravovat statistická hlášení pro orgány státní správy myslivosti (§ 35 odst. 5 písm. d) zák. č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů).

³³⁷ Např. § 16 odst. 1 písm. e) zákona IPPC, uvádí jako základní povinnost provozovatele zařízení vést evidenci údajů o plnění závazných podmínek provozu integrovaného povolení.

³³⁸ Např. za nesplnění evidenční a ohlašovací povinnosti hrozí podle § 40 odst. 2 OvZZ, provozovateli zvláště velkého nebo velkého stacionárního zdroje znečištění pokuta ve výši od 10.000,- Kč do 2.000.000,- Kč.

³³⁹ Informační systém procesu EIA, přístupný z <http://tomcat.cenia.cz/eia/view.jsp>.

systemy provozuje MŽP prostřednictvím státní příspěvkové organizace CENIA – české informační agentury životního prostředí. Systémy jsou veřejně přístupné komukoliv prostřednictvím dálkového přístupu – přes internet. Jiné informace z oblasti působnosti InfZŽP, získávají a spravují další organizace spadající pod resort MŽP, jakými jsou ČHMÚ³⁴⁴, AOPK ČR³⁴⁵ a ČGS – Geofond³⁴⁶. Tyto organizace vytvářejí informace na základě vlastních datových měření, případně sbírají datová měření od povinných subjektů, vyhodnocují je a poskytují aktivně informace pomocí internetu všem, a to v různých grafických mapových formách a v různých strukturách. V gesci MZe jsou významnými zdroji informací o životním prostředí vodohospodářský informační portál³⁴⁷, veřejný registr půdy³⁴⁸ a dále například roční zprávy o stavu a lovu zvěře v ČR, stavu lesa a lesního hospodářství v ČR. Významným zdrojem informací jsou každoročně vydávané přehledy vypracované ve spolupráci s Českým statistickým úřadem, mezi kterými je i Zpráva o stavu životního prostředí ČR schvalovaná vládou ČR³⁴⁹ a Statistická ročenka životního prostředí ČR.

7.4 PASIVNÍ ZPŘÍSTUPŇOVÁNÍ INFORMACÍ O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

InfZŽP omezuje využití předpisů správního řízení pouze na rozhodnutí o odeření zpřístupnění informace. V ostatním představuje tento zákon ve vztahu ke SŘ zvláštní procesní předpis³⁵⁰.

³⁴⁰ Informační systém procesu SEA, přístupný z <http://eia.cenia.cz/sea/koncepce/prehled.php>

³⁴¹ Informační systém procesu IPPC, přístupný z <http://www.mzp.cz/ippc>.

³⁴² Integrovaný registr znečišťovatelů, přístupný z <http://www.irz.cz/vyhledavani-v-registru>

³⁴³ Geoportál je informační systém veřejné správy zpravovaný ministerstvem životního prostředí.

³⁴⁴ Český hydrometeorologický ústav – příspěvková organizace.

³⁴⁵ Agentura ochrany přírody a krajiny ČR – organizační složka státu.

³⁴⁶ Česká geologická služba – Geofond – organizační složka státu.

³⁴⁷ Vodohospodářský informační portál, přístupný z <http://www.voda.gov.cz/portal/cz/>.

³⁴⁸ Informační systém veřejný registr půdy, přístupný z <http://eagri.cz/public/app/plpis/>.

³⁴⁹ Blíže viz § 12 InfZŽP.

³⁵⁰ K některým problémům vztahu InfZŽP a SŘ viz HANSEL, M. Vztah zákona o právu na informace o životním prostředí ke správnímu řádu. In *Právní rozhledy*, 6/2003, s. 300,

Prvním specifikem je okruh osob povinných poskytovat informace o životním prostředí. Vedle orgánů státní správy a samosprávy je zde v rámci veřejnoprávního vztahu významně rozšířen okruh osob povinných o tzv. pověřené osoby. Pověřenými osobami jsou právnické osoby založené, zřízené, řízené nebo pověřené jakož i osoby fyzické, pověřené orgány veřejné správy, které na základě právních předpisů nebo dohody s těmito orgány poskytují služby, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek. InfZŽP rovněž v § 11 uvádí, že i jiné osoby podle zvláštních právních předpisů mohou být povinné zpřístupňovat informace. Právo na informace o životním prostředí však nelze omezit nebo vyloučit. Takovými jinými povinnými osobami jsou například provozovatelé zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší³⁵¹.

Na tomto místě je důležité uvést, že InfZ má okruh povinných osob ještě více rozšířen, a to o veřejné instituce. Pod pojmem veřejná instituce můžeme na základě výkladu Nejvyššího správního soudu provedeném v rozsudku ze dne 6. 10. 2009, č.j. 2 Ans 4/2009-93, rozumět i státem ovládané obchodní společnosti, zde ČEZ, a.s. Nkolik se veřejné instituce prolínají do množiny pověřených osob podle InfZŽP není jednoznačné, toto srovnání bude v budoucnosti pravděpodobně předmětem výkladu ze strany správních soudů; určité překryvy však bezpochyby vyloučit nelze.

Dalším rozdílem je povinnost povinného subjektu odkázat žadatele o informaci na aktivně zpřístupněnou informaci, pokud požadovaná informace je již aktivně zpřístupněna³⁵². Uvedené neplatí pouze v případě, že žadatel v žádosti uvede, že nemá možnost informaci získat jiným způsobem, pouze jí může získat od povinné osoby; v takovém případě osoba povinná informaci poskytne.

KORBEL, F. Správní řád a svobodný přístup k informacím. In KADEČKA, S., MAREK, D. (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 148–151.

³⁵¹ Povinnost zpřístupnit veřejnosti informaci o znečišťování ovzduší ze stacionárního zdroje a o opatřeních omezení tohoto znečišťování je provozovatelům uložena v § 11 odst. 1 písm. m) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵² Byť InfZŽP v § 5 odst. 1 uvádí, že povinný subjekt může žadateli místo poskytnutí informace sdělit údaje umožňující vyhledání a získání zveřejněné takovéto již zveřejněné informace, máme za to, že s ohledem na lhůtu 15 dnů, ve které tak má učinit, která je významně kratší ve srovnání se lhůtou k jinému vyřízení žádosti, a která není navíc prodloužitelná, je nezbytné ustanovení zákona interpretovat v zájmu zásad dobré správy a omezené diskrece jako imperativum k odkázání žadatele na zveřejněnou informaci.

Další význačnou odlišností jsou náležitosti podávané žádosti o zpřístupnění informací. Základní náležitosti jsou s přihlédnutím k možnostem podání žádosti omezené pouze na srozumitelnost a nezbytnou míru přesnosti, aby žádost mohla být posouzena a vyřízena. Žádost je možné povinnému subjektu učinit, resp. doručit, jakoukoliv proveditelnou formou, včetně ústní či telefonické, přičemž nezbytná míra identifikace žadatele se omezuje na zachování možnosti žadateli doručit odpověď³⁵³. Žadatel musí být určen v souladu s ustanovením § 37 odst. 2 SŘ pouze v případě odepření zpřístupnění informací, neboť jenom v tomto případě je z jeho strany přípustné podání odvolání, event. posléze soudní přezkum.

Poskytnutí informací není správním rozhodnutím a odvolání ani jiný opravný prostředek není přípustný. K poskytnutí informací má povinný subjekt v zákoně stanovenou lhůtu 30 dnů od obdržení žádosti, resp. doplněné žádosti. Lhůtu lze ze závažných důvodů prodloužit na dvojnásobek, žadatel o tom však musí být informován před uplynutím lhůty základní. Lhůta k zpřístupnění informací je zachována, pokud povinná osoba nejpozději 30. den lhůty odevzdala informaci určenou žadateli k poštovní přepravě či využila jiného způsobu doručování³⁵⁴. Informace se poskytují bezúplatně a správní orgán může vybírat platbu pouze za spotřebované nosiče, na kterých byla informace poskytnuta. Byť se u poskytnutí informace nejedná o správní rozhodnutí, měl by být správním orgánem, případně jinou povinnou osobou poskytující informaci, pořízen záznam o poskytnutí informací do správního spisu. V rámci záznamu by mělo být uvedeno, které informace o životním prostředí byly poskytnuty, komu byly poskytnuty, v jaké formě byly zpřístupněny, kdy se tak stalo a případně jaká výše úhrady nákladů byla ze strany oprávněného zaplacená. Tyto informace by v zájmu předcházení případných sporů, či jejich rychlého vyřešení měly být povinným subjektem kdykoliv doložitelné.

O to zajímavější je situace, kdy správní orgán, případně jiný povinný subjekt, požadovanou informaci neposkytne.

³⁵³ Postup v případě anonymní žádosti řeší InfŽŽP v ustanoveních § 8 odst. 2 ve spojení s § 9 odst. 2 tak, že u takovéto žádosti je možné poskytnutí informací odepřít. Zároveň se o odepření poskytnutí informace rozhodnutí nevydává.

³⁵⁴ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 4 As 55/2007-84.

7.5 ODEPŘENÍ PASIVNÍHO PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

V případě pasivního zpřístupňování informací je zde hned několik situací, jejichž následkem je neposkytnutí informace. První situací, která předchází odepření zpřístupnění informací, je existence některé vady podání.

Vadou neodstranitelnou je anonymita žadatele, která u písemně podané žádosti znemožňuje dotazovanému povinnému subjektu informaci zpřístupnit, k anonymní žádosti se tedy nepřihlíží. U telefonické žádosti je anonymita v podstatě obvyklým a v praxi nijak neřešeným jevem za předpokladu, že je informace poskytnuta. V případě odmítnutí poskytnutí informace by ovšem i zde měl být žadatel dostatečně identifikován, aby mu mohlo být správní rozhodnutí o odepření poskytnutí informací doručeno a tím mu byla dána možnost využití opravných prostředků ve správním řízení.

Obvyklou odstranitelnou vadou podání je jeho přílišná obecnost či nesrozumitelnost. Není-li z tohoto důvodu možné žádost posoudit a informaci poskytnout, obrátí se povinná osoba na žadatele do 15 dnů od přijetí žádosti s výzvou o její upřesnění³⁵⁵.

Další odstranitelnou vadou podání je jeho adresování nepřislušnému povinnému subjektu. Tuto vadu podání však na rozdíl od vady předchozí odstraňuje povinný subjekt. Pokud je povinnému subjektu známo, který jiný povinný subjekt informací disponuje, žádost mu postoupí, o čemž informuje podatele. V případě, že povinný subjekt informací nedisponuje a ani nezná osobu, které by mohl žádost k vyřízení postoupit, sdělí toto žadateli, přičemž sdělení nemá charakter správního rozhodnutí o odepření přístupu k informacím a nelze proti němu využít opravných prostředků podle správního řádu.

Pokud se povinný subjekt začne žádostí po věcné stránce zabývat a informaci neposkytne, vždy musí vydat správní rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace. To platí i pro případ, kdy by na základě posouzení žádosti shledal, že nespadá do působnosti InfZŽP³⁵⁶.

Disponuje-li povinný subjekt požadovanou informací, vyhodnotí žádost ve vztahu k taxativně stanoveným důvodům pro odepření poskytnutí informací. Byť je výčet důvodů pro odepření poskytnutí informací omezený, jsou tyto důvody

³⁵⁵ Náležitosti výzvy o upřesnění žádosti upravuje InfZŽP v § 3 odst. 2.

³⁵⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, č. j. 2 As 44/2009-59.

značně obecné, neboť musí ochránit množství jiných právem chráněných zájmů, mezi nimi i ochranu životního prostředí. Výčet důvodů odepření poskytnutí informace je uveden v ustanovení § 8 InfZZP, přičemž podle odst. 7 právo odepřít zpřístupnění trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. Těmito důvody jsou obligatorně ochrana utajovaných informací, ochrana osobních nebo individuálních údajů, ochrana osobnosti, ochrana duševního vlastnictví a ochrana obchodního tajemství. Fakultativním důvodem pro odepření poskytnutí informací je například to, že poskytnutí informace by mohlo mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí v místech, kterých se informace týká či to, že žadatel má požadovanou informaci již prokazatelně k dispozici.

V případě, že žádost postihuje, byť jen částečně, informaci, jejíž poskytnutí musí povinný subjekt odepřít, vydá správní rozhodnutí, kterým poskytnutí informace o životním prostředí odepře, případně odepře částečně. Toto zamítavé rozhodnutí, stejně jako jiná správní rozhodnutí, musí obsahovat minimální náležitosti v podobě určení vydávajícího orgánu, adresáta, výroku, odůvodnění a poučení³⁵⁷.

Správní orgán vždy vyhodnotí, zda nelze poskytnout alespoň část informací, a pokud lze, poskytne alespoň tuto částečnou informaci. Součástí odůvodnění zamítavého rozhodnutí je i určení, do kdy bude trvat překážka poskytnutí informací. Je-li tato překážka dočasná a lze-li tuto dočasnost ohraničit, musí být v rozhodnutí určena. Určení přirozeně nemusí být stanoveno konkrétním kalendářním dnem, může zde být určení rozvazovací podmínky, po jejímž naplnění bude možné informaci poskytnout. Zajímavou otázkou je, jakým způsobem učinit částečné poskytnutí informací. Jak bylo výše uvedeno, pokud je informace poskytnuta, nečiní se tak formou správního rozhodnutí. Zde se jako zcela nejvhodnější jeví učinit poskytnutou informaci součástí odůvodnění rozhodnutí, kterým se zbývající část požadovaných informací odepírá zpřístupnit, pokud to je technicky možné. Samozřejmě zde mohou nastat situace, kdy oprávněný subjekt požaduje poskytnutí informací ve formě, ve které se správní rozhodnutí nečiní. Je potřebné zároveň přihlídnout k tomu, že informace by měla být poskytnuta neprodleně a oprávněný subjekt by neměl být navrhovaným postupem nucen čekat na poskytnutí informací ze strany povinného subjektu nad rámec nevyhnutný k jejímu obstarání a poskytnutí.

Nejproblematictější částí InfZZP se jeví být ustanovení § 9 odst. 3, které vytváří fikci negativního správního rozhodnutí v případě, že povinný subjekt na žádost oprávněného v zákonem stanovené lhůtě nereagoval nebo oprávněný nesou-

³⁵⁷ Viz ustanovení § 68 odst. 1 a 2 SR.

hlasí s částečným odepřením zpřístupnění informací. S negativním správním rozhodnutím spojuje správní řád možnost využití řádných opravných prostředků. S přihlédnutím ke konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu³⁵⁸ je zřejmé, že fiktivní správní rozhodnutí musí být pro nedostatek odůvodnění nadřízeným orgánem zrušeno. Pokud se tak skutečně stane, musí být o žádosti opětovně rozhodnuto. V případě, že nadřízený orgán je rovněž nečinný a rozhodnutí ve lhůtě stanovené pro vydání rozhodnutí o odvolání nevydá, nabízí se podle našeho názoru žadateli o informaci dvě alternativy. První alternativou je ochrana před nečinností podle § 80 SŘ, kterou je nezbytné využít za předpokladu, že odvolací orgán má nadřízený správní orgán. Druhou alternativou, která se aplikuje v případě vyčerpání možností opatření ochrany před nečinností podle SŘ, je podání žaloby ke správnímu soudu podle § 79 SŘS. Správní soud v rozhodnutí může správnímu orgánu uložit povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, nicméně ani soudní rozhodnutí v této fázi nezaručí žadateli, že se k požadované informaci dostane.

V neposlední řadě je důležité zmínit, že povinné osoby, které informace podle InfZŽP neposkytnou, nepodléhají správnímu trestání ani nejsou trestněprávně odpovědné³⁵⁹. V úvahu přicházející aplikace zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, zase vyvolává otázky v souvislosti s náročným vyčíslením škody a prokázáním přímé souvislosti s jednáním orgánů veřejné moci.

³⁵⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002-39 (publ. pod č. 202/2004 Sb.). „Fiktivní rozhodnutí o odepření informace (...), jakož i fiktivní rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí o odepření poskytnutí informace (...), jsou ze své povahy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.]“

³⁵⁹ Naopak trestněprávní odpovědnost lze dohledat v ustanoveních zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, kde ve zvláštní části nacházíme v § 317 ohrožení utajované informace a v § 318 ohrožení utajované informace z nedbalosti, případně v § 230, který sankcionuje neoprávněný přístup k počítačovému systému a nosiči informací, v § 232 který sankcionuje poškození záznamu v počítačovém systému a na nosiči informací a zásah do vybavení počítače z nedbalosti, trestné činy související s ohrožením utajovaných informací, případně neoprávněným užitím či zničením dat.

7.6 SROVNÁNÍ PŘÍSTUPU K INFORMACÍM PODLE INFŽŽP

A INFZ

Jak již bylo zmíněno, v českém právním řádu je v oblasti poskytování informací kromě speciálního InfŽŽP aplikován i obecný InfZ. Ustanovení § 15 zákona InfŽŽP určuje, že pokud jiný právní předpis též upravuje poskytování informací, které jsou předmětem úpravy tohoto zákona, není možné rozsah informací stanovený tímto zákonem omezit. Je tedy možné předpokládat, že povinné subjekty by měly při posuzování žádosti o zpřístupnění informací postupovat v pochybnostech podle speciálního zákona, nikoli podle zákona obecného. Naproti tomu aplikační praxe vychází z toho, že informace poskytované ve stavebním řízení se poskytují podle zákona o svobodném přístupu k informacím, byť se zde může jednat a často se jedná o informace spadající pod rozsah upravený InfŽŽP³⁶⁰. Rozdílná je však nejenom věcná působnost, množina povinných subjektů či možnosti zpoplatnění, ale zejména procesní pravidla pasivního zpřístupňování informací, včetně významně rozdílných lhůt k vyřízení podání³⁶¹. Důvody pro odepření poskytnutí informací jsou u obou předpisů v zásadě totožné.

Co se týká zpoplatnění poskytnutí informace o životním prostředí, tento požadavek podle InfZ může znamenat pro některé žadatele významné omezení v možnosti získání informací. To by v hraničních případech věcné působnosti mohlo být v rozporu s Aarhuskou úmluvou, která v čl. IV odst. 8 stanoví, že úhrada za poskytnutí informací o životním prostředí nesmí překročit přiměřenou výši.

Hraniční situace v použití speciálního (InfŽŽP) a obecného zákona (InfZ) způsobují procesní problémy zejména v případě odepření pasivního zpřístupnění informací. Zatímco při použití speciální právní úpravy má povinný subjekt 30 dnů s možností prodloužení o dalších 30 dnů na to, aby podání vyřídil, podle obecného předpisu má k tomu lhůtu pouze 15 dnů s možností prodloužení o 10 dnů. Zatímco v případě nečinnosti ve vyřizování podání podle InfŽŽP je konstruována fikce negativního rozhodnutí, InfZ tuto fikci nepředpokládá, ale vytváří zvláštní institut stížnosti při vyřizování žádosti o informace. Ve věcně hraničních případech je tedy

³⁶⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 5 As 7/2004-53. Přednáška I. Průchové na téma „Právo na informace o životním prostředí“ ze dne 18. 3. 2010 na PrF MU.

³⁶¹ Viz PAZDERKA, M. Dva zákony o informacích. In *Právní rozhledy* 10/1999, s. 526.

žadatel v situaci, kdy především v případě nečinnosti povinného se rozhoduje mezi podáním odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí o odepření poskytnutí informace podle InfZŽP, jež musí podat do 15 dnů od marného uplynutí lhůty k vyřízení podání, a mezi stížností na postup při vyřizování žádosti o informace podle InfZ, kterou lze podat do 30 dnů od uplynutí lhůty pro poskytnutí informace. V případě nečinnosti nadřízeného povinného subjektu se v obou případech aplikuje ochrana před nečinností podle § 80 SŘ, resp. podle § 79 SŘS. Posouzení, podle kterého předpisu bude podání vyřízeno, závisí výhradně na povinném subjektu, který nemá povinnost přihlídnout k názoru podatele³⁶².

7.7 ZÁVĚR

Právo na informace o životním prostředí je jedním ze základních práv garantovaných českým právním řádem. Výkon tohoto práva je upraven v souladu s mezinárodními závazky ČR obsaženými v Aarhuské úmluvě. V souladu s touto úmluvou je rozlišováno aktivní a pasivní zpřístupňování informací. Aktivní zpřístupňování informací i s ohledem na prudce postupující informatizaci celé společnosti dnes hraje stále významnější roli, přitom s sebou přináší minimální procesně právní potíže. V rámci pasivního zpřístupňování informací bohužel v českém právním řádu panuje procesní nejednotnost. Tato nejednotnost významně snižuje právní jistotu žadatele ve věcně hraničních situacích v případech odepření poskytnutí informací. Komplexně duální procesní postup při pasivním poskytování informací přitom není nezbytný ani jinak žádoucí. Na příkladu právního řádu Slovenské re-

³⁶² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, sp. zn. 9 Ca 270/2004, publikováno pod č. 2062/2010 Sb. NSS. „*Není povinností žadatele o informace právně kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se informací na povinném subjektu domáhá. Vzhledem k obecné zásadě správního řízení, podle níž rozhodující je obsah samotného podání účastníka řízení, nikoliv jeho (případně nesprávné) označení, nelze z hlediska postupu povinného subjektu při vyřízení předmetné žádosti považovat za závazný odkaz žalobce na InfZŽP, obsažený v označení jeho žádosti. I přes tento odkaz je úkolem žalovaného posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má při jejich poskytnutí, event. odepření jejich zpřístupnění, postupovat. Dospěje-li povinný subjekt (ministerstvo) při takovém posouzení k závěru, že žádané informace nejsou informacemi o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů ve smyslu § 2 písm. a) InfZŽP, je namístě, aby žádost posoudil a rozhodl o ní na základě obecné právní úpravy týkající se práva na svobodný přístup k informacím, jež je obsažena v InfZ“.*

publiky lze demonstrovat, že k řádnému splnění mezinárodních závazků a fungování systému pasivního zpřístupňování informací postačuje jedna procesněprávní úprava. Pro futuro, v zájmu odpadnutí zbytečných nejasností a z nich vyvstávajících konfliktů, by bylo záhodno uvažovat nad sloučením stávajících procesních úprav. Přitom se kloníme spíše k zachování stávající procesní úpravy obsažené v zákoně o svobodném přístupu k informacím.

Z hlediska zvláštností správního procesu poskytování informací o životním prostředí stojí za zmínku hovořit nejenom o maximálně omezeném použití SŘ, ale také o význačných rozdílech v samostatně upraveném správním procesu. Kromě orgánů veřejné správy jsou podle InfZZP povinné poskytovat informace i široce definované „pověřené osoby“. Zajímavou otázkou jsou také náležitosti žádosti o informace, které nás v souvislosti s procesními postupy vedou k tomu, že správní orgán může za specifických okolností vyhovět i anonymní žádosti. Obecná ustanovení o lhůtách k vyřízení podání se od ustanovení obsažených v InfZZP v zásadě neliší. S nesplněním povinnosti vyřídit podání ve stanovené lhůtě však zákon spojuje konstrukci negativního fiktivního rozhodnutí osoby povinné informací o životním prostředí zpřístupnit. Proti negativnímu, jakož i fiktivnímu negativnímu rozhodnutí, se oprávněná osoba může odvolat a po využití řádného opravného prostředku případně využít soudní přezkum. Ani ten však nemusí žadateli zajistit získání kýžené informace. V tomto smyslu lez podotknout, že pro futuro by měla být zvažována i zvláštní úprava odpovědnosti povinných osob v případě záměrného ztížení přístupu k informacím o životním prostředí.

Seznam literatury:

- BAHÝL, J. Poskytování informací o životním prostředí na žádost v České republice a na Slovensku – několik kritických poznámek. In Dávid R., Neckář J., Sehnálek D. (Editors). In *COFOLA 2009: the Conference Proceedings*, 1. edition *COFOLA 2009*. Brno: Masaryk University, 2009.
- BAHÝL, J. Poskytovanie informácií o životnom prostredí – porovnanie českej a slovenskej právnej úpravy prístupu k informáciám na žiadosť. In *Právna úprava starostlivosti o životné prostredie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 70–78.
- HANSEL, M. Vztah zákona o právu na informace o životním prostředí ke správnímu řádu. In *Právní rozhledy* 6/2003, s. 300–301.

- KORBEL, F. Správní řád a svobodný přístup k informacím. In KADEČKA, S., MAREK, D. (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 215 s.
- MATES, P. Novela zákona o právu na informace o životním prostředí. In *Právní rozhledy* 9/2005, s. II.
- PAZDERKA, S. Dva zákony o informacích. In *Právní rozhledy* 10/1999, s. 526–530.
- PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí* I. díl, Brno: Masarykova univerzita, 2009.
- PEKÁREK, M. Poznámky k zák. č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. In Jančářová, I. (ed.) *Přístup k informacím o životním prostředí* (Sborník příspěvků z konference). Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 51 a násl.
- ZACHOVÁ, M. Právo na příznivé životní prostředí v ústavním systému České republiky. In *Právní rozhledy* 2/1999, s. 95–101.

KAPITOLA 8: POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ZÁMĚRŮ A KONCEPCÍ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Autor: Martin Holík

8.1 ÚVOD

S rozvojem civilizace a z následného uvědomění neblahých dopadů činnosti lidstva na životní prostředí vyvstala nutnost posuzovat vliv určitých záměrů na životní prostředí ještě před jejich realizací.

V posuzování vlivů na životní prostředí se odráží jeden ze základních principů práva životního prostředí – princip prevence, který požaduje, aby byly minimalizovány možné negativní dopady realizace určitých projektů na životní prostředí. Toho lze dosáhnout pouze tehdy, jsou-li k dispozici relevantní informace ještě před zahájením jejich realizace.³⁶³

V současném stádiu vývoje lidské společnosti dochází i k rámcovému plánování v mnoha oblastech. S ohledem na nutnost komplexní ochrany životního prostředí se ukazuje nejen nutnost posoudit vliv určitého záměru, ale i rámcových plánů, na základě kterých budou jednotlivé záměry realizovány, či které mají nebo mohou mít obecný vliv na životní prostředí.

Tím byly nastíněny dvě základní roviny, ve kterých je posuzování vlivů na životní prostředí uplatňováno. První je koncepční posuzování vlivů určitých rámcových plánů, či dokumentů (SEA),³⁶⁴ druhou je posuzování již konkrétních záměrů (EIA).³⁶⁵

³⁶³ PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí I. díl. 2.*, přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 175.

³⁶⁴ Z anglického Strategic Environmental Assessment.

³⁶⁵ Z anglického Environmental Impact Assessment.

Vzhledem k tomu, že posuzování vlivů na životní prostředí je nástrojem, který zajišťuje ochranu životního prostředí jako celku a nikoli pouze některých jeho složek, řadí se mezi průřezové nástroje ochrany životního prostředí.³⁶⁶

8.2 PRÁVNÍ PRAMENY

Poprvé byla nutnost posuzování vlivů na životní prostředí zdůrazněna v Deklaraci z Ria a Agendě 21,³⁶⁷ které byly přijaty v rámci konference v Rio de Janeiru v roce 1992. Klíčovou se však stala Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice státu, která byla uzavřena v roce 1991 ve finském Espoo.³⁶⁸ Na základě vlivu této úmluvy byl v roce 2003 přijat v Kyjevě tzv. SEA protokol, který však na rozdíl od úmluvy dodnes nevstoupil v platnost. Druhou mezinárodní úmluvou, která zohledňuje především aspekt veřejnosti při ochraně životního prostředí, je Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti při rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla přijata v roce 1998 v dánském Aarhusu.³⁶⁹

V rámci Evropské unie byla přijata směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí³⁷⁰ a směrnice 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.³⁷¹

³⁶⁶ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 208.

³⁶⁷ Agenda 21 [online]. UN Division for sustainable Development [cit. 28.10.2010]. Division for Sustainable Development. Dostupné z: <<http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>>.

³⁶⁸ Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context [online]. United Nations Economic Commission for Europe [cit. 28.10.2010]. Dostupné z: <<http://www.unece.org/env/eia/>>.

³⁶⁹ AARHUS CONVENTION Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters [online]. United Nations Economic Commission for Europe [cit. 28.10.2010]. Dostupné z: <<http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>>.

³⁷⁰ Text směrnice 85/337/EHS dostupný online z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1985L0337:20030625:CS:PDF>>.

³⁷¹ Text směrnice 2001/42/ES dostupný online z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:06:32001L0042:CS:PDF>>.

V českém právním řádu je problematika posuzování vlivů upravena komplexně v zákoně EIA.

8.3 POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ZÁMĚRŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

8.3.1 Obecné otázky

Předmětem posuzování v rámci procesu EIA jsou takové záměry, které jsou uvedeny v příloze zákona EIA a které je možno rozdělit do dvou kategorií. První kategorií tvoří záměry, které podléhají EIA *obligatorně*. Ve druhé skupině jsou ty záměry, které podléhají EIA pouze v případě, kdy je tak *stanoveno v rámci zjišťovacího řízení*.

Záměry podléhající EIA je možno dále rozdělit na záměry, u kterých proces posuzování provádějí krajské úřady, a na záměry, které posuzuje MŽP.

Proces EIA je ovládán principy trvale udržitelného rozvoje, ekologické únosnosti zatížení území, prevence, předběžné opatrnosti, informovanosti, účasti veřejnosti a odbornosti.³⁷²

Posuzování podléhají také změny těchto záměrů, např. pokud by měla být zvýšena jejich kapacita či rozsah, nebo pokud se významně mění technologie, a to v rozsahu stanoveném zákonem. Dle zákona EIA jsou rovněž posuzovány záměry a koncepce s potencionálními vlivy na území soustavy NATURA 2000, a to pouze v rozsahu vlivu na tato území. Specifika tohoto posuzování jsou upravena v ZOPK.

Možnost vyloučit určitý záměr z posuzování dle zákona EIA má vláda, a to pouze při krizových stavech.

Dalším důležitým aspektem EIA je rozsah posuzování. Tímto rozsahem se rozumí okruh chráněných zájmů, u kterých se zkoumá vliv záměru. Zákon EIA stanovuje,³⁷³ že předmětem posuzování jsou vlivy na obyvatelstvo a vlivy na životní prostředí, které zahrnují vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek

³⁷² PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí I. díl. 2.*, přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 175.

³⁷³ Viz § 2 zákona EIA.

a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy, a na jejich vzájemné působení a souvislosti.

Dalším kritériem důležitým při EIA je způsob posuzování, který zahrnuje zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení záměru na životní prostředí a lidské zdraví. Při posuzování se vždy vychází ze stávajícího stavu v daném území. Hodnotí se vlivy přípravy, realizace, ukončení a případné likvidace daného záměru, stejně jako sanace či rekultivace záměrem dotčeného území. Součástí posuzování jsou taktéž návrhy na předcházení a minimalizaci dopadu nepříznivých vlivů záměru na dané území.

8.3.2 *Subjekty procesu EIA*

Procesu EIA se účastní oznamovatel, příslušný úřad, dotčené úřady, dotčené územně samosprávné celky, zpracovatelé dokumentace a posudku a veřejnost. Oznamovatele je možno považovat za strůjce celého záměru, který jej po celou dobu řízení obhajuje. Naproti tomu veřejnost bývá k novému záměru většinou skeptická a staví se do role odpůrce záměru. Mezi těmito protipóly by měly působit správní úřady a zpracovatelé dokumentace a posudku, jejichž úkolem je objektivní pohled na věc, který by měl zabezpečit odbornost a řádný průběh celého procesu.

8.3.2.1 Oznamovatel

Zákon EIA za oznamovatele označuje investora záměru, tj. fyzické a právnické osoby, které v souvislosti se svou ekonomickou činností realizují záměry podléhající posuzování. Oznamovateli mohou být také orgány státní správy a územní samosprávy.

Oznamovatel jakožto investor zahajuje svým návrhem předmětné řízení EIA. Je to právě on, na jehož rozhodnutí z největší míry závisí, v jakém rozsahu se bude záměr provádět. V rámci procesu EIA oznamovatel působí jako „obhájce“ záměru, jehož cílem je, aby celý proces byl ukončen co možná nejrychleji, pokud možno bez negativní medializace a s kladným výsledkem.

Oznamovatel je následovně rovněž účastníkem správních řízení, která na proces EIA navazují.

8.3.2.2 Autorizovaná osoba

Autorizovanou osobou rozumí zákon EIA fyzickou osobu, která je držitelem autorizace k posuzování vlivů na životní prostředí. Autorizace je udělována na pět let MŽP. Podmínky pro získání autorizace jsou stanoveny v zákoně EIA a jedná se zejména o odborné znalosti ověřované zkouškou a bezúhonnost.

Autorizovaná osoba v průběhu procesu EIA zpracovává dokumentaci a posudek, přičemž však platí, že autorizovaná osoba, která se účastnila zpracování dokumentace v jedné věci, se nesmí účastnit zpracování posudku v téže věci.

Autorizovaná osoba se také obvykle účastní veřejného projednání posudku, kde zodpovídá odborné dotazy vztahující se k vypracovaným dokumentům.

8.3.2.3 Správní úřady

V souladu s § 20 zákona EIA vykonávají státní správu v oblasti posuzování vlivů záměru na životní prostředí MŽP a krajské úřady.

MŽP je ústředním správním orgánem v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, vykonává vrchní státní dozor, zajišťuje posuzování záměrů (i) uvedených v příloze č. 1, sloupci A zákona EIA, a (ii) záměrů, jejichž oznamovatelem je Ministerstvo obrany, včetně jejich změn. MŽP je rovněž oprávněno vyhradit si posouzení dalších záměrů, pro které je příslušný orgán kraje. MŽP dále zabezpečuje centrální evidenci řízení EIA, kdy vede souhrnnou evidenci všech zahajovaných posuzování, evidenci všech vydaných závěrů zjišťovacích řízení a stanovisek. MŽP dále uděluje a odnímá autorizaci, přičemž vede seznam držitelů autorizace, který jedenkrát ročně zveřejňuje ve svém Věstníku.

Krajské úřady v rámci procesu EIA zajišťují posuzování záměrů uvedených v příloze č. 1 sloupci B zákona EIA a jejich změn a záměrů uvedených v § 4 odst. 1 písm. d) a e) zákona EIA. Krajské úřady dále vedou evidenci jimi vydaných stanovisek a zasílají jedno vyhotovení každého jimi vydaného závěru zjišťovacího řízení a stanoviska MŽP k souhrnné evidenci. Krajské úřady do konce února každého roku zveřejňují seznam posudků a jejich zpracovatelů a dále seznam koncepcí a jejich posuzovatelů za předchozí kalendářní rok a vydávají taktéž stanovisko k vyhodnocení vlivu územního plánu na životní prostředí.

8.3.2.4 Dotčené úřady a dotčené územně samosprávné celky

Procesu EIA se účastní (i) dotčené správní úřady, za které jsou dle § 3 zákona EIA považovány úřady, které hájí zájmy chráněné zvláštními právními předpisy, a jejichž územně správní obvod alespoň z části tvoří dotčené území a ČÍZP, a (ii) dotčené územní samosprávné celky, jejichž správní území tvoří alespoň zčásti dotčené území.

8.3.2.5 Veřejnost

Laická i odborná veřejnost se zúčastní všech fází procesu EIA. Účast veřejnosti na posuzování vyjadřuje jeden ze základních principů EIA.³⁷⁴

S ohledem ke skutečnosti, že zákon EIA nezná pojem dotčená veřejnost, může být za veřejnost v zásadě považována každá osoba, nezávisle na tom, zda je občanem České republiky, nebo zda má trvalý pobyt v oblasti dotčené realizací záměru. Veřejnost tedy může představovat nejrůznější zájmy. Může se jednat o jednotlivé fyzické či právnické osoby, neformální skupiny fyzických osob bez právní subjektivity, formální skupiny osob podle zvláštních právních předpisů, ale bez právní subjektivity (občanské iniciativy aj.) a formalizované skupiny osob s právní sub-

³⁷⁴ Je možno citovat Josefa Vavrouška [cit. 28. 10. 2010]: *Základním smyslem procedury vyhodnocování vlivů činností na životní prostředí, obecně známé pod zkratkou EIA, je prevence dalších škod na přírodě a životním prostředí člověka. EIA je velmi účinným nástrojem umožňujícím zabránit realizaci projektů, které by nepřípustně poškodily přírodu, nebo alespoň vybrat z různých alternativ určitého obecně prospěšného projektu alternativu s nejmenšími negativními vlivy na životní prostředí. Avšak EIA má ještě další, neméně významný smysl: je to procedura podporující rozvoj demokraticky orientované společnosti založené na humanismu, samosprávě a vědomí odpovědnosti vůči člověku i všem jiným živým organismům a přírodě jako celku. Dává všem občanům právo podílet se na rozhodování o činnostech, které se bezprostředně dotýkají jejich osudu i prostředí, v němž budou žít jejich potomci. Umožňuje občanům rozumět problémům v jejich složitosti, brát v úvahu bezprostřední i zprostředkované souvislosti připravovaných projektů a blízké i vzdálenější horizonty jejich důsledků.*

Zároveň však EIA klade na občana morální závazek podílet se na rozhodování o věcech veřejných, o věcech dotýkajících se celé obce, nebo dokonce celé společnosti. Zbavuje občana výmluvy před sebou samým typu: "já stejně nic nemůžu", staví jej do role zodpovědného, dospělého člověka, který nese zodpovědnost za svá rozhodnutí i za promeškané příležitosti podílet se na rozhodování o budoucnosti komunity, ve které žije. EIA je tedy také školou samosprávné demokracie. Dostupné z: <<http://www.poradna.arnika.org/eia>>.

ektivitou (občanská sdružení, politické strany, obce, obecně prospěšné společnosti, nadace a nadační fondy apod.). Zákon EIA umožňuje v § 9 odst. 8 *každému* zaslat písemné vyjádření k posudku o záměru příslušnému úřadu, popřípadě se k němu vyjádřit na veřejném projednání. Pojem veřejnost je tedy v zákoně EIA vyjádřen extenzivně a umožňuje participaci každému, kdo na tom má zájem.

Zákon EIA na jednu stranu přistupuje k pojmu veřejnost co možná nejširším způsobem, na druhou stranu však určitou část veřejnosti záměrně preferuje. Jedná se o situace, kdy zákon EIA vymezuje subjekty,³⁷⁵ které jsou způsobilé stát se účastníkem správních řízení navazujících na proces EIA (viz níže část 8.3.5).

• Způsoby účasti veřejnosti na procesu EIA

Úprava účasti veřejnosti na procesu EIA vychází ze směrnic 85/337/EHS a 2003/4/ES, které byly transponovány do českého právního řádu. Článek 6 odst. 2 a 3 směrnice 85/337/EHS požaduje, aby členské státy v rámci provedení této směrnice veřejně zpřístupnily veškeré žádosti o povolení záměru a veškeré informace získané podle čl. 5 směrnice Rady 85/337/EHS. Směrnice Rady 2003/4/ES obsahuje obecná pravidla pro poskytování informací o životním prostředí a v procesu EIA.

Zákon EIA poskytuje veřejnosti především (i) právo účastnit se veřejného projednání a (ii) právo na informace.

Ad (i) – Veřejnost se může k procesu EIA vyjádřit ihned na jeho začátku, a to podáním vyjádření k oznámení o záměru. Veřejnost má dále možnost vyjádřit se v zásadě za stejných podmínek ke každému dalšímu kroku v procesu EIA. Veřejná vyjádření k dokumentaci a posudku upravují § 8 odst. 3 a § 9 odst. 8 zákona EIA.

S možností vyjádřit se ke každému stádiu procesu EIA se pojí také právo veřejnosti účastnit se veřejného projednání posudku záměru podle § 17 zákona EIA (viz níže část 8.3.3).

Ad (ii) – Informovanost subjektů zúčastněných na procesu EIA je předpokladem jejich aktivního zapojení do celého procesu.

³⁷⁵ Jedná se o § 23 odst. 10 zákona EIA, který za oprávněné subjekty považuje pouze občanská sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví a kulturních památek, nebo obec dotčenou záměrem.

Ustanovení zákona EIA přikazují zveřejňovat veškeré podstatné informace o průběhu procesu EIA.³⁷⁶ Zveřejňovány jsou nejen dokumenty vypracované v jednotlivých etapách procesu EIA, ale také informace o tom, kdy, kde a za jakých podmínek je možné do těchto dokumentů nahlížet. Samozřejmostí je také oznámení času a místa konání veřejného projednání.

Informace jsou na základě zákona EIA zveřejňovány na úředních deskách dotčených samosprávných celků, na internetu a nejméně ještě jedním v dotčeném území obvyklým způsobem (místní tisk, rozhlas apod.). Zveřejnění informací zajišťuje příslušný úřad tak, že danou informaci zašle dotčenému územnímu samosprávnému celku s žádostí o její neprodlené zveřejnění a zpětné vyrozumění příslušného úřadu o dni vyvěšení informace na úřední desce podle § 16 odst. 4 zákona EIA. Zveřejnění informace na internetu³⁷⁷ obvykle zajistí příslušný úřad vlastními technickými prostředky.

8.3.3 Proces posuzování EIA

Samotný proces EIA je možno rozdělit na šest fází:

1. podání oznámení,
2. zjišťovací řízení,
3. zadání a zpracování dokumentace,
4. zadání a zpracování posudku,
5. veřejné projednání,
6. vydání stanoviska.

³⁷⁶ Dle § 16 odst. 1 zákona EIA jsou zveřejňovány:

- a) oznámení a informace o tom, kdy a kde je možno do něj nahlížet;
- b) místo a čas konání veřejného projednání;
- c) vrácení dokumentace k přepracování nebo doplnění;
- d) dokumentace a informace o tom, kdy a kde je možno do ní nahlížet;
- e) posudek a informace o tom, kdy a kde je možno do něj nahlížet;
- f) oznámení koncepce a informace o tom, kdy a kde je možno do něj nahlížet;
- g) návrh koncepce a informace o tom, kdy a kde je možno do něj nahlížet;
- h) konzultace při mezistátním posuzování.

³⁷⁷ MŽP provozuje informační systém EIA – <<http://www.cenia.cz/eia>>; tento systém obsahuje informace o všech záměrech, které jsou posuzovány na území České republiky.

Proces EIA je zahajován oznámením, které podává osoba, která hodlá záměr realizovat. Samotné oznámení musí obsahovat celou řadu náležitostí dle požadavků stanovených zákonem EIA. Ze zveřejňovaných informací se vypustí ty informace, které nelze dle zvláštního právního předpisu zveřejňovat. Součástí oznámení je i všeobecně srozumitelné shrnutí netechnického charakteru.

Dalším stádiem je zjišťovací řízení, jehož cílem je buď (i) upřesnění rozsahu údajů, které mají být součástí dokumentace, a to s ohledem na konkrétní záměr a faktory životního prostředí, které mohou být tímto záměrem dotčeny, nebo (ii) u tzv. fakultativních záměrů rozhodnutí o tom, zda se bude v daném případě EIA provádět či nikoliv. Výstupem této fáze je závěr zjišťovacího řízení, kterým v případě tzv. fakultativních záměrů, u nichž není další posuzování vlivů na životní prostředí vyžadováno, celý proces končí.

V rámci třetí fáze procesu EIA je na náklady oznamovatele vypracována dokumentace. Zákon stanovuje následující základní okruhy údajů, které musí být obsaženy v dokumentaci:

1. údaje o oznamovateli,
2. údaje o záměru,
3. údaje o stavu životního prostředí v dotčené lokalitě,
4. hodnocení vlivu záměru na obyvatelstvo a životní prostředí,
5. porovnání variant řešení záměru,
6. všeobecně srozumitelné shrnutí netechnického charakteru,
7. přílohy.

Dokumentaci může vypracovat pouze autorizovaná osoba, která je držitelem autorizace udělené MŽP ve správním řízení. Vypracovaná dokumentace je nejdůležitějším dokumentem, který je v rámci procesu EIA zpracováván. Zákonem jsou proto na ni kladeny značné formální a obsahové požadavky. V případě, že dokumentace nevyhovuje požadavkům, je příslušný orgán oprávněn dokumentaci vrátit oznamovateli k dopracování.

Úkolem navazující fáze – zadání a zpracování posudku – je nezávislé přezkoumání úplnosti a pravdivosti zpracování dokumentace a posouzení řešení záměru s ohledem na jeho vlivy na životní prostředí. Nezávislost je zajištěna tím, že posudek vypracovává autorizovaná osoba vybraná příslušným úřadem, která musí být odlišná od osoby, která zpracovávala dokumentaci. Vypracování posudku je však hrazeno oznamovatelem. Podobně jako u dokumentace stanovuje zákon EIA na posudek formální a obsahové požadavky. Posudek obsahuje též návrh stanoviska.

V souladu s § 17 zákona EIA následuje obligatorně veřejné projednávání posudku záměru s výjimkou dle § 9 odst. 9 zákona EIA pokud příslušný úřad neobdržel žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci. Veřejné projednání se koná vždy nejpozději do pěti dnů od skončení lhůty pro vyjádření k posudku.

Účastníky veřejného projednání jsou v zásadě všechny strany procesu EIA. Klíčová je především účast příslušného úřadu, jehož úkolem je celé veřejné projednání řídit a zaznamenávat jeho průběh. Z podstaty veřejného projednávání vyplývá účast veřejnosti. Ostatní dotčené strany, tedy oznamovatel a zpracovatelé posudku a dokumentace se veřejného projednání účastnit nemusí. Zákon EIA dává příslušnému úřadu pro případ, že by nebyl sám schopen vypořádat podněty veřejnosti, možnost veřejné projednání ukončit a přesunout na jiný termín. V tomto případě je stanoveno nové datum projednání a přiměřeně se prodlužují i všechny související lhůty. Ačkoliv ani v náhradním termínu veřejného projednání není povinná účast oznamovatele a posuzovatelů, je ve vlastním zájmu oznamovatele, aby se takového jednání spolu s posuzovateli zúčastnil, neboť tak napomáhá rychlému postupu v případě realizace záměru.

Po skončení veřejného projednání je zápis o jeho průběhu, pořízený příslušným úřadem, zaslán oznamovateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům a je také zveřejněn na internetu. Z důvodu urychlení procesu EIA již nejsou připuštěny žádné reakce veřejnosti na tento zápis, který tak funguje pouze jako kontrolní dokument.

Závěrečnou fází procesu EIA je vydání samotného stanoviska, které vydá příslušný úřad na základě zpracovaných dokumentů. Stežejní část stanoviska tvoří vyjádření příslušného úřadu k záměru z hlediska přijatelnosti vlivů záměru na životní prostředí. Příslušný úřad se však nemusí držet závěrů obsažených v dokumentaci a posudku a může vydat stanovisko odchylné.

Stanovisko, stejně jako ostatní kroky procesu EIA, je povinen příslušný úřad zveřejnit způsobem uvedeným v § 16 zákona EIA ve lhůtě 7 dnů ode dne jeho vydání. Ve stejné lhůtě musí být stanovisko doručeno oznamovateli, dotčeným správním orgánům a dotčeným územně samosprávným celkům. Zákon EIA neumožňuje v rámci procesu EIA žádná relevantní vyjádření veřejnosti k již vydanému stanovisku. Platnost stanoviska je 5 let ode dne jeho vydání. Platnost může být na žádost oznamovatele prodloužena o dalších 5 let, a to i opakovaně. Oznamovatel však musí písemně prokázat, že nedošlo k podstatným změnám v návrhu projektu záměru, podmínek v dotčeném území apod. Pokud je zahájeno navazující správní řízení, tato lhůta se přerušuje.

8.3.4 Charakter stanoviska EIA

Stanovisko není správním rozhodnutím podle SŘ; zákon EIA výslovně stanovuje, že na posuzování vlivů na životní prostředí se SŘ³⁷⁸ nepoužije. Nicméně stanovisko je správním aktem a samotné stanovisko a proces jeho přijetí je projevem činnosti orgánu státní správy, a proto je na něj nutno aplikovat alespoň základní zásady obsažené ve SŘ³⁷⁹ a dále i část čtvrtou SŘ.³⁸⁰

Stanovisko je v zákoně EIA charakterizováno jako odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů.³⁸¹ I v případě vydání kladného stanoviska tedy ještě není zaručen výsledek následných správních řízení a naopak. Stanovisko EIA ani nenahrazuje žádná rozhodnutí či jiné individuální správní akty povolující realizaci záměru.

Stanovisko je sice odborným podkladem pro rozhodnutí vydávaná v rámci správních řízení navazujících na proces EIA, postrádá však hmotněprávní závaznost.³⁸² Stanovisko je pro správní úřad, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů, závazné jen procesně, neboť zákon EIA v § 10 odst. 4 stanoví, že bez stanoviska nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. Pokud tedy stanovisko nebylo dosud vydáno, musí úřad příslušný pro navazující správní řízení toto řízení přerušit a vyčkat vydání stanoviska. Pokud se tak nestane, správní úřad poruší povinnosti vyplývající mu jak ze zákona EIA, tak ze SŘ.³⁸³

³⁷⁸ Viz poznámka pod čarou v § 23 odst. 13 zákona EIA, která odkazuje na dnes již neplatný na zákon č. 71/1967 Sb., správní řád.

³⁷⁹ Na proces EIA tedy budou aplikovány zásady obsažené v hlavě II SŘ.

³⁸⁰ § 154–158 SŘ, část 4. – Vyjádření, osvědčení a sdělení. Blíže viz kapitola 4, část 4.3 Další úkony dle části čtvrté správního řádu. s. 106 a násl.

³⁸¹ Zákon EIA v této souvislosti uvádí například zákon č. 50/1976 Sb., zákon č. 44/1988 Sb., zákon č. 138/1973 Sb., zákon č. 13/1997 Sb., zákon č. 266/1994 Sb. a zákon č. 49/1997 Sb. K charakteru stanoviska viz rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009-83.

³⁸² PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí I. díl. 2.*, přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 187.

³⁸³ Viz § 50 odst. 2 SŘ, který prikazuje správnímu orgánu obstarat před vydáním rozhodnutí potřebné podklady. Následky, které má povolení záměru orgány veřejné správy bez jeho předchozího posouzení dle procesu EIA, se zabýval Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 7. 1. 2004, C-201/02 ve věci Delena Wells v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions. Dostupný z: <<http://curia.europa.eu>>.

Z hmotněprávního hlediska je stanovisko pro příslušný správní úřad v navazujících správních řízeních závazné jen omezeně a tento úřad má pouze povinnost k němu přihlížet. V ideálním případě by podmínky a požadavky vyplývající ze stanoviska měly být převzaty do podmínek navazujícího rozhodnutí. Pokud však správní orgán rozhodující v navazujícím řízení stanovisko ve svém rozhodnutí nezohlední či se od něho přímo odchýlí, má povinnost zdůvodnit, proč tak neučinil. Příslušný úřad, který vydal stanovisko, má v navazujících řízeních navíc postavení dotčeného orgánu, takže může i ve fázi povolování záměru vznášet své výhrady.³⁸⁴

V případě, že ve zjišťovacím řízení bude stanoveno, že záměr nebude dále posuzován, má procesněprávní a omezenou hmotněprávní závaznost již závěr zjišťovacího řízení.³⁸⁵

Z výše uvedeného je možno dovodit, že stanovisko má zcela specifický charakter, jelikož se nejedná ani o rozhodnutí, ani o závazné stanovisko ve smyslu správního řádu.³⁸⁶ Jde o tzv. jiný správní úkon.³⁸⁷ Jak bylo řečeno výše, na řízení dle zákona EIA se nevztahuje správní řád. Proces posuzování vlivů na životní prostředí je tedy možno považovat za zcela samostatný procesní postup *sui generis*, který není součástí povolovacího procesu (např. územního či stavebního řízení), byť s ním bude vždy úzce souviset a v některých případech s ním bude úzce provádáno.³⁸⁸

8.3.5 Možnost podání opravných prostředků stanoviska EIA

Jak bylo řečeno výše stanovisko EIA není rozhodnutím dle § 67 SŘ³⁸⁹ a stanovisko EIA proto není možno napadnout řádnými či mimořádnými opravnými prostředky dle správního řádu. V mnoha případech však účastníci nejsou ztotožnění se

³⁸⁴ Viz § 10 odst. 4 zákona EIA.

³⁸⁵ Proti závěru zjišťovacího řízení nelze podat správní žalobu (viz rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2008, č. j. 3 As 36/2008-57).

³⁸⁶ Viz § 149 odst. 1 SŘ.

³⁸⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99.

³⁸⁸ Dle § 91 StZ dochází za určitých podmínek dochází k provázání procesu EIA a územního řízení.

³⁸⁹ Dle § 67 SŘ rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.

závěrečným stanoviskem a chtějí jej napadnout, a to jak veřejnost, která většinou brojí proti kladnému stanovisku, tak i žadatel v případě negativního stanoviska.

S ohledem na skutečnost, že stanovisko je správním aktem a samotné stanovisko a proces jeho přijetí je projevem činnosti orgánu státní správy, je možno se domáhat zrušení stanoviska EIA postupem podle § 156 SŘ. Dle tohoto ustanovení mohou správní orgány svá vyjádření, osvědčení nebo sdělení, která jsou v rozporu s právními předpisy a která není možné opravit, usnesením zrušit, nestanoví-li zákon jiný postup. Za vyjádření či osvědčení ve smyslu § 156 SŘ je možno považovat i stanovisko EIA, které je správním aktem, na který se vztahuje správní řád z hlediska obecného vymezení své působnosti dle § 1.³⁹⁰ Vzhledem k tomu, že se jedná o správní akt, který však není rozhodnutím ve smyslu § 67 SŘ,³⁹¹ vztahují se na něj ustanovení části čtvrté správního řádu. V případě, kdy je stanovisko EIA v rozporu s právními předpisy, mělo by být postupem podle § 156 SŘ zrušeno.

Ohledně případné námitky, že na řízení EIA se dle ustanovení § 23 odst. 13 zákona EIA nevztahuje správní řád, je možno uvést, že v daném případě se nejedná o samotný proces EIA, ale o aplikaci správního řádu na nezákonný výsledek tohoto řízení. Toto je možno dovodit i z jazykového výkladu ustanovení § 23 odst. 13 zákona EIA.

Nic tedy nebrání tomu, aby kdokoliv s odkazem na ustanovení § 42 SŘ podal k správnímu úřadu, který stanovisko EIA vydal (tj. příslušný krajský úřad nebo MŽP), podnět k tomu, aby postupem podle § 156 SŘ stanovisko EIA, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, zrušil. Podnět podaný dle § 42 SŘ však není možno považovat za právní úkon vedoucí k zahájení správního řízení. Bude tedy vždy záležet na posouzení správního orgánu, zda jsou v konkrétním případě dány důvody k postupu podle § 156 SŘ nebo ne. Podatel však v žádném případě nemá na zrušení stanoviska právní nárok.

Dle aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu³⁹² není možno napadnout stanovisko EIA ani žalobou ve správním soudnictví.

³⁹⁰KRAJČÍKOVÁ, J. *Stanovisko EIA, účast na procesu jeho přijímání*. [cit. 28. 10. 2010]. Dostupné z: <<http://www.eps.cz/cz2139527pp/pravni-poradna/>>.

³⁹¹JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 223.

³⁹²Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že „stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. V souladu s čl. 9 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS lze toto stanovisko přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem“ (srov. rozsudek Nejvyššího

Výše uvedené závěry do jisté míry potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích,³⁹³ když konstatoval, že předpisy evropského práva nevyžadují samostatný soudní přezkum rozhodnutí, aktů a nečinností (tedy i stanoviska EIA), ale postačuje jejich přezkoumání v pozdější fázi (tj. v rámci přezkumu konečného rozhodnutí), pokud jsou zároveň splněny podmínky spravedlnosti, nestrannosti, včasnosti a finanční dostupnosti takového přezkumu.³⁹⁴ Soulad stanoviska EIA, stejně jako jemu předcházejícího procesu, se zákonem posuzuje soud na základě § 75 odst. 2 SŘS v rámci žaloby proti rozhodnutí, jehož bylo stanovisko EIA podkladem.³⁹⁵

Dle Nejvyššího správního soudu musí být při žalobách osob z řad dotčené veřejnosti vyhověno i návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k tomu, že v době rozhodnutí o správní žalobě je napadený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhověno nebylo, došlo by podle Nejvyššího správního soudu k porušení Aarhuské úmluvy a směrnice EIA, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.

S ohledem na hrozbu sankcí ze strany Evropských společenství, byla přijata novela zákona EIA,³⁹⁶ která měla odstranit nesoulad s příslušnými směrnicemi. Po přijetí této novely se mohou občanská sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví a kulturních památek, nebo obce dotčené záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených zákonem EIA písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, domáhat žalobou zrušení rozhodnutí vydaných dle zvláštních právních předpisů³⁹⁷ navazující na vydané EIA stanovisko, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, postupem podle SŘS. Výše uvedené subjekty tak mohou napadnout rozhodnutí navazující na vydané EIA stanovisko za předpokladu, že se písemně vyjádřily k dokumentaci nebo posudku v rámci procesu EIA.

ho správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55, nebo obdobně rozsudek ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63).

³⁹³ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 39/2006 a sp. zn. 1 As 13/2007.

³⁹⁴ Viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 436/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. Sněmovní tisk č. 901. Dostupná z: <<http://www.psp.cz>>.

³⁹⁵ Rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005-136.

³⁹⁶ Zákon č. 436/2009 Sb. novelizoval § 23 odst. 10 zákona EIA.

³⁹⁷ Zákon EIA zde odkazuje například na StZ, HZ a VZ.

Příslušná novela však přinejmenším neupravila možnost odkladného účinku podané žaloby a je tedy otázkou, zda Česká republika nebude opět předmětem kritiky ze strany Evropské komise.³⁹⁸ Přitom poslední řízení před Soudním dvorem Evropské unie, které se týkalo znění zákona EIA před změnou provedenou zákonem č. 436/2009 Sb., skončilo odsouzením České republiky pro nesplnění povinnosti řádně transponovat směrnici EIA do vnitrostátního řádu.³⁹⁹

8.3.6 Proces EIA ve vztahu k navazujícím správním řízením

Jak bylo uvedeno výše, na proces EIA navazují především řízení dle stavebního zákona.⁴⁰⁰ V souladu se stavebním zákonem slouží výsledek procesu EIA jako podklad pro vydání regulačního plánu, územního rozhodnutí a v případech, kdy se územní rozhodnutí nevydává (např. změna záměru), také pro vydání stavebního povolení.⁴⁰¹

8.3.6.1 Regulační plán

Dle § 61 odst. 1 StZ stanovuje regulační plán v řešeném území podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb,

³⁹⁸ SOBOTKA, M., HUMLÍČKOVÁ, P. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, roč. X, č. 1, s. 97; podobně také PAVELKA, I. Nešťastná změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, roč. X, č. 1, s. 99.

³⁹⁹ Rozsudek ze dne 10. 6. 2010 ve věci Komise v. Česká republika, C-378/09. Dostupný z: <<http://curia.europa.eu>>.

⁴⁰⁰ DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ARCHA, 2005, s. 21.

⁴⁰¹ V současné bývá diskutována možnost integrace procesu EIA do jednotlivých povolení řízení v rámci stavebního zákona, viz. Kružíková E., Petržílek P., KODEX životního prostředí – zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka. MŽP 2005, [cit. 28. 10. 2010], str. 167]. Dostupné z

<<http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/e26dd68a7c931e61c1256f8b9578c12570de00292584?OpenDocument>>, nebo Lepeška, P., *K integraci posuzování vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení*, Stavební právo – Bulletin, roč. 2008 č. 4, str. 32–43, ISSN-1211-6386 SP.

pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. § 73 odst. 1 StZ nařizuje pořizovateli regulačního plánu zaslat spolu s návrhem zadání regulačního plánu dotčeným orgánům k vyjádření i oznámení záměru. Ačkoliv by se mohlo zdát, že má regulační plán charakter koncepce, není tomu tak. Regulační plán totiž nahrazuje povolovací akty pro konkrétní záměry (územní rozhodnutí). Proto je posuzován v rámci procesu EIA a nikoli procesu SEA.⁴⁰²

Průběh procesu EIA se liší v závislosti na tom, zda je regulační plán pořizován z podnětu⁴⁰³ nebo na žádost.⁴⁰⁴

Pokud je regulační plán pořizován z *podnětu*, oznamuje záměr pořizovatel. Pořizovatel v dohodě s příslušným úřadem zašle oznámení záměru k vyjádření dotčeným orgánům spolu s návrhem zadání. Současně zveřejní informaci o oznámení záměru. Každý může zaslat pořizovateli vyjádření k oznámení záměru. Pořizovatel neprodleně seznámí příslušný úřad s vyjádřeními a požadavky veřejnosti a dotčených orgánů. Pořizovatel má následně povinnost zajistit zpracování dokumentace EIA.

Příslušný úřad zašle závěr zjišťovacího řízení pořizovateli do 45 dnů ode dne zveřejnění oznámení záměru. Na základě uplatněných požadavků a závěru zjišťovacího řízení pořizovatel návrh zadání upraví.

Pořizovatel poté nechá vypracovat dokumentaci, kterou předloží příslušnému úřadu, který zajistí zpracování posudku, avšak dokumentaci prozatím nezveřejňuje.

Pořizovatel následně zašle v dohodě s příslušným úřadem dokumentaci s oznámením o společném jednání o návrhu regulačního plánu dotčeným orgánům. Dotčené orgány se mohou k dokumentaci vlivů vyjádřit ve stejné lhůtě, v jaké mohou uplatnit svá stanoviska k návrhu regulačního plánu. Pořizovatel s jejich vyjádřeními neprodleně seznámí příslušný úřad.

Zpracovatel posudku předá posudek příslušnému úřadu a pořizovateli do 60 dnů ode dne, kdy mu byla dokumentace vlivů doručena.

V případě, kdy je regulační plán zpracováván *na žádost*, připojí žadatel k žádosti o vydání regulačního plánu posudek a dokumentaci. Stanovisko k posouzení

⁴⁰² Dle § 10i odst. 2 zákona EIA se regulační plán, který stanoví podmínky pro provedení záměru podle přílohy č. 1 k zákonu EIA, posuzuje jako záměr podle dílu 2 zákona EIA.

⁴⁰³ Viz § 64 a násl. StZ.

⁴⁰⁴ Viz § 66 a násl. StZ.

vlivů provedení záměru na životní prostředí se v tomto případě k žádosti nepřikládá.

V rámci přípravy regulačního plánu jsou dokumentace a posudek zveřejněny zároveň. Posudek i dokumentace musí být projednány ve veřejném projednání za účasti příslušného úřadu, přičemž konání veřejného projednání musí být oznámeno s patnáctidenním předstihem. Příslušný úřad do patnácti dnů ode dne veřejného projednání vypracuje stanovisko EIA a zašle jej pořizovateli regulačního plánu. Stanovisko se stává součástí odůvodnění návrhu regulačního plánu.

8.3.6.2 Územní rozhodnutí

Dalším řízením dle stavebního zákona, které je spojeno s procesem EIA, je územní řízení, v rámci kterého příslušný stavební úřad povoluje navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území a podmínky pro další přípravu a realizaci záměru.

Před podáním žádosti o vydání územního rozhodnutí musí žadatel splnit požadavky EIA nebo posuzování vlivů na území Natura 2000, přičemž jsou možné dva způsoby, jak tento požadavek splnit v případě, kdy záměr vyžaduje EIA.⁴⁰⁵ Pokud byl záměr posouzen před podáním žádosti o vydání územního rozhodnutí, žadatel doloží stanovisko příslušného úřadu k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. V případě, že záměr bude posouzen souběžně s územním řízením, žadatel předloží současně posudek a dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí.

Aby příslušný záměr nebyl posuzován v rámci procesu EIA a z hlediska posuzování vlivů na území NATURA 2000, připadají v úvahu následující varianty: (i) na záměr se nevztahuje zákon EIA a záměr ani nepodléhá posouzení dle ZOPK; (ii) příslušný úřad ve svém vyjádření konstatuje, že záměr nepodléhá EIA; (iii) bylo vydáno stanovisko orgánu ochrany přírody, kterým tento orgán vyloučil významný vliv na oblasti NATURA 2000 a (iv) závěr zjišťovacího řízení EIA stanovil, že záměr nemůže mít významný vliv na životní prostředí.⁴⁰⁶

Vzájemný vztah a koordinace postupů v územním řízení s postupy dle EIA je předmětem úpravy v § 91 StZ.

⁴⁰⁵ HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 230.

⁴⁰⁶ HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 231.

Souběh územního řízení a procesu EIA je možný v případě, že příslušným posuzujícím úřadem je krajský úřad a varianty řešení z hlediska umístění se nepracovávají. V těchto případech se postupuje podle StZ a podle zákona EIA.

Pokud žadatel zamýšlí spojit územní řízení s procesem EIA, musí k žádosti o vydání územního rozhodnutí připojit posudek a dokumentaci vlivů. Stanovisko EIA k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí se v tomto případě k žádosti nepřikládá. Stavební úřad následovně prostuduje návrh, oznámí zahájení územního řízení společně s informací o posudku a dokumentaci EIA a nařídí veřejné ústní jednání a veřejné projednání, které musí oznámit minimálně 15 dnů předem. Současně musí být zveřejněna informace o posudku a o dokumentaci, a to na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, na internetu a obvyklým způsobem. Současně musí být také zveřejněn posudek a dokumentace, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tohoto ústního jednání se zúčastní příslušný úřad dle zákona EIA. Dané projednání může příslušný stavební úřad sloučit s veřejným ústním jednáním. To znamená, že posudek, dokumentace vlivů a vyjádření jsou projednány na veřejném ústním jednání a veřejném projednání, ve smyslu stavebního zákona a zákona EIA.

K posudku a dokumentaci může každý zaslat své vyjádření. S těmito vyjádřeními, která mohou být u příslušného stavebního úřadu uplatněna ve stejné lhůtě, v jaké mohou být uplatněna závazná stanoviska, námítky a připomínky, seznámí stavební úřad příslušný úřad pro EIA, který je v rámci územního řízení dotčeným orgánem.

Příslušný úřad vydá své stanovisko k EIA do 30 dnů od veřejného ústního jednání. Po veřejném ústním jednání jsou doplňovány podklady pro vydání územního rozhodnutí a stavební úřad musí dát možnost účastníkům řízení seznámit se s podklady pro rozhodnutí a stanovit jim lhůtu, ve které se k nim mohou vyjádřit. Stavební úřad také musí zveřejnit stanovisko EIA. Teprve po uplynutí stanovené lhůty, resp. na základě uplatněných námitek, připomínek a závazných stanovisek, lze vydat územní rozhodnutí.

8.3.6.3 Stavební řízení

Posledním řízením dle stavebního zákona, které je propojeno s procesem EIA, je stavební řízení. Proces EIA se stavebního řízení dotkne pouze tehdy, pokud nedošlo k vydání územního rozhodnutí. Bude se jednat zejména o případy, ve kterých půjde o změny záměru, nikoliv o záměry nové. Stavební zákon také v některých případech umožňuje spojení územního a stavebního řízení. Tento postup bude

využit v případě existence jednoznačných podmínek pro umístování staveb v dotčeném území, tedy zejména je-li pro území schválen územní či regulační plán. Pro proces EIA tento postup znamená, že posuzován bude regulační plán i každý konkrétní záměr realizovaný v dotčeném území.

8.3.6.4 Integrovaná prevence a omezování znečištění

Výsledek procesu EIA slouží také jako jeden z podkladů pro vydání integrovaného povolení podle zákona IPPC. Význam integrované prevence je možno spatřovat v omezení přenosu znečištění produkovaného lidskou činností na životní prostředí. Integrovaná prevence tak přímo navazuje na proces EIA. Dle § 4 odst. 1 písm. n) zákona IPPC musí žádost o integrované povolení obsahovat rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy, které byly vydány podle zvláštních právních předpisů, přičemž zde zákon přímo odkazuje na zákon EIA. Integrované povolení tak lze vydat pouze pro záměry, u kterých proběhl proces EIA. Stanovisko EIA však zde taktéž není věcně závazné a příslušný úřad se jím nemusí řídit, případná odchylka však musí být v příslušném rozhodnutí odůvodněna.

8.4 POSUZOVÁNÍ VLIVŮ KONCEPCÍ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

8.4.1 Úvod

Druhou oblastí, kterou upravuje zákon EIA je posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Koncepci je možno obecně definovat jako *určitý odborný, dlouhodobě a rámcově formulovaný a komplexně pojatý dokument lidské činnosti na určitém úseku. Prostřednictvím koncepce uspořádává člověk své aktivity na daném úseku do určitého systému a reguluje tak do budoucna své směřování.*⁴⁰⁷

Z pohledu zákona EIA jsou za koncepce jsou považovány strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané.⁴⁰⁸ Předmětem

⁴⁰⁷ DVOŘÁK, L. *Posuzování vlivu na životní prostředí s komentářem*. Praha: Archa, 2005, s. 46–47.

⁴⁰⁸ § 3 písm. b zákona EIA.

posuzování jsou koncepce, které mohou mít významný vliv na životní prostředí nebo veřejné zdraví. Je důležité zdůraznit, že základním kritériem pro vymezení okruhu koncepcí, které podléhají posouzení, je existence možnosti významného vlivu na životní prostředí, nikoliv jeho přítomnosti. Obligatornímu posuzování podléhají převážně takové koncepce, které stanovují podmínky pro povolování záměrů podléhajících projektovému posuzování. Fakultativně posuzovány jsou koncepce v případech, kdy dotčené území je tvořeno pouze obvodem pouze jedné obce a dále změny koncepcí, pokud je tak stanoveno ve zjišťovacím řízení. Podobně jako u EIA i v případě SEA jsou stanoveny výjimky, jestliže nastanou mimořádné události.

8.4.2 *Subjekty procesu SEA*

V rámci procesu SEA stojí proti sobě subjekt, který předkládá koncepci ke zpracování, na jedné straně a na straně druhé příslušný úřad, který vypracovává závěrečné stanovisko. Na rozdíl od procesu EIA, kde na straně oznamovatele stojí většinou soukromé osoby, v případě procesu SEA mohou koncepci předkládat pouze správní orgány. Samotné zpracování posouzení je na zpracovateli koncepce. Podobně jako u procesu EIA je i u procesu SEA důležitá účast veřejnosti.

8.4.2.1 *Předkladatel koncepce*

Předkladatel zpracovává nebo dává podnět ke zpracování koncepce a následně předkládá koncepci ke schválení. Předkladatel bývá v zákoně EIA někdy také označován jako oznamovatel, a to v souvislosti se svou povinností oznámení koncepce. Předkladatelem je vždy některý ze správních orgánů. V procesu SEA má celou řadu povinností. Jedná se zejména o povinnost oznámení koncepce příslušnému úřadu, zajištění posuzovatele a povinnost spolupráce s posuzovatelem a dále zajištění veřejného pojednání. Předkladatel má také povinnost hradit náklady procesu SEA.

8.4.2.2 *Zpracovatel koncepce*

V případě kdy předkladatel vypracovává návrh koncepce, je zároveň také zpracovatelem. Předkladatel ovšem může vypracováním koncepce pověřit jiný subjekt. V tom případě je zpracovatelem tento pověřený subjekt. Tomuto subjektu však zá-

kon EIA žádné povinnosti či práva nepřiznává, vždy se obrací na předkladatele, který je povinen spolupráci zpracovatele zajistit.

8.4.2.3 Posuzovatel koncepce

Posuzovatel je subjekt, který provádí posouzení a vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí. Posuzovatele je povinen zajistit předkladatel koncepce. Posuzovatelem může být fyzická osoba, která je držitelem autorizace udělované MŽP (viz výše).

8.4.2.4 Příslušný úřad

Příslušný úřad je v rámci procesu SEA orgán státní správy, kterému přísluší vykonávat státní správu na tomto úseku. Příslušný úřad zejména přijímá oznámení koncepce, provádí zjišťovací řízení a vypracovává závěrečné stanovisko k vlivům koncepce na životní prostředí.

Výkonem veřejné správy v procesu posuzování vlivů koncepce na životní prostředí je pověřeno MŽP a orgány kraje. MŽP je ústředním správním úřadem a vykonává vrchní státní dozor v oblasti posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Dále zajišťuje mezistátní posuzování koncepcí. Příslušným úřadem je v následujících případech:

1. dotčené území tvoří celé území kraje,
2. dotčené území zasahuje na území více krajů,
3. dotčené území zasahuje na území NP nebo CHKO,
4. dotčené území tvoří území celého státu.

Orgány kraje jsou příslušným úřadem v ostatních případech.

8.4.2.5 Dotčené úřady a územní samosprávné celky

Dotčené úřady jsou dle § 3 písm. e) zákona EIA úřady hájící zájmy chráněné zvláštními právními předpisy, jejichž územně správní obvod alespoň z části tvoří dotčené území a ČIŽP. Dotčeným územním samosprávným celkem se rozumí územní samosprávný celek, jehož správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území.

8.4.3 Proces SEA

Samotný proces SEA je možno rozdělit na šest fází:

1. oznámení koncepce,
2. zjišťovací řízení,
3. posuzování vlivů koncepce,
4. návrh koncepce,
5. veřejné projednání,
6. vydání stanoviska.

Celý proces SEA, začíná oznámením koncepce příslušnému úřadu. Předkladatel je povinen předložit oznámení koncepce příslušnému úřadu v listinné a v elektronické podobě. Náležitosti oznámení koncepce stanoví příloha zákona EIA.

Pokud oznámení splňuje všechny požadované náležitosti, příslušný úřad je zasláno k vyjádření dotčeným úřadům a dotčeným samosprávným územním celkům a zveřejní je. Kdokoliv může ve lhůtě dvaceti dnů zaslat příslušnému úřadu své vyjádření. V této lhůtě musí také své vyjádření předat dotčené orgány a dotčené územní samosprávné celky. K vyjádřením, která byla zaslána po stanovené dvacetidenní lhůtě, se nepřihlíží.

Další fází procesu SEA je zjišťovací řízení. Zjišťovací řízení provádí příslušný úřad. Lhůta na provedení zjišťovacího řízení je relativně krátká, a to 35 dní od zveřejnění oznámení koncepce. V závislosti na tom, zda se jedná o koncepci posuzovanou obligatorně či fakultativně, má zjišťovací řízení dvě formy průběhu. Pokud se jedná o koncepci posuzovanou obligatorně, je předmětem zjišťovacího řízení vymezení obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a lidské zdraví v závislosti na charakteru koncepce a jí dotčeného území a samotný postup posuzování vlivu koncepce na životní prostředí.

V případě, že koncepce podléhá posuzování SEA pouze fakultativně, je předmětem zjišťovacího řízení především rozhodnutí o tom, zda daná koncepce bude podléhat posouzení. Pokud zjišťovací řízení dospěje k závěru, že by fakultativně posuzovaná koncepce měla být posouzena, následuje podobně jako u obligatorně posuzovaných koncepcí vymezení obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a lidské zdraví.

Závěr zjišťovacího řízení musí příslušný úřad zaslat předkladateli a dotčeným úřadům a je i zveřejněn.

V rámci navazujícího posuzování má předkladatel návrhu koncepce povinnost do třiceti dnů od obdržení závěru zjišťovacího řízení zajistit osobu oprávněnou

ke zpracování vyhodnocení a následně o tom informovat příslušný úřad, který má povinnost tuto informaci zveřejnit. Zákon EIA nestanovuje, v jaké fázi zpracování má být koncepce v okamžiku ukončení zjišťovacího řízení. To zcela závisí na vůli předkladatele, resp. na okamžiku, kdy se rozhodne oznámit koncepci podle § 10c zákona EIA. Předkladatel tedy není nucen k tomu, aby zajistil průběžnou spolupráci s posuzovatelem během zpracovávání koncepce. Od okamžiku proběhnutí zjišťovacího řízení a následného určení posuzovatele však vzniká zákonná povinnost spolupráce předkladatele s posuzovatelem při vyhodnocování koncepce. Posuzovatel je od této chvíle oprávněn požadovat informace potřebné pro zpracování a vyhodnocení koncepce nejen po předkladateli, ale také po dalších zúčastněných institucích jako jsou příslušný úřad, dotčené správní úřady a dotčené územní samosprávné celky. I pokud je v okamžiku oznámení předmětná koncepce pouze ve fázi počátku zpracovávání, zákon nenutí předkladatele k okamžitému posouzení, ale může nechat koncepci vyhodnotit až po jejím zpracování.

Ve fázi, kdy je koncepce zpracována a posuzovatel vypracoval vyhodnocení vlivu koncepce na životní prostředí, je návrh koncepce, a to včetně vyhodnocení vlivu na životní prostředí předán příslušnému úřadu. Ten posoudí, zda vyhodnocení splňuje náležitosti požadované zákonem EIA. Pokud ano, příslušný úřad zašle ve lhůtě deseti dnů návrh k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům a zajistí jeho zveřejnění. Pokud vyhodnocení obsažené v návrhu požadavkům nevyhovuje, vrátí jej příslušný úřad k doplnění.

Po předložení návrhu koncepce následuje jeho veřejné projednání. Na rozdíl od veřejného projednání v procesu EIA, kde veřejné projednání zajišťuje příslušný úřad, zajišťuje veřejné projednání předkladatel koncepce.

Veřejné projednání musí proběhnout nejdříve třicet dní po předložení návrhu koncepce příslušnému úřadu. Předkladatel musí zveřejnit informaci o konání veřejného projednání nejméně deset dnů před jeho konáním. Po skončení veřejného projednání návrhu koncepce je předkladatel povinen zaslat zápis z tohoto jednání příslušnému úřadu, neboť ten své stanovisko vydává mimo jiné na základě tohoto zápisu. Kromě účasti na veřejném projednání má veřejnost v této fázi procesu SEA další možnost zasáhnout do procesu, a to tím, že kdokoli může zaslat do pěti dnů od veřejného projednání příslušnému úřadu své vyjádření ke koncepci a/nebo vyhodnocení. V této lhůtě je také předkladatel oprávněn zaslat příslušnému úřadu své vyjádření k vyhodnocení koncepce.

Do třiceti dnů od obdržení zápisu z veřejného projednání příslušný úřad vydá stanovisko k návrhu koncepce. Podkladem pro vydání stanoviska je návrh koncepce včetně vyhodnocení vlivu koncepce na životní prostředí, všechna vyjádření

učiněná v procesu posuzování vlivu koncepce na životní prostředí a zápis z veřejného projednání.

Zákon EIA nevymezuje náležitosti stanoviska k návrhu koncepce. Analogicky však budou pro takové stanovisko platit náležitosti stanoviska k záměru vymezená přílohou č. 6 zákona EIA. Zásadním obsahem stanoviska pak bude vlastní postoj příslušného úřadu ke koncepci, ať souhlasný nebo nesouhlasný, dále podmínky provedení koncepce z hlediska vlivu na životní prostředí. Příslušný úřad také může doporučit doplnění koncepce popřípadě kompenzační opatření ke sledování vlivů provádění koncepce na životní prostředí.

Stanovisko je podmínkou pro schválení koncepce, neboť bez stanoviska ke koncepci nemůže být koncepce schválena. Schvalující orgán je povinen zohlednit požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska v rámci koncepce. Pokud požadavky a podmínky obsažené ve stanovisku do koncepce nebyly zahrnuty, nebo byly zahrnuty pouze zčásti, je schvalující orgán povinen svůj postup odůvodnit. Stanovisko představuje formálně procesní podmínku schválení koncepce⁴⁰⁹ a bez něho, pokud jej zákon pro danou koncepci vyžaduje, nemůže být koncepce platně schválena.

Vydáním samotného stanoviska ke koncepci však ještě není celý proces ukončen, neboť po schválení koncepce a během jejího provádění je předkladatel povinen zajistit sledování a rozbor vlivů koncepce na životní prostředí. Je povinen provádět opatření a k zamezení nebo zmírnění předvídaných negativních vlivů. Sledování vlivů koncepce mají za úkol také dotčené správní orgány, které mají pravomoc podat podnět ke změně koncepce, není-li možné jiným způsobem negativním vlivům zamezit nebo je zmírnit.⁴¹⁰

8.4.4 *Proces SEA ve vztahu k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci*

Dle ustanovení § 10i odst. 1 zákona EIA se při posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí postupuje podle StZ, který je v tomto případě speciální předpisem.⁴¹¹ Toto ustanovení nahrazuje

⁴⁰⁹ DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, roč. X, č. 1, s. 77.

⁴¹⁰ DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, roč. X, č. 1, s. 82.

⁴¹¹ Viz též rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62.

postup § 10c až 10h zákona EIA z důvodu provázání a sladění procesu SEA s jednotlivými fázemi přijímání koncepcí podle StZ.

Posuzování podle StZ má poněkud širší rozsah než podle zákona EIA. Netýká se pouze posuzování vlivu na životní prostředí ale také vlivu na hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území. StZ hovoří o *vlivech na udržitelný rozvoj území*.⁴¹² Základ strategického posuzování ve StZ vymezuje § 19 odst. 2, dle kterého je úkolem územního plánování také vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území; jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí dle zákona EIA a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv dle ZOPK nevyloučil. Obsah stanoviska je upraven přílohou StZ.

MŽP a orgán kraje jako dotčené orgány ve smyslu StZ při pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení, a pokud vyhodnocení vlivů na životní prostředí neobsahuje náležitosti podle StZ, jsou oprávněny požadovat jeho dopracování. Při pořizování územního plánu stanoví orgán kraje na základě kritérií uvedených v zákoně EIA jako dotčený orgán ve smyslu StZ požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

8.5 VZTAH EIA A SEA K HODNOCENÍ DLE NATURA 2000

Dle § 45h ZOPK podléhá jakákoliv koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality („EVL“) nebo ptačí oblasti („PO“), hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek.⁴¹³

Problematickým je však vztah zákona EIA k ZOPK při posuzování vlivů. Odpověď je možno nalézt v § 45h odst. 2 ZOPK, který stanovuje, že při hodnocení

⁴¹² Např. § 18 odst. 1 StZ.

⁴¹³ K podmínkám, za nichž musí být posouzen vliv územněplánovací dokumentace na území NATURA 2000, viz rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644.

důsledků koncepcí a záměrů podle odstavce 1 tohoto ustanovení se postupuje podle zvláštních právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud § 45i ZOPK nestanoví jiný postup.⁴¹⁴ Z toho je možno dovodit, že zákon EIA obsahuje obecnou procesní úpravu hodnocení důsledků, přičemž ustanovení § 45i ZOPK může stanovit speciální postup. Tento závěr podporuje § 45i odst. 2 ZOPK, který stanovuje, že pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle odstavce 1 významný vliv podle § 45h odst. 1 nevyloučí, musí být daná koncepce nebo záměr předmětem posouzení podle tohoto ustanovení a zvláštních právních předpisů. Na straně druhé ustanovení § 23 odst. 13 zákona EIA sice nevymezuje vzájemný vztah k ZOPK, ale uvádí, že hodnocení důsledků plánů a záměrů na území EVL a PO podle zvláštního právního předpisu není tímto zákonem dotčeno. Je tedy možno dovodit, že ZOPK pro postup při hodnocení důsledků využívá procesní úpravu obsaženou v zákoně EIA, jedná se však o samostatné hodnocení, nezávislé a oddělené od posuzování vlivů dle zákona EIA.

Dle § 45i odst. 1 ZOPK je ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit výše uvedený záměr, povinen návrh koncepce nebo záměru předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost EVL nebo PO.⁴¹⁵ Orgán ochrany přírody je povinen vydat odůvodněné stanovisko do 30 dnů ode dne doručení žádosti.

Orgán příslušný ke schválení koncepce nebo záměru jej může dle § 45i odst. 8 ZOPK schválit, jen pokud na základě stanoviska podle právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí taková koncepce nebo záměr nebude mít významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost území EVL nebo PO, nebo za podmínek stanovených § 45i odst. 9 případně 10 ZOPK. Záměr nebo koncepci lze schválit pouze v případě souhlasného stanoviska podle § 10, resp. § 10g zákona EIA k vlivům záměru, resp. koncepce na EVL a PO a při zohlednění podmínek tohoto souhlasného stanoviska.

Pokud je však ve stanovisku konstatován negativní vliv záměru (koncepce) na EVL nebo PO, lze schválit jen variantu s nejmenším možným negativním

⁴¹⁴ PODSKALSKÁ, S. *Není stanovisko jako stanovisko* [cit. 28.10.2010]. Dostupné z: <<http://www.viauris.cz/index.php?p=msg&id=117>>.

⁴¹⁵ V rozsudku č. j. 6 Ao 5/2010-43 Nejvyšší správní soud zdůraznil, že ignorováním postupu zakotveného v § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se uzavře cesta jak k naturovému posouzení a hodnocení, tak k posouzení EIA. Jsou to právě tyto procesy, které zohledňují veškeré (negativní i pozitivní) vlivy záměru na posuzovanou oblast.

vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení a zajištění kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy EVL a PO. Příslušný orgán ochrany přírody může uložit pouze kompenzační opatření uvedená ve stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru nebo koncepce na životní prostředí.

Za kompenzační opatření *pro účely koncepce* považuje ZOPK zajištění možnosti nahradit lokalitu dotčenou realizací koncepce v obdobném rozsahu a kvalitě a se stejnou mírou závaznosti a konkrétnosti, jakou má schvalovaná koncepce nebo její jednotlivé části. Konkrétní kompenzační opatření pro účely koncepce, včetně návrhu opatření k jejich zajištění, stanoví orgán ochrany přírody, přičemž tato kompenzační opatření musí být zahrnuta do koncepce.

Kompenzačními opatřeními *pro účely záměru* se rozumí vytvoření podmínek pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě. Kompenzační opatření pro účely záměru stanoví rozhodnutím orgán ochrany přírody na základě dožádání orgánu příslušného ke schválení záměru. Uložení a zajištění kompenzačních opatření je v tomto případě důvodem pro přerušení řízení vedeného příslušným orgánem.

Jde-li o negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy, lze koncepci nebo záměr schválit jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem ke schválení jen v souladu se stanoviskem Evropské komise, o jehož vydání požádá MŽP na základě dožádání příslušného orgánu. Dotaz MŽP má vliv na běh lhůt v příslušných správních řízeních, které ode dne odeslání žádosti o stanovisko do dne doručení stanoviska neběží.

Pokud nejsou výše uvedené podmínky splněny, je povolení záměru, příp. schválení koncepce, podmíněno předložením nových variant, které mají na EVL a PO méně negativní vlivy nebo případně variant zcela bez negativních vlivů; ty musí být podrobeny novému posouzení podle zákona EIA a § 45i ZOPK.

Zásadní rozdíl mezi hodnocením vlivů na EVL a PO dle ZOPK a „standardním“ posuzováním vlivů na životní prostředí dle zákona EIA spočívá v otázce závaznosti závěrečného stanoviska podle § 10, resp. § 10g zákona EIA. Jak bylo uvedeno výše, není stanovisko vydávané dle zákona EIA (bez hodnocení vlivů na EVL nebo PO) pro správní orgán závazné. Oproti tomu pokud závěrečné stanovisko významný negativní vliv záměru či koncepce na EVL nebo PO nevykloučí a nebo není splněna některá z podmínek § 45i odst. 9 nebo 10 ZOPK, nesmí být takový záměr povolen nebo koncepce schválena. V daném případě tak stanovisko

nabývá vysoké míry závaznosti. Nejedná se však o závazné stanovisko dle § 149 SŘ, nýbrž o tzv. jiný správní úkon dle části čtvrté SŘ, kterým je orgán rozhodující ve věci vázán bez možnosti se od něj odchýlit.

Seznam literatury:

- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 680 s.
- DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, roč. X, č. 1, s. 4–93.
- DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ARCHA, 2005. 192 s.
- HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 490 s.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 592 s.
- KRAJČÍKOVÁ, J. *Stanovisko EIA, účast na procesu jeho přijímání* [cit. 28. 10. 2010]. Dostupné z: <<http://www.eps.cz/cz2139527pp/pravni-poradna/>>.
- KRUŽIKOVÁ, E., PETRŽÍLEK, P., *KODEX životního prostředí – zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka*. MŽP 2005, [cit. 28. 10. 2010]. Dostupné z <<http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/e26dd68a7c931e61c1256f8b9578c12570de00292584?OpenDocument>>.
- LEPEŠKA, P., *K integraci posuzování vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení*, Stavební právo – Bulletin, roč. 2008 č. 4, str. 32–43, ISSN-1211-6386 SP.
- PAVELKA, I. Nešťastná změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, roč. X, č. 1, s. 99–104.
- PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., DUDOVÁ, J., JANČÁŘOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí I. díl*. 2., přepracované vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 324 s.
- PODSKALSKÁ, S. *Není stanovisko jako stanovisko* [cit. 28. 10. 2010]. Dostupné z: <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=117>>.

SOBOTKA, M., HUMLÍČKOVÁ, P. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, roč. X, č. 1, s. 94–98.

KAPITOLA 9: ROZHODOVÁNÍ O INTEGROVANÉM POVOLENÍ

Autorka: Ivana Průchová

9.1 VÝZNAM A POJEM INTEGROVANÉHO POVOLENÍ

Řízení o integrovaném povolení jako speciální správní řízení je nejen naplněním obecného *principu prevence* uplatňovaného v právu životního prostředí, ale zejména *principu vysoké ochrany životního prostředí*⁴¹⁶ jako celku, a to především prostřednictvím integrovaného posouzení možných negativních dopadů zamýšlené aktivity na životní prostředí v povolovacím řízení, jehož výsledkem je integrované povolení.⁴¹⁷ Z hlediska unijního práva má kořeny ve směrnici Rady 96/61/EC o integrované prevenci a omezování znečištění (Integrated Prevention and Pollution Control Directive – IPPC), která byla následně nahrazena směrnicí 2008/1/ES. Dalším významným principem, uplatňovaným ve vztahu k zařízením, která jsou provozována na základě integrovaného povolení, je *princip povinné – časově specifikované – kontroly* plnění podmínek integrovaného povolení ze strany příslušného úřadu. Ve vztahu k integrovanému rozhodování se významně uplatňuje i *princip účasti veřejnosti* (jednak ve vztahu k environmentálním požadavkům, jednak

⁴¹⁶ Vysoká ochrana životního prostředí je zajišťována především prostřednictvím požadavků kladených na nejlepší dostupné technologie (BAT), přičemž se vychází z referenčních dokumentů vydávaných Evropskou unií (BREF).

⁴¹⁷ K významu a průběhu celého procesu integrovaného rozhodování srov. např. MARČÁK, J., SLAVÍK, J. a kol. *Integrovaná prevence a omezování znečištění. Stručný průvodce*. Ministerstvo životního prostředí, 2008; PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí. I. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 247 a násl.; DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 232 a násl.; *Průběh řízení o vydání integrovaného povolení*, [cit. 16. 9. 2010]. Dostupné z: <<http://www.poradna.arnika.org./prubeh-řízení>>; KRUŽÍKOVÁ, E., PETRŽÍLEK, P. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákon o životním prostředí s polemickým komentářem*. Ministerstvo životního prostředí, 2005, zejména s. 42 a násl., s. 115 a násl., s. 149 a násl.

ve vztahu k možným dopadům povolovaného zařízení do sociální a ekonomické sféry), a to zejména ve speciálně vymezeném okruhu účastníků řízení, ale i ve způsobu publikování žádosti o integrované povolení a zakotvení výslovné možnosti každého vznést připomínky. Tím dochází rovněž k naplnění *principu práva na informace* o životním prostředí ze strany veřejnosti.

Problematika týkající se integrovaného rozhodování je upravena v zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), a prováděcích předpisech k němu.

Ve vztahu k procesním aspektům řízení o integrovaném povolení bude dále upozorněno na ty, které jsou specifické.

Především je nutno zdůraznit, že integrované povolení se týká *povinně* povolování pouze vybraných zařízení. Jde o zařízení vymezená v § 2 písm. a) zákona IPPC jako zařízení spadající do přílohy č. 1 k zákonu IPPC.⁴¹⁸ Nad rámec povinně určených zařízení podléhajících integrovanému povolení umožňuje právní úprava uplatnit režim integrovaného povolení na základě principu *dobrovolnosti* i ve vztahu k dalším zařízením, jestliže provozovatel zařízení o vydání integrovaného povolení požádá sám z vlastní iniciativy. Pak ovšem platí, že se musí plně podřídit všem pravidlům, která se týkají integrovaného povolení.

Samotné integrované povolení je rozhodnutím, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení, včetně provozu činností přímo spojených s provozem zařízení v místě. Integrované povolení se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů dle zvláštních právních předpisů z oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a z oblasti zemědělství, jimiž se posuzuje soulad s požadavky na ochranu příslušných veřejných zájmů, pokud to tyto předpisy umožňují. Již na tomto místě je třeba zdůraznit, že v rámci řízení o integrovaném povolení nejsou řešeny všechny podmínky týkající se tohoto zařízení z hlediska jeho možných dopadů na jednotlivé složky životního prostředí. Ty jsou potom řešeny „složkovým“ režimem. Ve výsledku je ve vztahu ke konkrétnímu zařízení ochrana životního prostředí zajištěna „kombinací“ podmínek vyplývajících z integrovaného

⁴¹⁸ Zařízením je stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více průmyslových činností uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s průmyslovými činnostmi uvedenými v příloze č. 1 k tomuto zákonu probíhajícími v dotčeném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou k výzkumu, vývoji a zkoušení nových výrobků a procesů.

povolení a z obsahu aktů vydaných podle složkových předpisů (typicky závazných stanovisek⁴¹⁹, ale i rozhodnutí). Z hlediska časového i věcného je třeba zajistit *komplexní* posouzení povolení zařízení, což se děje v rámci řízení, jehož výsledek je podmíněn vydáním integrovaného povolení (typicky v rámci stavebního řízení, pokud již otázky týkající se ochrany jednotlivých složek životního prostředí nebyly – a tak tomu mnohdy je – posouzeny již v rámci územního řízení).

Integrované povolení obsahuje z hlediska požadavků na ochranu životního prostředí podmínky provozu zařízení a s ním přímo spojených činností a postupy a opatření zabezpečující plnění těchto podmínek, které zákon výslovně označuje legislativní zkratkou jako „závazné podmínky provozu“⁴²⁰ (blíže k dalším povinným náležitostem obsahu integrovaného povolení dále v této kapitole). Na tomto

⁴¹⁹ Blíže viz kapitola 4. Závazná stanoviska a jiné úkony dle části čtvrté správního řádu, část 4.1 Závazná stanoviska, s. 87 a násl.

⁴²⁰ V závazných podmínkách provozu příslušný úřad podle § 13 odst. 3 zákona IPPC stanoví:

- a) emisní limity
- b) opatření k vyloučení rizik možného znečišťování životního prostředí a ohrožování zdraví člověka pocházejících ze zařízení po ukončení jeho činnosti, pokud k takovému riziku či ohrožení zdraví člověka může dojít,
- c) podmínky zajišťující ochranu zdraví člověka a životního prostředí při nakládání s odpady,
- d) podmínky zajišťující ochranu zdraví člověka, zvířat a ochranu životního prostředí, zejména ochranu ovzduší, půdy, lesa, podzemních a povrchových vod, přírody a krajiny,
- e) další zvláštní podmínky ochrany zdraví člověka a životního prostředí, které úřad shledá nezbytnými s ohledem na místní podmínky životního prostředí a technickou charakteristiku zařízení,
- f) opatření pro hospodárné využívání surovin a energie,
- g) opatření pro předcházení haváriím a omezování jejich případných následků,
- h) postupy nebo opatření pro provoz týkajících se situací odlišných od podmínek běžného provozu (například uvedení zařízení do provozu, poruchy zařízení, krátkodobá přerušení a definitivní ukončení provozu zařízení), při kterých může vzniknout nebezpečí ohrožení životního prostředí nebo zdraví člověka,
- i) způsob monitorování emisí a přenosů, případně technických opatření, včetně specifikace metodiky měření, včetně jeho frekvence, vedení záznamů o monitorování,
- j) opatření k minimalizaci dálkového přemisťování znečištění či znečištění překračujícího hranice států a k zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku,
- k) postup vyhodnocování plnění podmínek integrovaného povolení včetně povinnosti předkládat úřadu údaje požadované k ověření shody s integrovaným povolením.

místě je nutné zdůraznit, že „posouzení toho, co je či není předmětem integrovaného povolení podle zákona o IPPC, a který orgán je příslušný stanovit emisní limity, není otázkou skutkovou, ale otázkou právní, s níž se musí správní orgán v rozhodnutí o vydání integrovaného povolení náležitě vypořádat.“⁴²¹

V systému procesů, kterými musí záměr realizovat zařízení spadající do režimu zákona IPPC „projít“, je požadavek existence pravomocného integrovaného povolení ve smyslu § 45 zákona IPPC časově umístěn do období před vydáním stavebního povolení⁴²². Toto pravidlo platí tehdy, pokud je třeba ve vztahu k předmětnému zařízení vést řízení podle stavebního zákona. Na tomto místě je vhodné poukázat na úvahy, které se týkají i možného začlenění integrovaného povolení do jiných postupů (šlo by v podstatě o integrování integrovaného povolení do stavebního řízení).⁴²³ V současné době nepřipadá toto řešení v úvahu a rozhodnutí o integrovaném povolení je samostatným správním rozhodnutím s konstitutivními účinky. Ve vztahu ke stavebnímu povolení je podkladovým rozhodnutím řetězcí povahy.

Kromě toho se lze setkat se situacemi, kdy změna integrovaného povolení nesusvisí s jinými postupy.

Jmenovitě půjde o případy změny integrovaného povolení podle § 19a zákona IPPC, které nemusí souviset s jinými procesy (EIA, postupy podle stavebního zákona). Z hlediska věcného je třeba odlišit případy, kdy půjde o podstatnou změnu v provozu zařízení, od případů ostatních⁴²⁴.

9.2 ŘÍZENÍ O VYDÁNÍ INTEGROVANÉHO POVOLENÍ

Jde o řízení zahajované na žádost provozovatele zařízení. Řízení je zahájeno dnem, v němž byla žádost provozovatele zařízení doručena příslušnému úřadu

⁴²¹ Srov. rozsudek Městského soudu Praha ze dne 30. 5. 2006, č. j. 11 Ca 218/2005-37, (ASPI ID): JUD38447CZ.

⁴²² V tomto pojednání již abstrahujeme od přechodných ustanovení obsažených v § 45 odst. 1 větě druhé a § 45 odst. 2 a 3 zákona IPPC.

⁴²³ Viz blíže KRUŽÍKOVÁ, E., PETRŽÍLEK, P. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákon o životním prostředí s polemickým*. Ministerstvo životního prostředí, 2005, zejména s. 149 a násl.

⁴²⁴ Blíže viz část 9.4 Změna integrovaného povolení, s. 244 a násl.

(krajskému úřadu, Ministerstvu životního prostředí v případě zařízení s přeshraničními vlivy).

Formu a obsah žádosti stanoví § 3 a 4 zákona IPPC. Povinně je stanoveno, že žadatel (provozovatel zařízení) podává žádost v elektronické podobě, a to buď výhradně, nebo v kombinaci s listinnou podobou. V případě, že je žádost podána v elektronické podobě, si může úřad vyžádat v odůvodněných případech, zejména z technických důvodů, podklady, které jsou součástí žádosti, v listinné podobě. Tento požadavek musí s odůvodněním a přiměřenou lhůtou sdělit žadateli do 20 dnů ode dne doručení žádosti. Po dobu vyřizování tohoto požadavku se řízení o vydání integrovaného povolení přerušuje. V případě „kombinovaného“ podání v listinné a elektronické podobě může úřad v odůvodněných případech, zejména z technických a ekonomických důvodů, upustit od elektronické podoby mapových, obrazových nebo grafických podkladů, které jsou součástí žádosti.

Pokud úřad v průběhu řízení dojde k závěru, že bez dalšího doplnění podkladů není možné pokračovat v řízení, vyzve provozovatele zařízení k doplnění podkladů, s nimiž musí být seznámeni všichni účastníci řízení. K tomuto doplnění úřad stanoví po dohodě s provozovatelem zařízení přiměřenou lhůtu. Po dobu doplňování podkladů se řízení o vydání integrovaného povolení přerušuje. Nedojde-li k doplnění žádosti nebo k doplnění podkladů ve stanovených lhůtách, úřad řízení o vydání integrovaného povolení zastaví.

9.2.1 Subjekty v řízení o integrovaném povolení

V řízení o vydání integrovaného povolení se lze setkat s těmito subjekty:

- a) příslušný úřad,
- b) účastníci řízení,
- c) dotčené orgány,
- d) odborně způsobilá osoba,
- e) veřejnost („každý“),
- f) dotčený stát (stát, jehož životní prostředí může být významně nepříznivě ovlivněno provozem zařízení).

Průběh řízení o integrovaném povolení je koncipován ve prospěch *poskytnutí co nejúplnějších informací* o zamýšleném zařízení co největšímu okruhu subjektů. Tento požadavek je realizován prostřednictvím následujících povinností příslušného úřadu, poté co shledá podanou žádost jako úplnou:

- a) Povinnost do 7 dnů ode dne, kdy žádost shledá úplnou, zaslat ji k vyjádření účastníkům řízení, kromě provozovatele zařízení, který žádost podal, příslušným správním úřadům, které vykonávají působnost podle zvláštních právních předpisů a jejichž správní akty se nahrazují vydáním integrovaného povolení, a dotčenému státu,
- b) Povinnost zveřejnit ve lhůtě do 7 dnů ode, kdy žádost shledá úplnou, stručné shrnutí údajů podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona IPPC (tj. podstatný obsah žádosti) a informaci o tom, kdy a kde lze do žádosti nahlížet, pořizovat si z ní výpisy, opisy, popřípadě kopie, a to na portálu veřejné správy, na své úřední desce a na úřední desce obce, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno. Příslušný úřad a obec tyto informace vyvěsí na portálu veřejné správy a na svých úředních deskách na dobu 30 dnů.
- c) Povinnost postoupit žádost dotčenému státu ke zveřejnění, přičemž postupuje v souladu s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána.

Okruh *účastníků řízení* o integrovaném povolení je případem speciálně vymezeného okruhu účastníků správního řízení.

Jsou jimi podle § 7 odst. 1 zákona IPPC:

- a) provozovatel zařízení,
- b) obec, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno,
- c) kraj, na jehož území je nebo má být zařízení umístěno,
- d) další subjekty s výslovně stanovenými znaky (předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů) a podmínkami pro přístup k účastenství v řízení
 - da) občanská sdružení,
 - db) obecně prospěšné společnosti,
 - dc) zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory,
 - dd) obce nebo kraje, na jejichž území může toto zařízení ovlivnit životní prostředí.

Všechny subjekty uvedené výše sub d) se stávají účastníky řízení za podmínky, že se písemně přihlásily úřadu do 8 dnů ode dne zveřejnění stručného shrnutí údajů ze žádosti podle § 8.

- e) ten, kdo by jím byl podle zvláštních právních předpisů, není-li již jeho postavení účastníka vymezeno podle výše uvedených kritérií.

Ve vztahu k vymezení účastníků řízení o integrovaném povolení je třeba uvést, že je koncipován nejšířejí ze všech případů speciálního vymezení okruhu účastníků řízení v oblasti životního prostředí, což je nesporně dáno smyslem integrovaného rozhodování.⁴²⁵ Tím, že se jej mohou, byť na základě kvalifikovaného písemného přihlášení, zúčastnit vedle občanských sdružení a obecně prospěšných společností, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana veřejných zájmů z oblasti životního prostředí a veřejného zdraví, i zaměstnavatelské svazy a hospodářské komory, je v řízení o integrovaném povolení zohledněn *princip udržitelného rozvoje*, který je tvořen jednotou 3 pilířů – environmentálního, hospodářského a sociálního. Specifickou úlohu mohou a měly by v tomto směru sehrát i obce a kraje, a to ať již jako povinní účastníci řízení dle bodu b) a c) shora (neboť na jejich území je nebo má být zařízení umístěno), či jako obce a kraje další, které se musí do řízení kvalifikovaně přihlásit [viz bod dd) shora]. Z hlediska aplikační praxe lze z obsahu pravomocných rozhodnutí o integrovaném povolení, která jsou zveřejněna v informačním systému IPPC, dovodit, že účastenství osob uvedených sub d) jako účastníků řízení není frekventované.

9.2.2 Rozhodnutí ve věci samé

Pro vydání rozhodnutí stanovuje § 13 odst. 1 zákona IPPC speciální lhůtu 45 dnů ode dne uplynutí lhůty k podání vyjádření dotčenými orgány podle § 9 odst. 1. Pokud si úřad k posouzení žádosti vyžádal zpracování odborného vyjádření k aplikaci nejlepších dostupných technik nebo k celé žádosti, pak lhůta 45 dnů pro rozhodnutí o žádosti běží ode dne obdržení odborného vyjádření. Ve složitěj-

⁴²⁵ Na tomto místě si nelze odpustit poznámku týkající se věcné působnosti zákona IPPC vymezené výčtem případů, na které se zákon IPPC nevztahuje. Jsou jimi ve smyslu § 1 odst. 3 zákona IPPC případy a) znečištění způsobené vniknutím radioaktivních látek do životního prostředí, b) vypouštění radioaktivních látek do životního prostředí a emisní limity stanovené pro tyto látky podle zvláštního právního předpisu a c) nakládání s geneticky modifikovanými organismy podle zvláštního právního předpisu. Je více než diskutabilní, zda přístup zákonodárce k vymezení okruhu účastníků ve správních řízeních týkajících se těchto aktivit tak, že v nich (viz jmenovitě § 14 odst. 1 AtomZ) jejich účast svojí konstrukcí uzavřeného okruhu účastníků řízení a použitím spojení „účastníkem je pouze“ vyloučil, je věcně s ohledem na obecné principy ochrany životního prostředí správný, když naopak pro řízení o vydání integrovaného povolení je zvolena konstrukce široce koncipovaného okruhu účastníků tohoto řízení.

ších případech může odvolací orgán (orgán příslušný rozhodnout o rozkladu) na žádost úřadu tuto lhůtu prodloužit o 45 dnů.

9.2.2.1 Zamítavé rozhodnutí

Pokud po projednání žádosti úřad zjistí, že záměr provozovatele zařízení uvedený v jeho žádosti nesplňuje požadavky tohoto zákona a zvláštních právních předpisů nebo že závazné podmínky navržené pro provoz zařízení jsou z technických důvodů nespílitelné, žádost o vydání integrovaného povolení zamítne.

9.2.2.2 Kladné rozhodnutí

Rozhodnutí o integrovaném povolení vydá úřad na podkladě výsledků projednání žádosti. Rozhodnutí musí obsahovat kromě obecných náležitostí stanovených správním řádem další náležitosti. Ve vztahu k ochraně životního prostředí jsou nejvýznamnějšími náležitostmi popis zařízení a s ním spojených činností, popis umístění zařízení, dále stanovení podmínek provozu zařízení a s ním přímo spojených činností a postupy a opatření zabezpečující plnění těchto podmínek (dále jen „závazné podmínky provozu“).

Při stanovení závazných podmínek provozu, zejména emisních limitů, úřad vychází z použití nejlepších dostupných technik se zřetelem k technickým charakteristikám zařízení, jeho umístění a místním podmínkám životního prostředí, aniž by však předepisoval použití jakékoli konkrétní metody či technologie. Takto stanovené emisní limity nesmí být mírnější než emisní limity, které by jinak byly stanoveny podle zvláštních právních předpisů.

V případě, kdy je standard kvality životního prostředí mírnější než požadavky, které se obvykle dosahují s použitím nejlepší dostupné techniky, stanoví úřad v integrovaném povolení závazné podmínky provozu tak, aby odpovídaly možnosti použití nejlepších dostupných technik. V případě, že některý z požadavků standardu kvality životního prostředí lze v místních podmínkách splnit jen tehdy, dojde-li k nedodržení jiného požadavku standardu kvality životního prostředí, může úřad zohlednit tuto skutečnost v integrovaném povolení za předpokladu, že bude dosaženo účelu tohoto zákona IPPC.

Závazné podmínky provozu uložené v integrovaném povolení musí vždy zahrnovat podmínky, postupy a opatření, které by jinak byly stanoveny na základě zvláštních právních předpisů, podle nichž by byla vydána rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy, které se nahrazují integrovaným povolením.

V integrovaném povolení může úřad stanovit výjimky z emisních limitů na dobu nejdéle šest měsíců, jestliže provozovatel zařízení v této době plánuje uskutečnit opatření (například uvedení zařízení do provozu, krátkodobé přerušení nebo definitivní ukončení provozu zařízení) vedoucí ke snížení znečištění.

Rozhodnutí o integrovaném povolení se vydává na dobu neurčitou. Skutečnost, že zákon ukládá příslušnému úřadu kromě průběžného přezkumu i povinnost provést alespoň každých 8 let přezkum, zda nedošlo ke změně okolností, které mohou vést ke změně závazných podmínek integrovaného povolení, neznamená, že se jedná o rozhodnutí vydané na dobu určitou. Nejvyšší správní soud nicméně upřesnil, že do závazných podmínek provozu je třeba převzít jejich časové omezení, jestliže vyplývá z příslušného složkového zákona.⁴²⁶

9.2.3 *Instanční kontrola rozhodnutí o žádosti o integrované povolení*

Zákon IPPC v § 13 odst. 7 stanoví speciální pravidla pro případ, že bylo proti rozhodnutí o žádosti o integrované povolení podáno odvolání. V ostatním se uplatní obecné předpisy o odvolání či rozkladu podle správního řádu. Zákon IPPC jmenovitě ukládá Ministerstvu životního prostředí jako odvolacímu orgánu povinnost zaslat odvolání nebo rozklad proti rozhodnutí o žádosti a kopii žádosti k vydání integrovaného povolení včetně tohoto rozhodnutí Ministerstvu průmyslu a obchodu nebo Ministerstvu zemědělství podle oblasti jejich působnosti k posouzení, zda došlo k pochybení při použití nejlepších dostupných technik při stanovení závazných podmínek provozu. Odvolání nebo rozklad proti rozhodnutí o žádosti zašle dále Ministerstvu zdravotnictví, které se k odvolání vyjádří z hlediska ochrany veřejného zdraví. Tyto ústřední správní úřady zašlou své vyjádření do 15 dnů ode dne obdržení odvolání nebo rozkladu proti vydanému rozhodnutí. Ministerstvo životního prostředí nebo ministr životního prostředí při vydání rozhodnutí o odvolání nebo rozkladu z těchto vyjádření vychází.

⁴²⁶ V daném případě se jednalo o časové omezení povolení k vypouštění odpadních vod, viz rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2006, č. j. 5 As 49/2005-129. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 16. 9. 2010].

9.2.4 Zveřejnění pravomocného rozhodnutí

Rozhodnutí o zamítnutí žádosti a rozhodnutí o integrovaném povolení je povinen úřad do 5 dnů ode dne nabytí právní moci zveřejnit na portálu veřejné správy po dobu 60 dnů. Na své úřední desce zveřejní informaci o tom, kdy a kde lze do rozhodnutí nahlédnout. Pokud jde o rozhodnutí s přeshraničními přesahy, uvědomí úřad o rozhodnutí dotčený stát. Pokud ve věci rozhodoval krajský úřad, je povinen zaslat Ministerstvu životního prostředí rozhodnutí o zamítnutí žádosti nebo rozhodnutí o integrovaném povolení do 7 dnů ode dne nabytí právní moci těchto rozhodnutí.

9.3 PŘECHOD INTEGROVANÉHO POVOLENÍ

Podle výslovného ustanovení § 17 zákona IPPC práva a povinnosti z integrovaného povolení přecházejí na právního nástupce provozovatele zařízení a jsou pro něj závazné. Lze poukázat na § 20 písm. a) zákona IPPC, dle něhož integrované povolení zaniká tehdy, pokud provozovatel zařízení zanikl bez právního nástupce.

9.4 ZMĚNA INTEGROVANÉHO POVOLENÍ

Zákon IPPC je jedním z těch předpisů z oblasti práva životního prostředí, které výslovně upravují problematiku změny pravomocného rozhodnutí.

V úvahu přichází změna integrovaného povolení v návaznosti na existenci „podstatné“ změny v provozu zařízení (§ 19a odst. 1 zákona o IPPC)⁴²⁷. Ty mohou být jak ohlášeny provozovatelem zařízení, tak zjištěny příslušným úřadem. V tom-

⁴²⁷ Podle § 2 písm. j) zákona IPPC je podstatnou změnou v provozu zařízení změna v provozu zařízení, která může mít podle uvážení správního úřadu, který je místně příslušný k vydání integrovaného povolení významné nepříznivé účinky na člověka nebo životní prostředí; změna v provozu zařízení nebo rozšíření provozu zařízení se vždy považují za podstatné, když změna nebo rozšíření samy o sobě překračují prahové hodnoty uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu.

to případě je třeba, aby provozovatel požádal o změnu integrovaného povolení, a to ve lhůtě stanovené příslušným úřadem.

V případě, kdy se nebude jednat o podstatné změny v provozu zařízení, je proces změny integrovaného povolení jednodušší, neboť tuto změnu provede (rozhodne o ní) sám příslušný úřad v řízení zahájeném z moci úřední.

9.5 ZÁNÍK INTEGROVANÉHO POVOLENÍ

Zákon IPPC obsahuje i výslovnou úpravu důvodů zániku integrovaného povolení. Kromě zániku integrovaného povolení z důvodu zániku provozovatele zařízení bez právního nástupce, zaniká integrované povolení rovněž ukončením provozu zařízení poté, co byly splněny podmínky integrovaného povolení spojené s ukončením provozu zařízení, a dále v případě nevyužívání integrovaného povolení bez vážného důvodu po dobu delší 8 let. Naposledy zmíněnou situaci lze zjistit nejpozději při povinném přezkumu plnění závazných podmínek povolení ze strany příslušného úřadu (viz část 9.2.2.2 shora).

9.6 ZÁVĚR

Z výše uvedeného vyplývá, že princip integrace, který nabývá na významu v celém právu životního prostředí bude uplatňován i v povolovacích procesech, v nichž jsou dotčeny zájmy ochrany životního prostředí. Nastolena může být i otázka, zda je vhodné, aby integrované povolení si zachovalo i nadále charakter samostatného správního rozhodnutí, které je řetězcím podkladovým rozhodnutím ve vztahu k navazujícím řízením (jmenovitě ke stavebnímu řízení) či zda neuvažovat o konstrukci přímé integrace do tohoto řízení. Osobně se kloním k závěru, aby zůstalo nadále samostatné.

Seznam literatury:

- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 641 s.
- KRUŽÍKOVÁ, E., PETRŽÍLEK, P. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákon o životním prostředí s polemickým komentářem*. Ministerstvo životního prostředí, 2005. 244 s.
- MARČÁK, J., SLAVÍK, J. a kol. *Integrovaná prevence a omezování znečištění. Stručný průvodce*. Ministerstvo životního prostředí, 2008.
- PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí. I. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 324 s.
- Průběh řízení o vydání integrovaného povolení*, [cit. 16. 9. 2010]. Dostupné z: <<http://www.poradna.arnika.org./prubeh-rizeni>>.

KAPITOLA 10: PŘIJÍMÁNÍ PREVENTIVNÍCH A NÁPRAVNÝCH OPATŘENÍ NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Garantka: Lenka Bahýřlová

Autorky: Lenka Bahýřlová, Jitka Bělohradová, Marie Poláčková

Preventivní a nápravná opatření jsou na úseku ochrany životního prostředí spjata s předcházením ztrát⁴²⁸ na životním prostředí a následným řešením ztrát již vzniklých. Jedná se o významné nástroje ochrany životního prostředí. Výchozím právním předpisem práva životního prostředí, který počítá s přijímáním (ukládáním)⁴²⁹ preventivních a nápravných opatření, je zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoŽP“), v dalších právních předpisech (např. v zákoně o ochraně přírody a krajiny, vodním zákoně, lesním zákoně a v mnoha dalších) jsou pak okolnosti přijímání těchto opatření specifikovány. Významným příspěvkem do systému preventivních a nápravných opatření bylo přijetí zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů (dále jen „EkoÚZ“), který zakotvuje (na rozdíl od většiny tzv. složkových právních předpisů) podrobnosti procesního charakteru, tedy zákonná pravidla postupů vedoucích k rozhodnutí o uložení (přijetí) těchto opatření. EkoÚZ rovněž (jako jediný) preventivní a nápravná opatření (pro své účely) definuje.

⁴²⁸ „Ztrátou“ na životním prostředí zde rozumíme pojem zahrnující jak škodu na životním prostředí, tak ekologickou újmu. K terminologii viz výklad v učebnicích práva životního prostředí.

⁴²⁹ Pojem „přijímání“ preventivních a nápravných opatření v nadpisu kapitoly byl vybrán jako nejuhodnější z pojmů vážících se k procesu uplatňování či využívání těchto opatření. Jedná se totiž o kýžený výsledek tohoto procesu (přijetí opatření) a navíc jde o pojem širší (opatření je možné přijmout, aniž by došlo k jejich uložení ze strany některého správního orgánu).

Tato kapitola si klade za cíl vymezit a charakterizovat preventivní a nápravná opatření⁴³⁰ na úseku ochrany životního prostředí a především popsat a zhodnotit postupy, kterými k jejich přijímání (ukládání) dochází. Na základě obecných (hmotněprávních i procesněprávních) východisek se budeme věnovat přijímání těchto opatření ve vybraných právních předpisech, a sice podle fází (jak budou uvedeny níže), ve kterých jejich přijímání právní úprava předvídá⁴³¹.

10.1 PREVENTIVNÍ A NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ – OBECNÁ VÝCHODISKA

Zásada prevence působí napříč právními odvětvími, v právu životního prostředí⁴³² je však obzvláště významná. Při ochraně životního prostředí se tento princip promítá do požadavku předcházení nežádoucích vlivů na životní prostředí, jelikož je nutno vycházet z premisy, že následné odstraňování nepříznivých projevů těchto vlivů je daleko komplikovanější a nákladnější, je-li vůbec vždy možné. **Preventivní opatření** je proto možné obecně definovat jako *nástroj zajišťující či vedoucí k předcházení nepříznivých vlivů* (na životní prostředí, potažmo lidské zdraví). EkoÚZ nicméně chápe preventivní opatření jako „*opatření přijaté v důsledku události, jednání nebo opomenutí vedoucího k bezprostřední hrozbě ekologické újmy, jehož cílem je předejít takové újmě nebo ji minimalizovat*“. V pojetí tohoto zákona jsou tedy preventivní opatření přijímána až za situace, kdy již došlo

⁴³⁰ Některé pasáže textu vychází z již publikovaného příspěvku garantky kapitoly. Viz BAHÝLOVÁ, L. Nápravná opatření v právu životního prostředí. In *Cofola 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 24 s.

⁴³¹ Skupinu opatření preventivního a nápravného charakteru jakožto jednoho z prostředků vynuovení práva životního prostředí obsahoval i návrh Kodexu životního prostředí, na který je možné pro inspiraci de lege ferenda odkázat. Kodex rozlišoval preventivní opatření, opatření k nápravě, opatření při správních deliktech, opatření při havárii, nápravná opatření, ochranná opatření a následná ochranná opatření. Viz PETRŽÍLEK, P., KRUŽÍKOVÁ, E. Kodex životního prostředí – zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem. Ministerstvo životního prostředí, 2005.

⁴³² Podrobněji viz např. PEKÁREK, M. a kol. Právo životního prostředí. 1. díl. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 72–73.

k události, jednání nebo opomenutí vedoucí k bezprostřední hrozbě⁴³³ ekologické újmy. Mezi obecnou povinností k preventivnímu jednání⁴³⁴ a povinností přijmout preventivní opatření (podle EkoÚZ) tedy nelze vždy klást rovnítko.

Povinnost k preventivnímu jednání ve vztahu k životnímu prostředí je poměrně široce zakotvena v již zmíněném zákoně o životním prostředí (viz § 13, § 17, § 19)⁴³⁵. Obecně se v právu životního prostředí povinnost jednat v souladu se zásadou prevence vztahuje v zásadě na každého jednotlivce, aniž by o ní muselo být zvlášť rozhodováno. Povinnost přijetí preventivních opatření je přitom explicitně stanovena v ustanovení § 19 zákona o životním prostředí, byť se jedná o povinnost značně limitovanou, a vlastně (na základě tohoto zákona) z důvodu absence sankcí nevyhledatelnou; zpravidla jinak je tomu, jak bude uvedeno níže, s vymahatelností povinnosti přijmout preventivní opatření na základě zvláštních právních předpisů.

Povinnost k přijetí **nápravných opatření** je v právu životního prostředí především reflexí upřednostnění principu naturální restituce (tj. obnovení nebo nahrazení životního prostředí) před peněžními opatřeními; tento přístup se váže k preferované posloupnosti způsobů odčinění tzv. ekologické újmy. Na rozdíl od ztrát na životním prostředí v podobě škody (soukromoprávní charakter)⁴³⁶, kdy způsob odčinění této ztráty (peněžní náhrada, návrat do původního stavu) závisí na vůli vlastníka, v případě ekologické újmy (veřejnoprávní charakter) je dána jasná preference způsobů odčinění ztráty: 1. uvedení do původního stavu, 2. náhradní plnění (kompenzace), 3. peněžní náhrada. Tento postup je zakotven i v zákoně o životním prostředí

⁴³³ Tj. takové situaci, kdy pravděpodobnost, že ke vzniku ekologické újmy dojde – nebudou-li přijata opatření k zabránění této skutečnosti – se blíží jistotě.

⁴³⁴ Povinnost počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí (§ 415 občanského zákoníku), resp. tak, aby k událostem vedoucím ke ztrátě na životním prostředí nebo její hrozbě vůbec nedošlo.

⁴³⁵ § 13: Lze-li předpokládat hrozbu nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnosti o skutečném vzniku takového poškození důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit. § 17: Každý je povinen předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí. § 19: Každý, kdo zjistí, že hrozí poškození životního prostředí, nebo že k němu již došlo, je povinen učinit v mezích svých možností nezbytná opatření k odvrácení hrozby nebo ke zmírnění následků a neprodleně ohlásit tyto skutečnosti orgánu státní správy (povinnost zasáhnout nemá ten, kdo by tím ohrozil život nebo zdraví své nebo osoby blízké).

⁴³⁶ K podrobnějšímu vymezení škody a ekologické újmy viz např. DAMOHORSKÝ, M. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Praha: Karolinum 1999.

(§ 27)⁴³⁷. Na rozdíl od povinnosti přijímat preventivní opatření (resp. jednat tak, aby ke ztrátám na životní prostředí nedocházelo) je stanovení povinnosti přijmout nápravná opatření zpravidla předmětem rozhodnutí příslušného orgánu státní správy; tak je to alespoň explicitně stanoveno pro povinnosti uvedené v ustanovení § 27 odst. 1 zákona o životním prostředí. Tento zákon tedy v případě vzniklé ztráty (ekologické újmy) předpokládá, že o přijetí vhodných opatření k nápravě vždy rozhodnou příslušné správní orgány; to ostatně odpovídá koncepci, že oprávněným ze způsobené ekologické újmy je stát (viz § 27 odst. 3 zákona o životním prostředí).

Obecně je tedy možné **nápravné opatření** vnímat jako *opatření směřující k napravení nežádoucího stavu životního prostředí*. Tuto nápravu je možné vnímat v užším nebo v širším slova smyslu. Zatímco nápravná opatření v užším pojetí zahrnují toliko obnovení či ozdravení poškozených částí přírody (ve smyslu *restitutio in integrum*), v širším slova smyslu je pod ně možné podřadit navíc tzv. náhradní opatření. Nápravná opatření v širším pojetí vnímá i EkoÚZ, který nápravným opatřením rozumí „*opatření přijaté ke zmírnění dopadů ekologické újmy, jehož cílem je obnovit, ozdravit nebo nahradit poškozené přírodní zdroje nebo jejich zhoršené funkce anebo poskytnout přiměřenou náhradu těchto zdrojů nebo jejich funkcí*“; přičemž nápravná opatření podle jejich účinků dále kategorizuje⁴³⁸.

⁴³⁷ § 27 odst. 1: Každý, kdo poškozováním životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu, je povinen obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho částí. Není-li to možné nebo z vážných důvodů účelné, je povinen ekologickou újmu nahradit jiným způsobem (náhradní plnění); není-li to možné, je povinen nahradit tuto újmu v penězích. Souběh těchto náhrad se nevylučuje.

⁴³⁸ Zákon o ekologické újmě nabízí (v příloze č. 4) zvláštní postup (tzv. společný rámec) při výběru nejvhodnějších nápravných opatření k zajištění nápravy ekologické újmy na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, přírodních stanovištích nebo vodách. Nápravy ekologické újmy, která spočívá v obnově životního prostředí zpět do jeho základního stavu, se dosahuje pomocí 3 typů těchto opatření: 1) primární nápravná opatření (vrací poškozené přírodní zdroje nebo jejich zhoršené funkce do základního stavu), 2) doplňková nápravná opatření (doplňují opatření primární, která nespĺnila plně svůj účel), 3) vyrovnávací nápravná opatření (cílem je vyrovnání přechodných ztrát na přírodních zdrojích nebo jejich funkcích, probíhají, dokud primární náprava nedosáhne svého účinku, a to na poškozené nebo náhradní lokalitě). Při ukládání nápravných opatření je přitom třeba zvažovat např. dopad na lidské zdraví a bezpečnost, pravděpodobnost úspěchu či náklady na provedení. V případě podezření na vznik ekologické újmy na půdě je třeba před přijetím případných nápravných opatření provést analýzu rizik.

Ještě než přejdeme k rozboru samotných postupů k přijímání preventivních či nápravných opatření podle vybraných právních předpisů, je třeba se pokusit o jejich systematické zařazení v rámci nástrojů ochrany životního prostředí. Obecně je možné zařadit oba typy opatření mezi tzv. administrativně-právní nástroje ochrany životního prostředí⁴³⁹. Co se týká nápravných opatření, mnohdy jsou ukládána společně s rozhodnutím o správním deliktu. Vzhledem k jejich účinkům vůči adresátům správního rozhodnutí mohou být proto vnímány i jako nástroje sankčního charakteru⁴⁴⁰. Je však zjevné, že mezi nápravná opatření a tzv. klasické sankce, mezi něž lze ve správním právu řadit především finanční sankce (pokuty), zejména co do jejich přímých účinků na objekt ochrany (životní prostředí) nelze klást rovnítko. Byť podobnosti lze shledat co do účinků na povinný subjekt (zasahují do jeho majetkové sféry), resp. co do funkcí, jež obvykle sankce plní.

10.2 POSTUPY PRO UKLÁDÁNÍ A PŘIJÍMÁNÍ PREVENTIVNÍCH A NÁPRAVNÝCH OPATŘENÍ

V jednotlivých složkových právních předpisech na úseku ochrany životního prostředí, které povinnost přijímat, resp. oprávnění orgánů státní správy tato opatření ukládat, zakotvují, nejsou zpravidla blíže rozvedeny postupy, kterými k tomu dochází. Bude tedy subsidiárně aplikován zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“) jakožto generální procesní předpis regulující postupy správních orgánů. Obecně je možné hned zpočátku rozlišit dva základní typy postupů přijímání preventivních či nápravných opatření⁴⁴¹: 1) **ze zákona** (ex lege) – fakticky se nejedná o „proces“ ve smyslu „řízení“, nýbrž o zákonem stanovenou povinnost, 2) **na základě rozhodnutí správního orgánu** – opa-

⁴³⁹ Viz DAMOHORSKÝ a kol. Právo životního prostředí. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 36–39.

⁴⁴⁰ Jak uvádí P. Mates, "v některých případech lze ovšem určit rozdíl mezi nápravným opatřením a sankcí jen velmi obtížně". Cit. MATES, P. Nápravná opatření ve správním dozoru. In *Obchodní právo*, č. 9, 1998, s. 22. Viz také JANČÁŘOVÁ, I. Opatření k nápravě v právu životního prostředí. In *Právní rozhledy*, č. 16, 2010, s. 576.

⁴⁴¹ K další kategorizaci nápravných opatření viz BAHÝLOVÁ, L. Nápravná opatření v právu životního prostředí. In *Cofola 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 24 s. Srov. rovněž JANČÁŘOVÁ, I. Opatření k nápravě v právu životního prostředí. In *Právní rozhledy*, č. 16, 2010, s. 577.

tření budou ukládána ve správním řízení, předpokládat lze jejich ukládání jak v rámci „klasického“ správního řízení, tak v rámci výkonu dozoru (kontroly).⁴⁴² Druhý typ je tedy možné dále členit na opatření ukládaná a) **na základě výzvy orgánu dozoru v řízení na místě**, a b) **na základě správního rozhodnutí v řízení navazujícím na výkon dozoru**.

Systematika následující analýzy bude reflektovat právě toto členění. Předmětem pozornosti následujícího textu budou situace, které vyvolávají povinnost (možnost) přijmout (uložit) preventivní či nápravná opatření v režimu následujících vybraných zákonů týkajících se ochrany životního prostředí: zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK), zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (ZoZPF), zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (LesZ), zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (VZ), zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích (LázZ), zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší (OvzZ), zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech (OdpZ), zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci (zákon IPPC), zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách (ChemLZ), zákon č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh (BiocZ), zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty (GMOZ), a konečně EkoÚZ; celkem tedy 12 právních předpisů⁴⁴³.

10.3 PŘIJÍMÁNÍ A UKLÁDÁNÍ PREVENTIVNÍCH OPATŘENÍ

Již v úvodní kapitole jsme naznačili, že preventivní opatření jsou chápána poněkud odlišně v EkoÚZ a v zákoně o životním prostředí (a ostatních složkových zákonech). Tato odlišnost se podle našeho názoru odráží i do skutečnosti, že rozhodnutí o uložení preventivních opatření (na rozdíl od rozhodnutí o uložení nápravných opatření⁴⁴⁴) podle EkoÚZ nemá přednost před rozhodnutím správního

⁴⁴² Přestože pojmy „kontrola“ a „dozor“ bývají používány promiscue, přijmeme rozlišení P. Průchy, podle něhož „základní rozdíl spočívá v tom, že kontrola zpravidla bezprostředně nezahrnuje vlastní nápravu příp. zjištěného závadného stavu, zatímco dozor ano“. Viz PRŮCHA, P. Správní právo. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 258.

⁴⁴³ Výčet není vyčerpávající, zahrnut není např. již zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

⁴⁴⁴ Srov. § 23 odst. 5 ZoPK, § 24 odst. 7 VZ, § 25 odst. 5 ZoZPF, § 26 odst. 4 LesZ, § 27 odst. 5 LázZ, podrobně viz níže.

orgánu o uložení preventivních opatření na základě zvláštních zákonů. V případě preventivních opatření bude převládat jejich přijímání jako zákonná povinnost, správní řízení o jejich uložení je spíše výjimkou a specifikem EkoÚZ.

10.3.1 Přijímání preventivních opatření ze zákona

Povinnost k přijetí preventivních opatření, která vyplývá přímo ze zákona, je přítomna v různých formách prakticky ve všech vybraných právních předpisech⁴⁴⁵. V této fázi přijímání preventivních opatření je možné rozlišit (dle kritéria vymahatelnosti): a) obecnou prevenční povinnost bez sankcí za její porušení, b) povinnost přijmout preventivní opatření jako povinnost vymahatelnou (typicky pod hrozbou sankce v podobě pokuty).

Do první kategorie spadá obecná povinnost každého počínat si tak, *aby nedocházelo k ohrožování nebo poškozování lesů, objektů a zařízení sloužících hospodaření v lese*, jak ji stanoví **LesZ** (§ 11 odst. 1). Obdobný charakter má i ustanovení § 11 odst. 2 **LesZ**, které ukládá vlastníkově lesa povinnost *usilovat při hospodaření v lese o to, aby nepoškozoval zájmy jiných vlastníků lesů a funkce lesa byly zachovány*⁴⁴⁶. Rovněž **VZ** výslovně nespojuje porušení preventivní povinnosti (některých ustanovení) se sankcí. Podle § 5 je každý, kdo nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami, povinen dbát o jejich ochranu a zabezpečovat jejich hospodárné a účelné užívání a dbát o to, aby nedocházelo ke znehodnocování jejich energetického potenciálu. Kdo s vodami nakládá k výrobním účelům, musí provádět účinné úpravy vedoucí k hospodárnému využívání vodních zdrojů a zohledňující nejlepší dostupné technologie⁴⁴⁷. Při obecném nakládání s povrchovými vodami se mj. nesmí *ohrožovat jakost nebo zdravotní nezávadnost vod* (§ 6 odst. 3 **VZ**). Dalším příkladem této kategorie je **OdpZ**, ve kterém má povinnost jednat v souladu se zásadou prevence (§ 10 odst. 1) toliko deklaratorní charakter. „Každý má při své činnosti nebo v rozsahu své působnosti povinnost předcházet vzniku odpadů, omezovat jejich množství a nebezpečné vlastnosti...“. Bez dalšího

⁴⁴⁵ To je odrazem skutečnosti, že zásada prevence je jednou z hlavních zásad práva životního prostředí.

⁴⁴⁶ Už samotné znění „*usilovat o to, aby nepoškozoval*“ místo „*nepoškozovat*“ značí nemožnost takové jednání, resp. nečinnost, sankcionovat. Poněkud odlišně je konstruovaná povinnost vlastníka lesa provádět taková (preventivní) opatření, aby se předcházelo a zabránilo působení škodlivých činitelů na les.

⁴⁴⁷ Tato povinnost je prevencí před zbytečným plýtváním vodními zdroji.

se jedná prakticky o nevymahatelné ustanovení, které vyjadřuje obecný normativ k takovému jednání (každého), které zajistí co nejnižší produkci odpadů, neboť ty jsou v právu životního prostředí (zvláště mají-li nebezpečné vlastnosti) považovány za zdroj jeho ohrožení. Zajímavý je **ZoZPF**, který za nesplnění povinnosti vlastníků a nájemců pozemků hospodařit tak, aby nedocházelo ke znečišťování půdy škodlivými látkami a poškozování okolních pozemků a příznivých vlastností půdy (§ 3), ani za nesplnění povinnosti osoby provádějící činnosti nezemědělské povahy (stavební, těžební a průmyslové činnosti) činit preventivní opatření k zabránění úniku látek poškozujících zemědělský půdní fond a jeho vegetační kryt (§ 8), nestanoví žádnou sankci. Reakcí na toto jednání ze strany příslušného správního orgánu může být případně rozhodnutí o uložení opatření k odstranění závadného stavu (viz níže), samo porušení prevenční povinnosti však nelze pokutovat.

Do druhé kategorie, kdy porušení povinnosti přijmout preventivní opatření ze zákona je správním deliktem, spadá většina předpisů, které takovou povinnost stanoví. V **ZOPK** je princip prevence zdůrazňován napříč všemi ustanoveními. V rámci obecné ochrany rostlin a živočichů je stanovena každému, kdo provádí zemědělské, lesnické či stavební práce, vodohospodářské úpravy nebo činnosti v dopravě a energetice, povinnost postupovat tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu rostlin a zraňování nebo úhynu živočichů nebo ničení jejich biotopů, kterému lze zabránit technicky i ekonomicky dostupnými prostředky (§ 5 odst. 3). Taková preventivní povinnost přesahuje samotnou ochranu přírody a krajiny a promítné se tak i do činností regulovaných jinými právními předpisy. Ze znění zákona lze dovodit, že určitému úhynu zejména rostlin nelze vždy zabránit, hlavním kritériem zde však bude dostupnost prostředků sloužících k zabránění takové činnosti. Nesplnění této povinnosti je sankcionováno pokutou⁴⁴⁸. Do této skupiny je možné zařadit i povinnost osob, které se ujmou živočichů neschopných přežít ve volné přírodě, učinit opatření zamezující změnám, které by následně znemožnily návrat živočicha do volné přírody (§ 5 odst. 8 ZOPK). Určité prvky opatření preventivního charakteru lze dále sledovat například v souvislosti s ochranou jeskyní (zastavení dobývací činnosti, která by mohla poškodit zjištěnou jeskyni) a v souvislosti s ochranou paleontologických nálezů (zajištění takového nálezu před znehodnocením). V případě **VZ** se jedná o povinnost každého, kdo zachází se závadnými látkami, učinit přiměřená opatření, aby nevnikly do povrchových nebo podzemních vod a neohrožily jejich prostředí (§ 39). Mezi taková preventivní opatření je možné řadit např. i povinnost vlastníků pozemků, na nichž se nacházejí koryta vodních

⁴⁴⁸ Vedle toho může orgán ochrany přírody tuto povinnost uložit správním rozhodnutím.

toků, udržovat břehy koryta vodního toku ve stavu potřebném k zajištění neškodného odtoku vody, odstraňovat překážky a cizorodé předměty ve vodním toku (§ 50), či některé z povinností vlastníka vodního díla. VZ reguluje dále skupinu povinností preventivního charakteru, která jsou přijímána za účelem zamezení či zmírnění negativních následků povodní. V případě **LesZ** je za takové preventivní opatření možné (v některých případech) označit povinnost osob, které při své činnosti používají nebo produkují látky poškozující les, a les ohroží⁴⁴⁹, provádět opatření k zabránění škodlivým následkům. Pokud by však porušení této povinnosti zároveň nebylo možné podřadit pod „úmyslnou činnost způsobující značné škody na lese a tímto ohrožující plnění jeho funkcí“ (§ 55 odst. 1 LesZ), jednalo by se o prakticky nevymahatelnou povinnost přijetí preventivních opatření. **LázZ** ukládá uživateli zdroje⁴⁵⁰ provádět opatření k zabezpečení využívání zdroje a jeho ochrany (§ 16 odst. 1 LázZ), a to pod hrozbou sankce v podobě pokuty. Typickým preventivním opatřením je povinnost odstranit z území ochranného pásma všechny zdroje možného znečištění zdroje a provést další potřebné úpravy území. K přijetí těchto opatření je povinen uživatel zdroje⁴⁵¹ (§22). V těchto případech je možné povinnou osobu při „nesplnění povinnosti uživatele zdroje“ pokutovat. **OvzZ** zakotvuje povinnost provozovatelů zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů mj. činit opatření k předcházení havárií (§ 11), za jejíž porušení (případně v kombinaci s porušením jiných povinností stanovených v případě stavu ohrožujícího kvalitu ovzduší), je možné uložit pokutu, jejíž horní hranice se odvíjí od typu stacionárního zařízení (zvláště velké a velké/ střední). Konečně **GMOZ** vyžaduje přijetí opatření „nezbytných k ochraně zdraví a životního prostředí“ za situace, kdy osoba oprávněná k uzavřenému nakládání s GMO nebo uvádění do životního prostředí, osoba zapsaná v Seznamu pro uvádění do oběhu anebo osoba, která o takový status žádá, získá nové informace týkající se rizik GMO pro zdraví nebo životní prostředí. Porušení této povinnosti je rovněž možné potrestat uložením pokuty. Za zmínku stojí i **ChemLZ**, ovšem v tom smyslu, že ačkoliv právní úprava nakládání s chemickými látkami je vystavěna na zásadě prevence (předběžné opatrnosti), tento zákon nestanoví obecnou povinnost k provádění preventivních opatření. To je zřejmě dáno tím, že většina povinností, jež se týkají této činnosti, a jež by bylo možné podřadit pod „preventivní opatření“,

⁴⁴⁹ Povinnost přijmout preventivní opatření je zde chápána ve smyslu EkoÚZ (tj. opatření přijímaná až po vzniku nehody).

⁴⁵⁰ Osoba, které bylo vydáno povolení k užívání zdroje.

⁴⁵¹ V případě jeho neexistence je to stát (Ministerstvo zdravotnictví).

jsou v tomto zákoně již konkretizována (ve smyslu stanovení podrobného postupu např. před uvedením chemické látky na trh).

EkoÚZ stanoví povinnost provozovatele neprodleně provést *nezbytná* preventivní opatření v případě bezprostředně hrozící ekologické újmy (§ 6 odst. 1). Mělo by se jednat o opatření, která odvrátí hrozbu ekologické újmy, provedená bezprostředně po vzniku této hrozby. Neprovedení těchto opatření je správním deliktem, za který může být uložena pokuta. K naplnění skutkové podstaty tohoto správního deliktu dojde za situace, kdy je provozovatel nečinný, tj. kdy nepřistoupí k provedení preventivních opatření, ačkoliv mohl. Za deliktní jednání nebude pravděpodobně možné označit takové jednání provozovatele, který by sice přijal preventivní opatření, ale tato opatření by nevedla k odvrácení hrozby ekologické újmy⁴⁵². EkoÚZ v těchto případech vyžaduje spolupráci provozovatele s příslušným správním orgánem, jemuž má povinnost neprodleně sdělit informace o všech důležitých okolnostech bezprostřední hrozby ekologické újmy a o provedených preventivních opatřeních; vždy přitom musí informovat o skutečnosti, že provedené preventivní opatření hrozbu ekologické újmy neodstranilo. Porušení této informační povinnosti je rovněž správním deliktem (s mírnější sankcí).

10.3.2 Ukládání a přijímání preventivních opatření na základě rozhodnutí správního orgánu

K vydávání rozhodnutí o uložení preventivních opatření musí být správní orgán vždy výslovně zmocněn zákonem. Vydání tohoto rozhodnutí je vyvoláno některou právní skutečností (jednáním, událostí, stavem), která ohrožuje životní prostředí. Rozhodnutí o uložení preventivních opatření může (i nemusí) navazovat na přijetí těchto opatření povinnou osobou ze zákona, logicky nebude navazovat, pokud již přijatá opatření byla dostatečná. V této kapitole se (s výjimkou EkoÚZ) nebudeme držet výše uvedeného členění těchto rozhodnutí, a to z důvodu, že z většiny vybraných zákonů není možné seznat, zda se jedná o rozhodnutí vydané v řízení na místě (§ 143 správního řádu) nebo o rozhodnutí vydané v „klasickém“ řízení, zpravidla navazujícím na výkon dozoru⁴⁵³; volba postupu (řízení) tedy v praxi bude záležet na okolnostech konkrétního případu.

⁴⁵² Zde by záleželo na okolnostech konkrétního případu (zda stěžovatel mohl vědět, k jakým důsledkům přijetí preventivního opatření povede).

⁴⁵³ Podrobně viz část 10.4.2 Ukládání a přijímání nápravných opatření na základě správního rozhodnutí, s. 262 a násl.

V **ZOPK** se rozhodování o uložení preventivních opatření vztahuje (k již výše zmíněné) druhové ochraně. Nejsou-li přijata preventivní opatření⁴⁵⁴ ze strany povinných subjektů ex lege, orgán ochrany přírody uloží přijetí opatření správním rozhodnutím. Oprávnění orgánu ochrany přírody v oblasti obecné ochrany druhové spočívá v možnosti, resp. povinnosti uložit zákaz, popřípadě omezení takové činnosti, která by mohla vést k ohrožení existence druhů nebo k jejich degeneraci, k narušení rozmnožovacích schopností, zániku populace druhů nebo zničení ekosystému, jehož jsou součástí. Důležitá je právě ona potencialita škodlivosti dané činnosti. Možné dopady takové činnosti pak bude vyhodnocovat v rámci správního uvážení příslušný orgán ochrany přírody. Jisté vodítko pro úvahu správního orgánu⁴⁵⁵, jaká preventivní opatření má povinným subjektům uložit, poskytuje ustanovení § 50 odst. 6 **ZOPK**, podle něhož *opatření přijímaná na základě tohoto zákona musí brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky, regionální a místní zvláštnosti*. Zařazení tohoto ustanovení do zvláštní druhové ochrany se jeví poněkud nesystematické, neboť již ze samotného znění tohoto ustanovení lze dovodit, že se nebude vztahovat jen na opatření přijímaná v rámci ochrany zvláště chráněných živočichů, ale v rámci ochrany přírody jako takové. **ZoZPF** počítá s vydáním rozhodnutí o uložení preventivních opatření v návaznosti na porušení povinnosti vlastníků a nájemců pozemků hospodařit tak, aby nedocházelo ke znečišťování půdy škodlivými látkami a poškozování okolních pozemků a příznivých vlastností půdy (§ 3), a povinnosti osoby provádějící činnosti nezemědělské povahy činit preventivní opatření k zabránění úniků látek poškozujících zemědělský půdní fond a jeho vegetační kryt (§ 8). V takovém případě může být povinné osobě ze strany orgánu ochrany **ZPF** uložena povinnost k odstranění zjištěných závad⁴⁵⁶. Stejně oprávnění má správní orgán i v případě, že bude půda ohrožena bez zavinění vlastníka, popřípadě nájemce pozemku⁴⁵⁷. V případě **LesZ** je poněkud problematické odlišit, kdy jsou správní orgány oprávněny uložit preventivní a kdy nápravná

⁴⁵⁴ Opatření zabraňující nadměrnému úhynu rostlin a zraňování nebo úhynu živočichů nebo ničení jejich biotopů.

⁴⁵⁵ Dalo by se však uvažovat i o širším pojetí, kdy se bude jednat i o vodítko pro všechny subjekty přijímající preventivní opatření.

⁴⁵⁶ Popř. zakázat používání pozemku pro výrobu výrobků vstupujících do potravního řetězce (§ 3 odst. 3 **ZoZPF**). Zde je patrné prolínání opatření preventivního a nápravného charakteru.

⁴⁵⁷ Tyto osoby mohou, v případě, že jim bude uložena povinnost odstranění takových závad, žádat Státní fond životního prostředí o poskytnutí příspěvku na zmírnění ekonomických důsledků vyplývajících z uložených opatření.

opatření. V rámci státního dozoru v oblasti ochrany lesa jsou správní orgány oprávněny ukládat *opatření k odstranění zjištěných nedostatků a opatření ke zlepšení stavu lesů a plnění jejich funkcí*. K ukládání preventivních opatření tak bude docházet obecně za účelem zabránění působení škodlivých činitelů na les (např. při nebezpečí lavin, sesuvů svahu a strží, povodňových vln apod.). Obdobně je tomu v případě **VZ**, na základě něhož mají správní orgány oprávnění v rozsahu své působnosti ukládat *opatření k odstranění zjištěných závad*, mezi něž lze podle okolností podřadit rovněž opatření preventivního charakteru. Ta budou (příp. v kombinaci s nápravnými opatřeními) ukládána v případě mimořádných událostí (havárií, povodní apod.). Obdobnou formulaci obsahuje i **LázZ**. Ten však navíc umožňuje Ministerstvu zdravotnictví vydat *rozhodnutí o předběžném opatření* k ochraně přírodních zdrojů minerálních vod, peloidů a plynů nebo k ochraně přírodních léčebných lázní před vznikem případných škod (§ 42 LázZ). Toto předběžné (preventivní) opatření je možné vydat v době před vydáním osvědčení o tom, že zdroj minerální vody, plynu nebo peloidu je přírodním léčivým zdrojem nebo zdrojem přírodní minerální vody nebo před stanovením statutu lázeňského místa, to však jen na dobu nezbytně nutnou k zabezpečení ochrany (max. na 2 roky). Uložit *opatření k odstranění zjištěných závad* umožňuje příslušným správním orgánům i **OvzZ**. V režimu tohoto zákona je však typickým rozhodnutím o preventivním opatření *regulační opatření k omezování emisí* ze stacionárních zdrojů, které se na znečišťování ovzduší rozhodujícím způsobem podílejí (§ 8 odst. 3). Toto rozhodnutí vydává Ministerstvo životního prostředí, je možné jej vyhlásit jen na nezbytně nutnou dobu, a to jen s uvedením důvodu a území, na které se vztahuje, musí jmenovitě obsahovat osoby, na které se vztahuje, a jaká omezení jsou povinny strpět. Opatření přijímaná správními orgány na základě **ChemLZ**, **BiocZ** i **GMOZ** mají převážně nápravný charakter (odstranění zjištěných závad), byť podle okolností mohou zahrnovat i opatření preventivní. Zmínit však můžeme oprávnění ČIŽP uložit zákaz uvádění biocidního přípravku na trh, zjistí-li při dozorové činnosti závady v balení, označování či propagaci a reklamy těchto přípravků (§ 29 BiocZ), obdobně celní orgány vydají v případě zjištění těchto porušení rozhodnutí o nepropuštění biocidního přípravku do volného oběhu (§ 30 BiocZ). Stejný účel (zabránění nebezpečí spojeného s uvedením nebezpečných látek na trh nebo do oběhu, a tím i do životního prostředí) mají i opatření přijímaná příslušnými správními orgány na základě ChemLZ a GMOZ. Těmito správními orgány je obvykle některá z inspekcí a celní orgány. Zvláštním případem je **Zákon IPPC**, podle něhož příslušné správní orgány (krajský úřad, event. MŽP) stanoví již v rámci závazných podmínek provozu, které jsou součástí integrovaného povolení, jednotlivá preventivní opatření (např. *opatření k vyloučení rizik možného znečišťo-*

vání životního prostředí a ohrožování zdraví člověka pocházejících ze zařízení po ukončení jeho činnosti, opatření pro předcházení haváriím, postupy nebo opatření pro provoz týkajících se situací odlišných od podmínek běžného provozu, při kterých může vzniknout nebezpečí ohrožení životního prostředí nebo zdraví člověka atd.).

V EkoÚZ je možné ve srovnání s ostatními vybranými předpisy rozlišit mezi rozhodnutím o uložení preventivních opatření v řízení na místě a v řízení navazujícím na výkon dozoru. V případě hrozby ekologické újmy může příslušný správní orgán i před zahájením řízení vyzvat provozovatele, aby ve stanovené lhůtě provedl preventivní opatření, a dát mu pokyny pro jejich provádění. Tato výzva není správním rozhodnutím, nýbrž (faktickým) pokynem⁴⁵⁸, jehož nerespektování je správním deliktem (§ 19). Tento zákon umožňuje také uložit v řízení (na místě) provozovateli rozhodnutím provedení preventivních opatření, stanovit jejich podmínky a určit lhůtu k jejich provedení (§ 6 odst. 4). EkoÚZ dále obsahuje zvláštní ustanovení (§ 8) o uložení preventivních nebo nápravných opatření v (klasickém) správním řízení. Na tomto místě proto odkážeme na kapitolu o ukládání nápravných opatření podle EkoÚZ, která se tomuto řízení a jeho vztahu (návaznosti) na řízení na místě věnuje, a jejíž závěry je možné vztáhnout i na ukládání preventivních opatření (zákonná konstrukce je stejná).

10.4 PŘIJÍMÁNÍ A UKLÁDÁNÍ NÁPRAVNÝCH OPATŘENÍ

Nápravná opatření, stejně jako je tomu i u opatření preventivních, mohou mít mnoho různých podob, mají však stejný cíl, a sice napravit nežádoucí stav. Navzdory pojmové nejednotnosti (ve vybraných právních předpisech se vedle pojmu „opatření k nápravě“ používá např. „opatření k odstranění nedostatků“, „opatření k odstranění závadného stavu“ či „opatření k odstranění škod“) je však možné tato opatření poměrně dobře kategorizovat, k čemuž významně pomohl i EkoÚZ.

⁴⁵⁸ Na faktické pokyny se nevztahuje správní řád, neboť se nejedná o výsledek „formalizovaného“ postupu správních orgánů. Obranou proti těmto úkonům správních orgánů je žaloba ve smyslu § 82 a násl. soudního řádu správního. Blíže viz např. VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 886; HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 175–178.

10.4.1 Přijímání nápravných opatření ze zákona

V případě přijímání nápravných opatření ex lege je možné ustoupit od výše uvedené kategorizace těchto opatření (dle vymahatelnosti), neboť povinnost provést nápravná opatření je ve všech vybraných právních předpisech zásadně vynutitelná. Povinnost přijímat nápravná opatření ze zákona nebude tolik frekventovaná, a to i s ohledem na výše vymezené ustanovení § 27 odst. 2 zákona o životním prostředí, podle něhož o uložení povinnosti přijmout nápravné opatření rozhodne příslušný orgán státní správy.

V případě **ZOPK, ZoZPF, LázZ, OdpZ, ChemLZ, BiocZ a Zákon IPPC** je možné shrnout, že s přijímáním nápravných opatření nepočítají jako s povinností přijímanou přímo ze zákona, o uložení takového opatření vždy rozhoduje příslušný správní orgán (viz níže). **VZ** stanoví při ochraně podzemních vod původci ztráty (na kvalitě či kvantitě) podzemní vody povinnost provést podle místních podmínek *potřebná opatření k obnovení původního stavu* (§ 29 odst. 2 VZ)⁴⁵⁹. Tato povinnost je navíc výjimkou, která není přímo vynutitelná VZ (neexistence sankce), v tomto případě by musel o provedení nápravných opatření rozhodnout správní orgán. Mezi opatření přijímaná ex lege na základě VZ patří různá *bezprostřední opatření k odstranění příčin a následků havárie*, k jejichž přijetí je povinen původce havárie (za využití havarijního plánu, případně podle pokynů vodoprávního úřadu a České inspekce životního prostředí)⁴⁶⁰. **OvZ** zavazuje k přijetí *opatření ke zmírnování průběhu a odstraňování důsledků havarijních stavů*, která jsou povinnou součástí provozního řádu u zvláště velkých a velkých stacionárních zdrojů znečištění. Jejich návrh je povinen provozovatel takového zdroje předložit krajskému úřadu [§ 11 odst. 2 OvZ]⁴⁶¹. **LesZ** zakotvuje přijímání nápravných opatření ex lege v podobě povinnosti subjektů provádějících stavební, těžební a průmyslovou činnost, bezprostředně činit potřebná opatření k odstranění případných škod (§ 13 odst. 3 LesZ) a povinnost vlastníka lesa činit bezodkladná opatření k odstranění a zmírnění následků mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese (větrné a sněhové

⁴⁵⁹ Toto ustanovení však primárně řeší náhradu škody vzniklé osobě oprávněné k odběru podzemních vod (opatření náhradního zdroje vody, případně jednorázová náhrada odpovídající snížení hodnoty toho nemovitého majetku, s jehož užíváním je povolení k odběru podzemních vod spojeno).

⁴⁶⁰ Specifickou skupinou nápravných opatření podle VZ jsou „popovodňová“ opatření k odstranění škod a obnově území po povodni.

⁴⁶¹ Pokud by provozovatel nepostupoval v souladu s provozním řádem, může být posléze přistoupeno k uložení nápravných opatření ve smyslu ustanovení § 38 odst. 1 OvZ.

kalamity, přemnožení škůdců apod., viz § 32 odst. 2 LesZ). Konečně **GMOZ** ukládá povinnost osobě oprávněné k uzavřenému nakládání nebo uvádění do životního prostředí GMO neprodleně po vzniku havárie provést v souladu s havarijním plánem *opatření k odstranění nebo zmírnění jejich škodlivých následků*; o tom je neprodleně povinna informovat všechny příslušné správní orgány (§ 21 GMOZ). Nesplnění této povinnosti je správním deliktem.

EkoÚZ stanoví povinnost provozovatele v případě vzniku nebo zjištění ekologické újmy provést *veškerá proveditelná* nápravná opatření k okamžité kontrole, omezení, odstranění nebo jinému zvládnutí znečišťujících látek nebo jiných škodlivých faktorů s cílem omezit ekologickou újmu a nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo předejít dalšímu rozšiřování ekologické újmy, nepříznivým účinkům na lidské zdraví nebo dalšímu zhoršení funkcí přírodních zdrojů (§ 7 odst. 1). Jedná se o tzv. zastavující či bezprostřední nápravná opatření.⁴⁶² Neprodleně poté je provozovatel povinen informovat příslušný orgán (ČIŽP⁴⁶³), případně tento orgán je oprávněn po provozovateli informace o ekologické újmě a o doposud přijatých nápravných opatřeních vyžadovat. Dále je provozovatel povinen bez zbytečného odkladu vypracovat (v souladu s přílohou č. 4 k EkoÚZ) návrh nápravných opatření k zajištění nápravy ekologické újmy na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, přírodních stanovištích nebo vodách a předložit ho inspekci ke schválení. Otázkou je, zda je provozovatel povinen tento návrh vypracovat i v případě, že došlo k ekologické újmě toliko na půdě; tento postup by byl [viz § 7 odst. 4 ve spojení s § 11 odst. 3 písm. a)] zjevně vynucován nadbytečně. V případě ekologické újmy na půdě bude nutné postupovat (po provedení bezprostředních nápravných opatření) podle § 11 EkoÚZ. Návrh opatření příslušný orgán buď schválí anebo může provozovateli uložit jejich doplnění nebo změny (§ 7 odst. 3). Provozovatel se dopustí správního deliktu, neprovede-li *veškerá proveditelná opatření* podle § 7 odst. 1 nebo podle § 7 odst. 4 věty první [§ 19 odst. 1 písm. c)]. Vymezení této skutkové podstaty správního deliktu je velice vágní, a to zejména ve vztahu k povinnosti podle § 7 odst. 1. Zatímco neuposlechnutí „výzvy“ správního orgánu by bylo možné podřadit pod skutkovou podstatu tohoto správního deliktu snadno, otázkou je výklad formulace „veškerá proveditelná opatření“, konkrétně např. zda je možné jej limitovat na opatření, jež jsou v možnostech pro-

⁴⁶² Viz STEJSKAL, V., VÍCHA, O. Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti. Praha: Leges, s. 91.

⁴⁶³ Na území národních parků a chráněných krajinných oblastí jsou příslušným orgánem v rozsahu působnosti inspekce správy NP nebo CHKO.

vozovatele. Příliš extenzivní výklad tohoto ustanovení by bránil spravedlivé aplikaci tohoto ustanovení; navíc je nutné si uvědomit, že povinnost přijmout nápravná opatření nemusí vždy vyvstat následkem protiprávního jednání provozovatele.

10.4.2 Ukládání a přijímání nápravných opatření na základě rozhodnutí správního orgánu

Pro ukládání nápravných opatření na základě rozhodnutí správního orgánu ve správním řízení (ať se již jedná o řízení na místě nebo o řízení navazující na výkon dozoru) platí již výše uvedené k takto ukládaným preventivním opatřením, přejdeme tedy rovnou k těmto postupům ve vybraných právních předpisech.

ZOPK zakotvuje princip naturální restituce v § 86: „*Kdo poškodí, zničí nebo nedovoleně změně částí přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, je povinen navrátit ji do původního stavu, pokud je to možné a účelné. O možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu rozhoduje orgán ochrany přírody*“. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá zákonná povinnost každého k uvedení poškozené, zničené či změněné části přírody a krajiny (chráněné ZoPK) do původního stavu, nicméně k tomu lze přistoupit až na základě rozhodnutí orgánu ochrany přírody⁴⁶⁴. Hned v následujícím ustanovení § 86 odst. 2 ZoPK je stanoveno, že není-li uvedení do původního stavu možné a účelné, může orgán ochrany přírody uložit povinnému, aby provedl přiměřená náhradní opatření k nápravě, jejichž účelem je kompenzovat, byť jen zčásti, následky nedovoleného jednání⁴⁶⁵. V souladu s obecným postupem odčiňování ztrát na životním prostředí se tedy nejprve ukládá povinnost primárně přijmout taková opatření k nápravě, která vedou k navrácení chráněné části přírody a krajiny do původního stavu, a teprve po uvážení, zda se tento postup jeví jako možný a účelný, mohou být – v případě negativního závěru – uložena náhradní (kompenzační) opatření. Kompenzační opatření však mohou být podle ZoPK uložena i v případě, kdy nedošlo k jednání v rozporu se zákonem. Takovým příkladem kompenzačního opatření je náhradní výsadba ke kompenzaci ekologické

⁴⁶⁴ Tento postup je zjevně jednak vyjádřením zájmu na odborném posouzení (ze strany příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny), zda návrat do původního stavu bude možný a účelný, a jednak na samotném odborném provedení restituce.

⁴⁶⁵ Uložení povinnosti provést nápravná opatření (uvedení do původního stavu) či náhradního opatření přitom nebrání uplatnění náhrady škody podle jiných předpisů ani možnost postihu za deliktní jednání (§ 86 odst. 3 ZoPK).

újmy vzniklé pokácením dřevin ve smyslu § 9 ZoPK⁴⁶⁶. Nápravná opatření je možné rovněž podřadit pod termín „opatření k odstranění zjištěných závad“, jejichž ukládání je svěřeno krajským úřadům a správám národních parků a chráněných krajinných oblastí při výkonu státního dozoru a MŽP v rámci vrchního dozoru v ochraně přírody (§ 85 ZoPK). Nápravná opatření na úseku ochrany přírody budou zpravidla ukládána samostatným rozhodnutím, byť nelze zcela vyloučit, že k jejich uložení dojde v rámci jiného rozhodnutí (např. rozhodnutí o přestupku či jiném správním deliktu na úseku ochrany přírody a krajiny). Nesplnění takto uložené povinnosti je správním deliktem. **ZoZPF** předpokládá jako důvod k uložení nápravných opatření (*opatření k odstranění zjištěných závad*) vlastníkům nebo nájemcům pozemků provádění zakázané činnosti (znečišťující půdu a tím potravní řetězec a zdroje pitné vody škodlivými látkami, poškozující okolní pozemky a příznivé vlastnosti půdy, viz § 3 ZPFZ). K tomu jsou oprávněny (resp. povinny) orgány ochrany zemědělského půdního fondu tehdy, jsou-li pro to závažné důvody⁴⁶⁷. Před uložení takového opatření však musí příslušný správní orgán tuto záležitost s vlastníky nebo nájemci dotčených pozemků předem projednat (§ 3 odst. 4 ZoZPF). Tato povinnost se jeví být jako velmi podstatná pro budoucí účinnou realizaci nápravných opatření a přitom je ve srovnání s ostatními „složkovými“ zákony ojedinělá. Důvod této ojedinělosti je zjevně ten, že osobou povinnou k přijetí, resp. provedení uložených nápravných opatření je vlastník nebo nájemce pozemku, tedy subjekt, který na něm hospodář, a který jeho poškození ani nemusel způsobit. Povinnou osobou tedy není primárně původce znečištění, nýbrž vlastník (nájemce) pozemku, jemuž je přitom umožněno – musel-li odstranit vady, které nezavinil – požádat Státní fond životního prostředí o poskytnutí příspěvku na zmírnění ekonomických důsledků vyplývajících z uložených opatření (§ 3 odst. 5 ZPFZ)⁴⁶⁸. Nepřijetí uloženého opatření k nápravě je správním deliktem. Podle **LesZ** mohou být ukládána opatření ze strany správního orgánu v případech, kdy je vlastník lesa povinen činit *bezodkladná opatření k odstranění a zmírnění*

⁴⁶⁶ Právní předpis, který by stanovil vyšší odvodů, podmínky pro jejich ukládání i případné prominutí, však doposud nebyl vydán, jedná se tedy o neaplikovatelnou alternativu k uložení provedení náhradní výsadby.

⁴⁶⁷ Nadto je možné dle situace rozhodnout o zákazu využívání kontaminovaného pozemku pro výrobu zemědělských produktů, mohlo-li by jeho využíváním dojít k ohrožení zdraví nebo životů lidí (§ 3 odst. 3 ZPFZ).

⁴⁶⁸ Této žádosti by mělo být vyhověno zpravidla tehdy, není-li skutečný původce (viník znečištění) znám, pokud již neexistuje, případně pokud na něm nelze náklady na vynaložená nápravná opatření vymoci.

následků mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese (větrné a sněhové kalamity, přemnožení škůdců apod., viz § 32 odst. 2 LesZ). Výčet těchto opatření je dán taxativně (byť se nevylučuje uložení jejich kombinace), nicméně tato opatření mají spíše ochranný (resp. preventivní) než nápravný charakter⁴⁶⁹. Jak bylo již zmíněno výše, orgány státní správy lesů jsou v rámci státního dozoru ochrany lesa oprávněny ukládat *opatření k odstranění zjištěných nedostatků*, kterými lze rozumět i opatření nápravná. Neprovedení opatření uložených rozhodnutím příslušného orgánu ochrany lesa je správním deliktem. VZ obsahuje zvláštní pravidla k ukládání opatření k nápravě v § 42. Příslušný vodoprávní úřad uloží povinnost provést opatření k nápravě závadného stavu za kumulativního naplnění následujících podmínek: 1. Existence původce⁴⁷⁰ závadného stavu (tj. následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárií) a 2. prokázání příčinné souvislosti mezi porušením povinnosti k ochraně povrchových nebo pozemních vod a závadným stavem. V případě neprovedení uložených opatření k nápravě ze strany původce (povinné osoby), a hrozí-li nebezpečí z prodlení, zajistí provedení nápravných opatření příslušný správní orgán na náklady původce.⁴⁷¹ Jedná se o naplnění povinnosti státu pečovat o životní prostředí (čl. 7 Ústavy), která je rovněž zakotvena v ustanovení § 42 odst. 4 VZ. Podle tohoto ustanovení jsou vodoprávní úřady povinny v případě hrozby závažného ohrožení nebo znečištění vod k přijetí (resp. k zajištění přijetí) nutných opatření k nápravě, nelze-li je uložit původci závadného stavu či dalším povinným osobám. Za tímto účelem uloží vodoprávní úřad opatření k nápravě (odborně i technicky) způsobilému „podnikateli“, tedy třetí osobě, jež nemusí mít se závadným stavem nic společného. Jediným účastníkem tohoto správního řízení

⁴⁶⁹ Zastavení jiných těžeb než těžeb nahodilých a zpracování těžeb nahodilých ve stanoveném rozsahu a termínu, provedení ochranného zásahu směřujícího k zastavení šíření nebo k hubení škodlivých organismů, zničení napadených semen a sazenic, průkazné označování a evidenci vytěženého dřeva, omezení nakládání se dřevem, semeny nebo sazenicemi lesních dřevin

⁴⁷⁰ Původcem je vždy ten, kdo závadný stav způsobil. Z okruhů původců jsou nicméně vyňaty jednotky požární ochrany a Hasičský záchranný sbor, pokud k zásahu použili přiměřených prostředků.

⁴⁷¹ Ustanovení § 42 odst. 2 VZ zakotvuje přechod povinnosti původce závadného stavu provést uložená opatření k nápravě na vlastníka majetku (k němuž je závadný stav vázán) získaného v procesu privatizace. Tomuto subjektu mohou být opatření k nápravě uložena toliko za předpokladu, že nový vlastník získal majetek se závadným stavem s vědomím ekologické zátěže a zároveň s ním o tom byla uzavřena zvláštní smlouva či byla-li mu z důvodu závadného stavu, který má být předmětem opatření k nápravě, poskytnuta sleva z kupní ceny.

o uložení nápravných opatření je tato třetí osoba⁴⁷². Při zjištěných závadách na vodních tocích (ve vodním toku nebo v jeho korytě), když dojde k potřebě přijetí nápravných opatření, příslušný vodoprávní úřad uloží opatření k nápravě (případně na základě návrhu správce vodního toku na opatření k nápravě) osobě, která závadný stav způsobila (je-li to možné). Obdobně jsou ukládána opatření k nápravě vlastníku vodního díla, jsou-li na něm zjištěny závady⁴⁷³. **OvzZ** umožňuje ukládání opatření k nápravě jak s cílem chránit ovzduší, tak s cílem chránit ozonovou vrstvu Země a její klimatický systém. Na rozdíl od již uvedených přístupů k ukládání nápravných opatření nepodmiňuje vydání takového rozhodnutí existence ztráty na této složce životního prostředí (typicky překročení stanovených limitů kvality ovzduší), podmínkou je však protiprávní jednání provozovatele zdroje znečišťování ovzduší, resp. výrobce, dovozce a prodejce výrobků s limitním obsahem těkavých organických látek (§ 38 odst. 1 **OvzZ**),⁴⁷⁴ nebo jednání osoby závažně porušující povinnosti vyplývající z ustanovení hlavy III **OvzZ**⁴⁷⁵ (ochrana ozonové vrstvy Země a klimatického systému Země) či relevantních nařízení EU⁴⁷⁶. Za nepřijetí opatření k nápravě hrozí provozovatelům stacionárních zdrojů znečištění sankce ve formě pokuty. Podle **OdpZ** je možné nápravná opatření uložit v následujících typových situacích: a) při provozování tzv. kolektivního systému a b) při porušení vyjmenovaných povinností při nakládání s odpady (včetně porušení povinností týkajících se přepravy odpadů). Nápravná opatření při provozování

⁴⁷² Náklady na takto uložená opatření jsou hrazena z rozpočtu kraje.

⁴⁷³ Přitom nebude rozhodné, zda původcem závadného stavu je vlastník vodního díla či jiná osoba, náklady na opatření k nápravě nese primárně vlastník, což samozřejmě nebrání regresnímu vymáhání vynaložených nákladů na osobě, která je skutečným původcem závadného stavu, viz § 59 odst. 1 písm. d) VZ.

⁴⁷⁴ Vedle opatření k nápravě může být orgánem ochrany ovzduší rovněž rozhodnuto o omezení nebo zastavení provozu stacionárního zdroje znečišťování ovzduší, resp. další nebo plný provoz tohoto zdroje může být přijetím nápravného opatření podmíněn. V případě nedodržování emisních limitů, přípustné tmavosti kouře nebo plánu snížení emisí znečišťujících nebo pachových látek nebo nedodržení přípustné míry obtěžování zápachem přikročí orgán ochrany ovzduší k omezení nebo zastavení provozu, nejsou-li nápravná opatření – vhodné by bylo stanovit nějakou lhůtu – přijata (§ 38 odst. 2 **OvzZ**).

⁴⁷⁵ Alternativou k uložení nápravného opatření je (ze strany ČIŽP) návrh na zrušení certifikátu (včetně odejmutí regulovaných látek, fluorovaných skleníkových plynů nebo výrobků obsahujících tyto látky/plyny) na náklady osoby, jež povinnosti porušila.

⁴⁷⁶ Zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2037/2000 ze dne 29. června 2000 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, v platném znění; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 842/2006 ze dne 17. května 2006 o některých fluorovaných skleníkových plynech.

tzv. kolektivního systému⁴⁷⁷ ukládá MŽP v rámci dohledu nad činností provozovatele systému [§ 72 odst. 1 písm. v) OdpZ]. Pokud MŽP zjistí v činnosti provozovatele systému nedostatky, je oprávněno podle závažnosti a povahy zjištěného nedostatku a) uložit, aby provozovatel systému ve stanovené lhůtě zjednal nápravu, b) podat podnět ČIŽP k zahájení řízení o uložení pokuty (§ 31p) provozovateli systému; může ovšem na základě správního uvážení učinit oba kroky zároveň. MŽP je tedy v této situaci dle své úvahy oprávněno ve správním řízení rozhodnout o uložení nápravných opatření provozovateli systému; bude-li se však jednat o takové porušení povinností, pro které zákon předvídá sankci ve formě pokuty, rozhodovat bude (na základě podnětu MŽP) již inspekce (ta zase není oprávněna v tomto směru ukládat nápravná opatření). Povinnosti při nakládání s odpady, za jejichž porušení je zároveň možné uložit nápravná opatření, představují velmi rozsáhlou kategorii (viz ustanovení § 66 – skutkové podstaty těchto správních deliktů se týkají jen tzv. podnikatelů). Spadá sem porušení povinnosti administrativního, evidenčního a technického charakteru, neposkytnutí součinnosti kontrolním orgánům, porušení povinností při praktickém nakládání s odpady (např. provozování zařízení k nakládání s odpady bez příslušného oprávnění, neoprávněná přeprava odpadů, předání odpadů osobě neoprávněné, ukládání na skládky odpadů, jež takto ukládány být nemohou atd.). V rozhodnutí o uložení nápravného opatření by měla být zároveň stanovena lhůta pro zjednání nápravy [§ 76 odst. 1 písm. c), § 79 odst. 1 písm. h)]. Specifickou kategorií je při nakládání s odpady ukládání opatření k nápravě fyzickým osobám. Zvláštní skutkové podstaty přestupků jsou stanoveny v § 69 zákona o odpadech, opatření k nápravě v těchto případech ukládá obecní úřad. Nápravná opatření podle **LázZ** se realizují formou nařízení *odstranění závad* zjištěných při výkonu státního dozoru. K jejich nařízení (uložení) je oprávněno Ministerstvo zdravotnictví a vodoprávní úřad [§ 39 odst. 1 písm. c) LázZ]. **Zákon IPPC** stanoví příslušným správním orgánům povinnost pravidelně provádět přezkum závazných podmínek integrovaného povolení. Na základě tohoto přezkumu může MŽP, krajský úřad a v obecné rovině též ČIŽP uložit provozovateli zařízení, aby provedl v přiměřené lhůtě opatření k nápravě s tím, že po dobu takové lhůty nebude odpovědný za správní delikt. Taková konstrukce je žádoucí za předpokladu, že změny okolností, které mohou vést ke změně závazných podmínek, nemusí být závislé na jednání provozovatele a lze si představit

⁴⁷⁷ Jedná se o systém k zajištění plnění povinností výrobců baterií nebo akumulátorů, jehož provozovatelem může být za stanovených podmínek jen akciová společnost nebo společnost s ručením omezeným, které bylo Ministerstvem životního prostředí pro tyto účely vydáno povolení.

situaci, kdy si takových změn nebude provozovatel ihned vědom. V případě, že povinná osoba v dané lhůtě nápravné opatření neprovede, bude odpovědná za správní delikt a navíc jí příslušný úřad správním rozhodnutím nařídí zastavení provozu zařízení.⁴⁷⁸ **ChemLZ** konkretizuje tři okruhy případů, ve kterých je možné uložit nápravná opatření, v ustanovení § 38. První okruh představuje uvedení nebezpečné látky či nebezpečného přípravku, které nesplňují požadavky na jejich klasifikaci, balení nebo označování, na trh. Nápravné opatření zde logicky spočívá v pozastavení uvádění takové látky nebo přípravku na trh, dokud povinná osoba nezjedná nápravu. Druhý typ protiprávního jednání spočívá v nesplnění registrační povinnosti dle příslušných nařízení ES a nápravným opatřením je stažení takové látky z trhu. Třetí situace zahrnuje případy porušení zákazu nebo omezení uvádění nebezpečné látky na trh. Nápravným opatřením je rovněž povinnost takovou látku či přípravek stáhnout z trhu. Lze si však jistě představit i další případy porušení zákona, kdy bude možné uložit opatření k nápravě⁴⁷⁹. Nápravná opatření podle **BiocZ** směřují vůči podnikajícím osobám, které používají biocidní přípravek nebo ho uvádí na trh v rozporu s právními předpisy či rozhodnutími Ministerstva zdravotnictví. Provedení nápravných opatření spočívající ve stažení biocidního přípravku nebo účinné látky z trhu nebo distribuce nebo jejich zneškodnění potom nařizují krajské hygienické stanice a ČIŽP v rámci prováděných kontrol.⁴⁸⁰ **GMOZ** obsahuje podrobnější pravidla pro ukládání nápravných opatření v § 34. Toto ustanovení zahrnuje následující oprávnění ČIŽP: 1) zastavit nebo zakázat (podle závažnosti) nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, pokud k němu dochází v rozporu s GMOZ, 2) uložit povinnost přijmout ve stanovené lhůtě přiměřená opatření k nápravě, jedná-li se o nakládání s těmito organismy a produkty v rozporu s GMOZ nebo s rozhodnutími na základě tohoto zákona vydanými. Náklady na tato opatření hradí osoba, které je povinnost uložena, a to i v pří-

⁴⁷⁸ Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 12. 6. 2008, sp. zn. 3 As 15/2008, „uložení pokuty nemuselo předcházet marné uložení nápravných opatření. Jejich uložení, jako nezbytnou podmínku pro pozdější uložení pokuty zákon o integrované prevenci ve svých sankčních ustanoveních nezna. Podle § 19 odst. 1 písm. a) zmíněného zákona je kontrolní orgán oprávněn (nikoliv však povinen) na základě závěrů z projednání kontroly uložit mj. provedení opatření k nápravě. Není však uvedeno, že jsou předpokladem k udělení pokuty.“

⁴⁷⁹ Inspektoři a pověřené pracovníci jsou při výkonu kontrolní činnosti oprávněni požadovat odstranění zjištěných nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků (§ 37 odst. 1 ChemLZ).

⁴⁸⁰ Ministerstvo zdravotnictví vede evidenci takových kontrol včetně druhů uložených nápravných opatření a jednou za tři roky o nich informuje Komisi EU.

padě, kdy zůstane nečinná⁴⁸¹. Stejně tak hradí tato osoba i náklady na náhradu případné škody, která vznikne vlastníkovu nemovitosti v souvislosti s přijímáním těchto nápravných opatření. O uložení opatření k nápravě má ČIZP povinnost neprodleně informovat MŽP, které dále informuje Komisi EU, příslušné orgány členských států a veřejnost.

V případě **EkoÚZ** je (i když ne zcela zřetelně) rozlišováno řízení o uložení nápravných opatření na místě (§ 7 odst. 4) a „klasické“ správní řízení (§ 8). Ještě před zahájením správního řízení o uložení nápravných opatření však může příslušný správní orgán provozovatele vyzvat, aby ve stanovené lhůtě provedl nezbytná nápravná opatření a udělit mu pokyny, kterými se má řídit při jejich provádění. Stejně jako v případě výzvy u preventivních opatření podle tohoto zákona se formálně jedná o tzv. faktický pokyn správního orgánu, materiálně se však tento „úkon“ spíše přibližuje individuálnímu správnímu aktu (se kterým se nicméně počítá mimo rámec správního řízení). Faktické pokyny mají zpravidla ústní formu,⁴⁸² v tomto případě by ale (vzhledem ke složitosti úkonu) mělo být použito formy písemné.

Řízení podle § 8 EkoÚZ může být zahájeno buď z moci úřední, nebo na základě žádosti. Řízení zahájí příslušný orgán (ČIZP) ex offio jakmile se dozví o skutečnosti, která nasvědčuje tomu, že mohlo dojít k ekologické újmě nebo pokud bezprostředně hrozí její vznik. Řízení na základě žádosti bude zahájeno v případě, že žádost je doložena relevantními informacemi a údaji nasvědčujícími vzniku nebo bezprostřední hrozbě ekologické újmy. Tuto žádost mohou podat fyzické nebo právnické osoby, které jsou ekologickou újmu dotčeny nebo u nichž je takové dotčení pravděpodobné (§ 8 odst. 2)⁴⁸³. Co se týká účastenství v tomto typu řízení, bude se subsidiárně aplikovat správní řád (§ 27)⁴⁸⁴.

⁴⁸¹ V tom případě provede (příp. zabezpečí provedená) opatření k nápravě sama ČIZP. Náklady hradí toliko v případě, kdy není odpovědná osoba známa nebo dostupná a hrozí-li újma na zdraví lidí nebo na životním prostředí.

⁴⁸² Viz HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 177.

⁴⁸³ Pokud by došlo ke zpětvzetí žádosti, nedojde k zastavení zahájeného řízení, jsou-li dány důvody pro zahájení řízení z moci úřední (§ 8 odst. 4). Toto ustanovení reflektuje účel zákona, a sice požadavek nápravy každé ekologické újmy, k níž došlo. Pokud jsou tedy zároveň dány důvody pro zahájení řízení z moci úřední, v případě zpětvzetí žádosti musí být v řízení pokračováno.

⁴⁸⁴ Okruh osob oprávněných k podání žádosti o zahájení řízení je vymezen v čl. 12 odst. 1 Směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Vedle dotčených nebo pravděpodobně dotčených osob se

Ve správním řízení se obecně uplatňuje zásada materiální pravdy, kdy musí být „spolehlivě zjištěn stav věci“. To může být v případě ekologické újmy (ale platí to pro jakoukoliv ztrátu na životním prostředí) dost obtížné. Z toho vychází rovněž komplikovaná situace v případě, kdy se správní orgán rozhodne využít všech možností EkoÚZ, které má pro uložení opatření k nápravě ve vztahu k povinné osobě. Použije výzvu, uloží opatření na místě a případně bude chtít uložit další opatření ve správním řízení podle § 8. Přijmeme-li výzvu jako faktický pokyn, správní orgán může uložit stejnému subjektu opatření ještě (znovu) ve správním řízení. Rozhodne-li však o uložení opatření na místě a zjistí-li poté, že tato opatření byla (např. z důvodu nedostatečného zjištění stavu věci) neúčinná, uložení povinnosti přijmout další opatření ve správním řízení již může bránit překážka věci rozhodnuté.

Co do ukládání nápravných opatření je EkoÚZ ve vztahu k některým složkovým předpisům (ZoPK, VZ, ZoZPF, LesZ, LázZ) speciální právní úpravou⁴⁸⁵. Nápravná opatření podle složkových právních předpisů se neuloží, pokud bylo k nápravě ekologické újmy vydáno rozhodnutí o uložení nápravného opatření podle EkoÚZ. V zásadě se řízení o uložení nápravného opatření podle některého z uvedených složkových právních předpisů přeruší⁴⁸⁶, bylo-li k nápravě ekologické újmy zahájeno řízení o uložení nápravných opatření podle EkoÚZ.

Tak v případě vzniku ekologické újmy na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo na přírodních stanovištích vymezených

jedná o osoby mající dostatečný zájem na rozhodování o životním prostředí (příčemž zájem jakékoliv nevládní organizace usilující o ochranu životního prostředí a splňující všechny požadavky vnitrostátního práva se považuje za dostatečný), resp. prohlašující, že došlo k porušení práva. Zákon o ekologické újmě okruh těchto osob nevymezuje, uvedené ustanovení Směrnice tedy bude muset být aplikováno přímo.

⁴⁸⁵ Aby bylo možné určit, ve kterých případech dojde k přednostnímu uplatnění nápravných opatření ve smyslu zákona o ekologické újmě, je nutné si uvědomit rozsah působnosti tohoto zákona, který je přesně vymezen. Aby mohlo dojít k přijetí či uložení nápravných opatření podle zákona o ekologické újmě, musí dojít k ekologické újmě ve smyslu tohoto zákona, který se navíc nevztahuje ani na ekologickou újmu způsobenou událostí nebo emisí, k níž došlo před nabytím jeho účinnosti (17. 8. 2008), resp., k níž došlo po nabytí jeho účinnosti jako důsledek provozní činnosti, která byla prokazatelně ukončena před tímto dnem (§ 22 odst. 2 EkoÚZ).

⁴⁸⁶ Ve smyslu § 65 správního řádu může správní orgán po dobu přerušení řízení činit úkony podle § 137 odst. 1 (opatřování vysvětlení) a § 138 (zajišťování důkazů). Lhůty týkající se provádění úkonů v řízení neběží. Lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušeno řízení skončilo.

v EkoÚZ má uložení nápravného opatření podle EkoÚZ přednost před uložení nápravného opatření podle § 86 ZoPK (viz § 90 odst. 4 ZoPK). Aplikaci přednost EkoÚZ se tedy vztahuje jak na nápravná opatření (§ 86 odst. 1) tak na náhradní opatření k nápravě (§ 86 odst. 2). V případě ekologické újmy na vodách se upřednostní řízení o uložení nápravných opatření podle EkoÚZ u opatření k nápravě podle § 42 (opatření k odstranění závadného stavu), § 110 odst. 1 (opatření k odstranění zjištěných závad v rámci vodoprávního dozoru), § 111 odst. 2 (opatření k odstranění zjištěných závad v rámci vrchního vodoprávního dozoru) nebo § 112 odst. 1 písm. b) (opatření k odstranění a nápravě zjištěných nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků) VZ (§ 126 odst. 7 VZ). Tento složkový zákon navíc umožňuje náhradu nákladů na nápravná opatření k nápravě ekologické újmy na vodách podle EkoÚZ ze zvláštního účtu kraje, jenž byl zřízen za účelem krytí nákladů na nezbytná opatření k nápravě (tj. k odvrácení nebezpečí závažného ohrožení nebo znečištění vod) podle vodního zákona (§ 42 odst. 5 VZ). Nutno podotknout, že v případě nápravných opatření podle EkoÚZ je podmínkou jejich krytí ze zvláštního účtu kraje⁴⁸⁷ rovněž jejich nezbytnost; bude se jednat o situace, kdy je odpovědný provozovatel nečinný nebo není znám (viz § 7 odst. 1 ve spojení s § 7 odst. 6 EkoÚZ). Stejně tak dojde k upřednostnění nápravného opatření podle EkoÚZ, resp. k přerušení zahájeného řízení o uložení nápravných opatření podle § 3 odst. 3 ZoZPF (odstranění zjištěných závad, jsou-li pro to závažné důvody), pokud bylo k nápravě ekologické újmy zahájeno řízení o uložení nápravného opatření podle EkoÚZ (§ 23 odst. 5 ZoZPF). V případě nápravných opatření podle LesZ je formulace přednostní aplikace EkoÚZ poněkud modifikována, neboť dochází k upřednostnění uložení nápravných opatření podle tohoto zákona, které je dostatečné k odstranění zjištěných nedostatků, popřípadě ke zlepšení stavu lesů a plnění jejich funkcí (...), před uložení nápravného opatření podle § 51 odst. 1 LesZ (viz § 58 odst. 4 LesZ). Zde vyvstává otázka, kdo posuzuje, zda opatření přijaté na základě EkoÚZ je ve vztahu ke způsobené újmě na lesích dostatečné, orgán státní správy lesů nebo orgán příslušný podle EkoÚZ? Přikláníme se k první z možností – pokud byla přijata opatření k nápravě podle EkoÚZ, ale nebyla dostatečná⁴⁸⁸, může orgán státní správy lesů rozhodnout o „dodatečných“ nápravných

⁴⁸⁷ Finanční prostředky je kraj povinen zaslat příslušnému orgánu (inspekci, správě NP, CHKO) bez zbytečného odkladu na základě jeho žádosti (§ 42 odst. 5 VZ).

⁴⁸⁸ K aplikaci zákona o ekologické újmě v případě újmy na složkách chráněných LesZ by mohlo dojít v následujících typových situacích: a) Nepříznivé změny na lesních porostech, které jsou chráněnými druhy planě rostoucích rostlin ve smyslu zákona o ekologické újmě, b) znečištění půdy ve smyslu zákona o ekologické újmě, patřící do pozemků určených

opatřeních podle lesního zákona, tj. opatřeních k odstranění závadného stavu na úseku ochrany lesa, lesní půdy a lesních ekosystémů. Nabízí se však otázka, zda se v takové situaci (pokračování v řízení o uložení nápravných opatření podle LesZ, byla-li zároveň předtím přijata „nedostatečná“ nápravná opatření podle EkoÚZ) nebude jednat o překážku řízení *rei iudicatae*. Provedení dodatečných nápravných opatření by navíc nebylo možné spravedlivě požadovat v případě, kdy by nedostatečnost nápravných opatření uložených podle EkoÚZ pro účely lesního zákona byla založena na základě nesprávného (např. neodborného) rozhodnutí příslušného státního orgánu.

V uvedených situacích, tj. v případě ekologické újmy, která se zároveň kryje se závadnými stavy podle vybraných složkových zákonů, je možné charakterizovat dva postupy ze strany příslušných orgánů veřejné správy, předvídané zákonem: 1) uloží se opatření podle EkoÚZ a řízení o uložení opatření podle složkového zákona se vůbec nezahájí, 2) zahájené řízení o uložení opatření podle složkového zákona se přeruší do rozhodnutí o uložení nápravných opatření podle EkoÚZ a poté a) se v řízení pokračuje s tím, že se ukončí bez uložení opatření podle složkového zákona – řízení se usnesením zastaví ve smyslu § 66 odst. 2 správního řádu, b) se v řízení pokračuje s tím, že jsou přijata další opatření k odstranění zjištěných nedostatků; je však třeba dodat, že takto (dodatečně) není z důvodu překážky věci rozhodnuté (stejný předmět řízení, stejní účastníci) možné uložit opatření, k jejichž uložení mohlo a mělo být přistoupeno v řízení podle EkoÚZ. Dodatečná opatření či jiná opatření k odstranění zjištěných nedostatků proto přicházejí v úvahu toliko v případech, kdy je jejich účelem odstranění, resp. náprava závadného stavu, na něž již EkoÚZ nedopadá.

10.5 SHRNUTÍ A ZÁVĚRY

Na základě výše uvedeného přehledu je možné shrnout, že všechny vybrané právní předpisy na úseku ochrany životního prostředí (více či méně podrobně) počítají s přijímáním preventivních a nápravných opatření. V obou případech se jedná o celou škálu různých opatření, která je možné pod tyto dva souhrnné pojmy pod-

k plnění funkcí lesa, c) znečištění lesních pozemků, které jsou zároveň přírodními stanovišti podle zákona o ekologické újmě.

řadit; ostatně jejich konkrétní výčet by ani nebyl – s ohledem na variabilitu situací, které si jejich přijetí mohou vyžádat – možný.

Z pohledu terminologického je právní úprava značně roztržštěná a nejednotná. Vedle pojmu „preventivní opatření“ je možné se např. setkat s pojmy „opatření k ochraně zdraví a životního prostředí“ (GMOZ), „předběžné opatření“ (LázZ), „regulační opatření“ (OvzZ), „opatření k vyloučení rizik možného znečišťování ovzduší“, „opatření pro předcházení haváriím“ (Zákon IPPC), vedle pojmu „nápravné opatření“ (resp. opatření k nápravě) se používají např. pojmy jako „opatření k obnově původního stavu“, „opatření k odstranění příčin a následků havárie“ (VZ), „opatření ke zmírňování průběhu a odstraňování důsledků havarijních stavů“ (OvzZ), „opatření k odstranění nebo zmírnění škodlivých následků havárie“ (GMOZ), „opatření k odstranění a zmírnění následků mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese“ (LesZ). Opatření preventivního a nápravného charakteru se mohou prolínat; např. pod pojmy „opatření k odstranění zjištěných závad“ (ZoZPF, VZ, LázZ, OvzZ, ChemLZ, BiocZ, GMOZ), „opatření k odstranění zjištěných nedostatků a opatření ke zlepšení stavu lesů a plnění jejich funkcí“ (LesZ) je možné si představit různá opatření, jež mohou mít preventivní i nápravný charakter. Poměrně snadno je možné tato opatření kategorizovat např. z hlediska časového (resp. z hlediska naléhavosti), a sice na preventivní/nápravná opatření **nezbytná** (bezprostřední, neodkladná, zastavující) a na preventivní/nápravná opatření **následná** (dodatečná, doplňková). Zatímco v případě první skupiny dochází k přijetí opatření zpravidla ze zákona (okamžitou povinnost jednat má typicky původce rizika/ztráty), event. v řízení na místě (jsou ukládána, příp. přijímána ze strany příslušného správního orgánu), povinnost k přijetí opatření spadajících do druhé skupiny většinou vychází z rozhodnutí správního orgánu vydaného v řízení navazujícím na výkon dozoru.

Povinnost k přijetí preventivních a nápravných opatření může být doprovodným následkem protiprávního jednání (rozhodnutí o uložení těchto opatření je možné uložit společně se sankcí za protiprávní jednání), není to však pravidlem. V takovém případě může být odpovědnost za přijetí těchto opatření vnímána nikoliv jako odpovědnost za ztráty na životním prostředí (nebo hrozbu těchto ztrát), nýbrž jako tzv. mimoodpovědnostní povinnost k přijetí těchto opatření (tj. aniž by muselo dojít k porušení některého zákonného ustanovení ze strany povinného subjektu). V této souvislosti považujeme za inspirativní Zákon IPPC, podle něhož je možné upustit od uložení pokuty za správní delikt spáchaný provozovatelem zařízení (tj. za situace, kdy došlo k protiprávnímu jednání), jestliže tento provozovatel zajistil odstranění následků porušení povinnosti a přijal opatření zamezující dalšímu trvání nebo obnově protiprávního stavu. Pokud odpovědný (povinný) subjekt

skutečně takto k přijetí potřebných opatření přistoupí, uložení sankce v podobě pokuty již může být nepřiměřeně represivní – mnohdy si totiž samotné přijetí vhodných opatření vyžaduje mnohem vyšší náklady. Máme za to, že toto pravidlo by se mělo zásadně aplikovat v případech vzniku ztrát na životním prostředí (nebo jejích hrozeb) i v režimu ostatních právních předpisů, kdy je přijetí nutných opatření dostatečně represivní již samo o sobě.

K přijetí preventivních/nápravných opatření je povinen primárně ten, kdo ztrátu na životním prostředí, resp. její hrozbu, způsobil. Jedná se o aplikaci jedné ze základních zásad práva životního prostředí – zásadu odpovědnosti původce. V případě, kdy původce neexistuje nebo není znám, přechází tato povinnost na vlastníka (např. ZoZPF, event. VZ), nejčastěji však (z důvodu, že některé složky životního prostředí nemohou být předmětem vlastnického práva, a z důvodu obecné odpovědnosti státu za stav životního prostředí) tato povinnost přechází na stát, a to především v situacích, kdy se jedná o možné závažné vlivy na životní prostředí a zdraví lidí. V případě povinnosti státu je však patrná zdrženlivost v tom, že stát není zpravidla povinen přistoupit ke všem možným (proveditelným) opatřením, nýbrž toliko k opatřením nezbytným (zastavujícím). Osoba povinná (původce, vlastník, stát) nemusí k přijetí preventivních/nápravných opatření přistoupit sama, to by ostatně v některých případech nebylo v jejích možnostech, je však povinna zajistit provedení těchto opatření a uhradit náklady.

Z hlediska procesních postupů je zajímavou otázkou účastenství v řízení o uložení preventivních/nápravných opatření. Na rozdíl od řízení o správním deliktu, kdy kromě osoby za tento delikt odpovědné zpravidla není postavení účastníka řízení přiznáváno jiným osobám, v těchto případech je nutné při stanovení okruhu účastníků řízení postupovat podle správního řádu (§ 27 a § 28). Tak by mělo být postupováno ve všech správních řízeních o uložení preventivních/nápravných opatření na základě jakéhokoliv zákona. To platí i v případě, kdy se k uložení nápravných opatření současně přistupuje v řízení o správním deliktu.

Poměrně komplikovaným tématem je návaznost a provázanost jednotlivých postupů přijímání (ukládání) preventivních/nápravných opatření, což se týká rozhodnutí ze strany správních orgánů (ve správním řízení). Tato komplikovanost vychází z povinnosti správního orgánu před vydáním rozhodnutí řádně zjistit skutkový stav, resp. změnu stavu životního prostředí, což je v případě ztrát na životním prostředí často vázáno na znalost stavu původního (tj. před znečištěním). Zásada materiální pravdy – povinnost správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad úkonu se zákonem (viz § 3 správního řádu) se tak může dostat do konfliktu s požadavkem na zajištění rychlé ochrany životního prostředí. Tuto zásadu bude proto nutno v praxi brát

„s rezervou“ především v případě nezbytných preventivních/nápravných opatření, která jsou ve veřejném zájmu. Jak je ostatně uvedeno v § 143 odst. 2 správního řádu, předpokladem uložení povinnosti na místě je zjištění stavu věci. Patrně tedy nebude v těchto případech nutné zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti⁴⁸⁹. Při ukládání preventivních/nápravných opatření je nutné věnovat pečlivou pozornost vymezení předmětu řízení (při zahájení řízení z moci úřední), rovněž tak v písemném vyhotovení rozhodnutí v řízení na místě. Pravomocné rozhodnutí o tomto předmětu řízení bude ve vztahu ke konkrétnímu subjektu představovat překážku dalšího řízení ve stejné věci (viz § 48 odst. 2 správního řádu). Za interpretační „oříšek“ považujeme tzv. výzvu správního orgánu k přijetí preventivních/nápravných opatření podle EkoÚZ. Ačkoliv se tento úkon správního orgánu z hlediska formálního může jevit jako tzv. faktický pokyn, jeho charakter tomu podle našeho názoru neodpovídá (spíše se blíží správnímu rozhodnutí). Určení typu tohoto správního úkonu je důležité především z hlediska možnosti uplatnění opravných prostředků. Zatímco proti rozhodnutí správního orgánu ve správním řízení je možné se odvolat, příp. využít další opravné prostředky (a následně využít i soudní ochrany), vůči faktickému pokynu je možné se bránit pouze žalobou ve správním soudnictví⁴⁹⁰. Otázkou však je, zda takový pokyn je skutečně možné vyhodnotit jako zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního⁴⁹¹ nebo zda se bude spíše materiálně jednat o rozhodnutí (§ 65 soudního řádu správního); my se přikláníme ke druhé z možností.

Tento příspěvek k přijímání (ukládání) preventivních a nápravných opatření samozřejmě nemohl být zcela vyčerpávající. Naším cílem bylo poukázat na důležitost těchto právních nástrojů při ochraně životního prostředí a zároveň na některé problémy a otázky, které postupy k jejich přijímání a ukládání vyvolávají.

⁴⁸⁹ Shodně viz ČERNÝ, P., DOHNAL, V., KORBEL, F., PROKOP, M. Průvodce novým správním řádem. Praha: Linde, 2006, s. 204.

⁴⁹⁰ Podle § 82 soudního řádu správního může takovou žalobu podat „každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (...) trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování“.

⁴⁹¹ Nezákonným zásahem podle tohoto ustanovení se rozumí „zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti navrhovateli nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování“.

Seznam literatury:

- BAHÝLOVÁ, L. Nápravná opatření v právu životního prostředí. In *Cofola 2010*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 24 s.
- ČERNÝ, P., DOHNAL, V., KORBEL, F., PROKOP, M. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2007.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003.
- MATES, P. Nápravná opatření ve správním dozoru. In *Obchodní právo*, č. 9, 1998, s. 22.
- JANČÁŘOVÁ, I. Opatření k nápravě v právu životního prostředí. In *Právní rozhledy*, č. 16, 2010, s. 575–580.
- PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 1. díl. Brno: Masarykova univerzita, 2009.
- PETRŽÍLEK, P., KRUŽÍKOVÁ, E. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem*. Ministerstvo životního prostředí, 2005.
- PRŮCHA, P. *Správní právo*. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004.
- STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009.
- VEDRAL, J. *Správní řád*. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006.

KAPITOLA 11: ODEBÍRÁNÍ ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH DRUHŮ A EXEMPLÁŘŮ CITES

Autorka: Jitka Bělohradová

Živočich, resp. zvíře je podle současné právní úpravy považován za věc, která je obecně předmětem vlastnictví. U volně žijících živočichů je pak přijímána koncepce, že tito jsou věcí ničí až do té doby, než dojde k jejich odnětí (přivlastnění) z volné přírody.⁴⁹²

Přesto, že je zvíře z právního hlediska věcí, je třeba poskytnout mu ochranu, vycházející právě z toho, že zvíře je živý tvor, a proto je zacházení s ním podstatně odlišné od zacházení s neživou věcí. Obdobně lze takto uvažovat i o rostlinách. Na veřejnoprávní úrovni tak stát stanoví určité limity pro nakládání se zvířaty/živočichy a rostlinami. Ochrana živočichů a rostlin je zakotvena v množství právních předpisů. Některé se zabývají ochranou živočichů či rostlin obecně (zejména zákon o ochraně přírody a zákon na ochranu zvířat proti týrání⁴⁹³), jiné se vztahují jen na určité druhy živočichů a rostlin (například zákon CITES, zákon o myslivosti⁴⁹⁴ atd.).

Na určité živočichy a rostliny se vztahuje přísnější právní úprava vyplývající z jejich vzácnosti, významnosti či ohroženosti z hlediska přežití druhu. Právě z důvodu zabezpečení vyšší ochrany těmito druhům, resp. jedincům vystupuje v rámci správní odpovědnosti vedle „klasických“ sankcí za správní delikt v podobě pokuty ještě další sankce, typická právě pro nakládání se živočichy a rostlinami – sankce odebrání živočicha/rostliny⁴⁹⁵. Vedle toho se zde z hlediska odpovědnostních vztahů objevuje ještě trestně právní odpovědnost, případně i klasická občanskoprávní odpovědnost za škodu.

⁴⁹² PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. 2. vyd. Praha: Linde Praha, 2010. s. 28.

⁴⁹³ Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹⁴ Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹⁵ Pojmosloví se zde liší. Zákon CITES hovoří o *zadržení a zabavení*, ZOPK potom o *odebrání*. Pojem odebrání chápou širěji než jen ve významu zbavení vlastnického práva, proto jej v této kapitole používám jako zastřešující pojem jak pro odebrání jedince se zbavením vlastnického práva, tak i pro odebrání jedince bez toho, aby došlo k přechodu vlastnického práva.

Následující text se bude zabývat procesními aspekty institutu odebrání jedinců zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a ptáků podle zákona o ochraně přírody a krajiny a institutu odebrání exemplářů dle zákona CITES. Aby byly zřejmé rozdíly a podobnosti obou institutů, nebudu se zabývat každým zvlášť (odděleně), ale v rámci následujících podkapitol rozdělených dle jednotlivých prvků procesu se budu věnovat právní úpravě jak dle ZOPK, tak dle zákona CITES.

11.1 VYMEZENÍ OKRUHU JEDINCŮ, KTERÉ LZE ODEBRAT

Zákon o ochraně přírody a krajiny zakotvuje mimo jiné zvláštní ochranu těch druhů rostlin a živočichů, kteří jsou vyhlášeni za zvláště chráněné.⁴⁹⁶ Dle ustanovení § 89 ZOPK lze při splnění zákonem předvídaných skutečností odebrat:

- jedince zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů,
- ptáka (přísnější ochrana ptáků vyplývá z požadavků EU) či
- jedince rostlin a živočichů chráněných dle mezinárodních úmluv (zejména dle tzv. Úmluvy CITES⁴⁹⁷).

V této kapitole bude z důvodu lepší přehlednosti textu používán souhrnně pro všechny uvedené kategorie pojem „*jedinec*“.

Zákon CITES upravuje ochranu volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin ohrožených na přežití, s cílem jejich zachování regulováním obchodu s nimi v souladu s Úmluvou CITES a předpisy Evropských společenství o ochraně ohrožených druhů⁴⁹⁸ (§ 1 odst. 1 zákona CITES). Vzhledem k tomu, že stěžejní právní úprava v rámci EU je soustředěna do nařízení, která mají přímý účinek, představuje zákon CITES pouze prováděcí předpis upřesňující příslušné nařízení EU (ES)

⁴⁹⁶ Seznam zvláště chráněných rostlin a živočichů je uveden v přílohách vyhlášky MŽP č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹⁷ Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, vyhlášená pod č. 572/1992 Sb.

⁴⁹⁸ Zejména nařízení Rady (ES) č. 338/97 ze dne 9. prosince 1996 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi, a předpisy ES vydané na jeho základě, zejména nařízení Komise (ES) č. 865/2006. Dále to jsou nařízení, rozhodnutí a směrnice týkající se výrobků z kytovců a tuleňů, kožešin a používání náslapných pastí.

a regulující ty oblasti, kde právo EU nechává členským státům prostor pro vlastní úpravu.

Zadržet či zabavit lze dle zákona CITES:

➤ **exemplář**

Tento pojem vychází přímo z unijního nařízení.⁴⁹⁹ Vybraní živočichové a rostliny jsou uvedeni v přílohách daného nařízení, resp. v novelizujících nařízeních Komise EU.

➤ regulované kožešiny, výrobky z kytovců a tuleňů

➤ j iného jedince

Tím je jedinec živočicha nebo rostliny, kteří jsou zvláště chráněni dle ZOPK, není exemplářem, ale je vymezen prováděcím právním předpisem k zákonu CITES. Prováděcí právní předpis – vyhláška č. 210/2010 Sb.⁵⁰⁰, však žádného jedince v tomto smyslu nevymezuje.

Pro větší přehlednost bude v této kapitole souhrnně užíván pojem „*exemplář*“, příp. „*exemplář CITES*“.

11.2 ZÁKLADNÍ PODMÍNKY PRO ODEBRÁNÍ JEDINCE/EXEMPLÁŘE

Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví, že příslušný orgán ochrany přírody může odebrat jedince v případě, že

- se bude jednat o *nedovolené držení* takového jedince,
- držitel jedince *neprokáže jeho původ* podle § 54 odst. 1 ZOPK (a tak se vlastně bude jednat o nelegální, tj. nedovolené držení jedince) nebo
- je *obchod s jedinci omezen nebo zakázán* podle mezinárodních úmluv.

⁴⁹⁹ Pojem exemplář zahrnuje vybraného jedince (živočicha i rostlinu) živého i neživého, jeho část či odvozeninu, popř. i jakékoli jiné zboží, u něhož je podle průvodních dokumentů, obalu nebo označení či etikety nebo jakýchkoli jiných příznaků patrné, že představuje nebo obsahuje části či odvozeniny živočichů či rostlin uvedených druhů [čl. 2 písm. t) nařízení Rady (ES) č. 338/97].

⁵⁰⁰ Vyhláška č. 210/2010 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o obchodování s ohroženými druhy.

Povinnost prokázat na výzvu orgánu ochrany přírody **zákonný původ** jedince má ten, kdo ho drží, chová/pěstuje, dopravuje, prodává, vyměňuje, nabízí za účelem prodeje nebo výměny nebo zpracovává. Zákon demonstrativně uvádí, jak lze zákoný původ prokázat – povoleným dovozem, povoleným odebráním z přírody nebo sběrem, pěstováním v kultuře nebo povoleným odchovem z jedinců s původem prokázaným podle ustanovení § 54 ZOPK⁵⁰¹ či pravomocným rozhodnutím o odebrání jedince dle ZOPK nebo dle zákona CITES.

Neprokáže-li povinný subjekt zákoný původ jedince, je mu přímo ze zákona stanoven zákaz dalšího nakládání s takovým jedincem. Kromě toho zde přistupuje **další sankce** v podobě pokuty [dle ust. § 87 odst. 3 písm. o) a § 88 odst. 2 písm. o) ZOPK] a hrozba odebrání jedince.

Již ze znění ustanovení § 54 odst. 1 a § 89 ZOPK je zřejmé, že zde dochází k částečnému překrývání se **zákonem CITES**, který je však **lex specialis** ve vztahu k ZOPK a použije se přednostně. Vzájemné provázání obou zákonů vyplývalo mimo jiné z toho, že až do novely zákona CITES zákonem č. 346/2009 Sb. zákon CITES sám prokázání původu exemplářů neupravoval a odkazoval na ZOPK. V současné době prokazují držitelé exemplářů jejich původ přímo dle zákona CITES, taktéž odebírání exemplářů má (a mělo) zvláštní právní úpravu, proto by měl celý proces kontroly exemplářů (včetně prokazování původu a odebírání) probíhat v režimu zákona CITES.

Odebírání exempláře dle zákona CITES bylo zejména z hlediska procesního postupu poměrně výrazně změněno již zmiňovanou **novelou zákonem č. 346/2009 Sb.** účinnou od 1. ledna 2010. Reagovalo se tak nejen na změnu unijního práva, ale také na vyřešení problémů vznikajících při uplatňování odebírání exemplářů v praxi. Obdobné problémy se vyskytovaly v rámci odebírání jedinců dle zákona o ochraně přírody, neboť právní úpravy odebírání jedinců byly až do uvedené novely podobné. ZOPK však tímto směrem novelizován nebyl, proto lze pro vyřešení některých otázek využít nového znění zákona CITES alespoň jako určitého výkladového vodítka.

V rámci odebírání exemplářů je nutné rozlišovat **dvě fáze**: zadržení a zabavení. Zatímco v případě zadržení ještě nedochází k přechodu vlastnického práva k exempláři, v případě zabavení již dojde k přechodu vlastnického práva na stát. Zkráceně lze celý postup popsat tak, že až na výjimky je exemplář nejprve zadržen, následně

⁵⁰¹ Pro živočicha odchovaného v lidské péči vydává příslušný orgán ochrany přírody tzv. osvědčení. Toto osvědčení je vydáváno ve správním řízení zahajovaném na základě žádosti. Blíže viz ust. § 54 ZOPK.

se ČIŽP rozhoduje, zda zahájí správní řízení o zabavení exempláře, a poté je případně toto řízení zahájeno. V následujícím textu bude tento postup nastíněn podrobněji.

Stejně jako v případě zákona o ochraně přírody a krajiny, i dle zákona CITES mohou být povinnému subjektu uloženy **další sankce**. Může se jednat o udělení pořádkové pokuty při kontrole, pokuty za správní delikt, nařízení omezení či zastavení činnosti až do doby odstranění příčin a následků (§ 30 zákona CITES) či zamítnutí žádosti o vydání dokladu CITES pro účely dovozu, vývozu nebo zpětného vývozu exempláře. Jak v případě odebrání dle zákona CITES, tak v případě odebrání dle ZOPK přichází v úvahu rovněž trestněprávní postih, příp. i odpovědnost za škodu.

Ohledně **použití správního řádu** v rámci postupů dle ZOPK i dle zákona CITES platí to, co u většiny složkových předpisů práva životního prostředí. Dle ustanovení § 38 zákona CITES se *řízení vedená podle tohoto zákona řídí správním řádem, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak* (to se bude týkat zejména lhůt, vyloučení odkladného účinku odvolání apod.). Zákon pak v ustanovení § 38a zakotvuje zvláštní (odvolací) důvody pro změnu a zrušení rozhodnutí vydaného podle práva EU v oblasti obchodování s ohroženými druhy a zákona CITES. Zákon o ochraně přírody a krajiny obdobnou formulaci neobsahuje, avšak i zde se správní řád subsidiárně použije. Řízení je podle zákona o ochraně přírody a krajiny modifikováno stejně jako v případě zákona CITES zejména ohledně délky lhůty pro rozhodnutí a vyloučení odkladného účinku odvolání.

11.3 ORGANIZAČNÍ ZABEZPEČENÍ

Ústředním orgánem státní správy pro oblast ochrany přírody a krajiny (včetně ochrany exemplářů CITES) je *Ministerstvo životního prostředí*, vůči němuž je v rámci odebrání živočichů a rostlin plněna zejména informační povinnost, a které bude odvolacím orgánem proti rozhodnutí o odebrání jedince/zabavení exempláře.

Orgány ochrany přírody příslušnými k odebrání nedovoleně drženého jedince zvláště chráněných živočichů a rostlin, ptáků či živočichů a rostlin chráněných podle mezinárodních úmluv jsou *krajské úřady* v obvodu své územní působnosti mimo území národních parků, CHKO, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a jejich ochranných pásem [§ 77a odst. 5 písm. k) ZOPK], *správy národních parků* a *správy CHKO* na území národních parků, CHKO, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a jejich ochranných pá-

sem (§ 78 odst. 1 ZOPK), *újezdní úřady* na území vojenských újezdů a *Česká inspekce životního prostředí* na celém území republiky (§ 80 ZOPK). ČIŽP je také svěřen dozor nad dodržováním ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkající se ochrany přírody a krajiny, zjišťování a evidování případů ohrožení a poškození přírody a krajiny. Je oprávněna, stejně jako *obecní úřad obce s rozšířenou působností*, krajský úřad a správa NP a CHKO, vyžadovat prokazování zákonného původu jedince podle § 54 ZOPK. Dále zde vystupuje i *stráž přírody*, které je ten, kdo nakládá s jedincem (zákon zde používá poněkud matoucí pojem „věc“), povinen prokázat svoji totožnost.

V rámci odebírání exemplářů dle **zákona CITES** jsou stěžejní pravomoci svěřeny *České inspekci životního prostředí*. Ta mimo jiné vykonává kontrolu nad dodržováním práva týkajícího se této oblasti, ukládá opatření k jeho dodržování a odebírá exempláře. V rámci kontroly jsou pak určité pravomoci dány i *celním orgánům*. Zákon však zároveň stanoví, že oprávnění celních orgánů vyplývající z celních předpisů⁵⁰² nejsou dotčena, pokud zákon CITES nestanoví jinak. „Jinak“ je tomu právě v případě zabavování exemplářů, kdy se bude postupovat dle zákona CITES a nikoli dle postupů zabavování věcí dle celních předpisů. Exemplář však může být zabaven či zabrán také podle celních předpisů, a to tehdy, jsou-li porušeny celní předpisy, ale nikoli samotný zákon CITES. Bude-li se však jednat o živý exemplář, bude celní orgán povinen zajistit řádnou ochranu tohoto exempláře a postupovat také dle zákona CITES. Dále v rámci odebírání exemplářů vystupují *orgány rostlinolékařské péče, orgány veterinární správy a záchranná centra*⁵⁰³.

Zákon CITES zakotvuje také vzájemnou **informační povinnost** mezi jednotlivými orgány státní správy, a to jak z důvodu zajištění ochrany exempláře, tak z toho důvodu, že určité kompetence jsou svěřeny jen některému orgánu, a ten proto musí být o krocích podniknutých jiným orgánem uvědoměn. MŽP vede k tomuto účelu centrální databázový systém – **Registr CITES** – jehož součástí je i databáze zadržených a zabavených exemplářů. K registru mají přístup i další orgány státní správy působící na tomto úseku včetně krajských úřadů.⁵⁰⁴

⁵⁰² Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰³ Dle důvodové zprávy k novelizujícímu zákonu č. 346/2009 Sb. existuje 9 záchranných center, předpokládá se jejich nepatrné navýšení. Zejména se jedná o zoologické a botanické zahrady.

⁵⁰⁴ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PČR, VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k zákonu č. 346/2009 Sb. ze dne 28. 4. 2008*. Poslanecká sněmovna PČR, 2008, tisk č. 511/0.

11.4 ŘÍZENÍ O ODEBRÁNÍ JEDINCE DLE ZOPK

Odebrání jedince probíhá ve **správním řízení** dle správního řádu s modifikacemi zákona o ochraně přírody a krajiny. V případě, že orgán ochrany přírody zjistí, že jedinec je držen nelegálně, bude z důvodu ochrany jedince nejefektivnějším řešením odebrat jedince ihned při této kontrole.⁵⁰⁵ O odebrání se sepíše **protokol** s náležitostmi dle ust. § 18 správního řádu. Tímto úkonem správního orgánu bude zahájeno řízení o odebrání jedince. Písemné rozhodnutí o odebrání jedince musí orgán ochrany přírody vydat nejpozději do 15 dnů ode dne odebrání, *jinak je odebrání neplatné* (ust. § 89 odst. 2 ZOPK). Dnem odebrání bude den uvedený v protokolu o odebrání.⁵⁰⁶

Rozhodnutí o odebrání jedince musí být náležitě **odůvodněno**, neboť zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví, že orgán ochrany přírody *může* nedovoleně drženého jedince odebrat. Zde však vyvstává otázka spíše opačného charakteru. Právní předpis nechává na uvážení orgánu, zda jedince odebere či nikoli, a to za situace, kdy již došlo k porušení zákona (jedinec je držen nelegálně). Příslušný orgán by tedy spíše měl náležitě zdůvodnit svoje jednání, pokud jedince neodebere. Obrana vůči takovému jednání správního orgánu v rámci správního řízení však nepřipadá v úvahu, neboť řízení o odebrání jedince ani nebude zahájeno.

Proti rozhodnutí o odebrání rostliny či živočicha je možné bránit se podáním **odvolání**, ZOPK však vylučuje jeho odkladný účinek (ust. § 90 odst. 1 ZOPK).

11.5 PROCES ODEBRÁNÍ EXEMPLÁŘE CITES

Zadržení exempláře je upraveno v ustanovení § 34 zákona CITES. K zadržení je oprávněna jak ČÍŽP, tak celní orgán. Inspektoři plnící úkoly ČÍŽP budou důvody pro zadržení exempláře zjišťovat nejčastěji při kontrolách prováděných přímo u držitelů nebo vlastníků exempláře.

⁵⁰⁵ Místní příslušnost orgánu ochrany přírody se určí podle ust. § 11 odst. 1 písm. a) SŘ: *Místní příslušnost správního orgánu je určena v řízeních týkajících se činnosti účastníka řízení místem činnosti.* Totéž platí pro místní příslušnost ČÍŽP v rámci odebrání exempláře dle zákona CITES.

⁵⁰⁶ PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. 2. vyd. Praha: Linde Praha, 2010. s. 278.

K zadržení dochází v případě, že ČÍŽP nebo celní orgány

- zjistí porušení práva EU o ochraně ohrožených druhů nebo zákona CITES, nebo
- mají důvodné pochybnosti o
 - původu exempláře,
 - zákonném nakládání s exemplářem,
 - pravosti nebo platnosti povolení nebo potvrzení nebo
 - o tom, zda exemplář patří ke druhům nebo populacím, jejichž dovoz, vývoz, zpětný vývoz, tranzit nebo obchodní činnosti s nimi jsou omezeny nebo zakázány nebo je zakázáno jejich držení.

Právní předpis používá formulaci „zadrží exemplář“, inspekce či celní orgán jsou tak povinny exemplář zadržet v případě naplnění zákonem stanovených podmínek. Otázku důvodných pochybností je potom třeba posuzovat v rámci správního uvážení vždy případ od případu.

O zadržení vydává celní orgán nebo ČÍŽP písemné **potvrzení** osobě, které byl exemplář zadržen.

Další postup závisí na tom, zda je exemplář (jak rostlina, tak živočich) živý či nikoli. Pokud ano, pak ČÍŽP, popř. celní orgán ve většině případů rozhodne o jeho **předání záchrannému centru** a informuje o tom orgán veterinární správy či orgán rostlinolékařské péče. V případě, že exemplář zadrží celní orgán a ČÍŽP nebude schopna provést jeho posouzení do 8 hodin od zadržení v místě zadržení, je celní orgán povinen zajistit umístění takového exempláře v záchranném centru a informovat o tom ČÍŽP. Zabaví-li celní orgán živý exemplář na základě porušení celních předpisů, je povinen jej taktéž neprodleně umístit do záchranného centra (§ 26 zákona CITES). Při přemísťování a umístění exemplářů musí být dodržovány další předpisy týkající se ochrany živočichů a rostlin jako veterinární zákon, zákon o rostlinolékařské péči⁵⁰⁷ či zákon na ochranu zvířat proti týrání, jejichž zákonné požadavky a podmínky musí být ostatně zvažovány v rámci celého procesu odebrání exemplářů.

V odůvodněných případech mohou orgány (tj. inspekce nebo celní orgány) zadrženy exemplář ponechat v péči jeho držitele. Toto rozhodnutí musí být náležitě

⁵⁰⁷ Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

odůvodněno. Držitel, jemuž je exemplář ponechán, bude v nakládání s tímto exemplářem omezen tak, že kromě nezbytné péče bude ke všem úkonům vyžadován souhlas ČIŽP.

V další fázi přistoupí ČIŽP k **odstraňování pochybností**, pro které byl exemplář zadržen. K tomuto účelu může jak inspekce, tak celní orgán vyžadovat od vlastníka, držitele nebo přepravce exemplářů předložení nezbytných dokladů, potvrzení nebo posudku soudního znalce nebo si takový posudek obstarají samy. Pokud dojde k odstranění pochybností, resp. pochybností se ukáží jako neodůvodněné, vrátí ČIŽP nebo celní orgán exemplář tomu, komu byl zadržen (vlastníkovi, oprávněnému držiteli nebo přepravci včetně všech zadržených dokladů). V případě, že do 30 dnů od zadržení exempláře nebudou tyto pochybnosti vyjasněny, zahájí ČIŽP správní řízení o zabavení exempláře. Z hlediska správního řádu se bude jednat vždy o řízení zahajované z moci úřední.

Postup pro **zabavení** exempláře je upraven v ustanovení § 34a zákona CITES. Zabavit exemplář dle zákona CITES je oprávněna již pouze ČIŽP, a to ve správním řízení. Zabavit lze pouze exemplář, u kterého inspekce zjistí, že jde (fakultativně) o exemplář

- nelegálně získaný, dovážený, vyvážený, zpětně vyvážený nebo držený,
- nezaregistrovaný dle § 23 zákona CITES, ačkoli se na něj tato povinnost vztahovala,
- u něhož nebyl prokázán zákonný původ ve smyslu § 24 zákona CITES

nebo

- bylo-li porušeno právo EU o ochraně ohrožených druhů.⁵⁰⁸

Pro ukončení správního řízení o zabavení exempláře přichází v úvahu zásadně tři možnosti. ČIŽP:

- v rámci šetření zjistí, že nejsou splněny podmínky pro zabavení exempláře (to by mělo být eliminováno právě onou třicetidenní lhůtou před zahájením

⁵⁰⁸ Před novelou zákonem č. 346/2009 Sb. obsahoval zákon CITES formulaci, že při splnění některého z uvedených bodů ČIŽP *může* exemplář zabavit. Tato konstrukce však ponechávala inspekci příliš velký prostor pro rozhodování, který mohl vést až k „přílišné libovůli“ inspektorů, a proto byla novelou tato formulace zrušena a místo toho zavedena možnost od zabavení v odůvodněných případech upustit. (POSLANECKÁ SNĚMOVNA PČR, VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k zákonu č. 346/2009 Sb. ze dne 28. 4. 2008*. Poslanecká sněmovna PČR, 2008, tisk č. 511/0.)

řízení k odstranění pochybností), potom vydá rozhodnutí ve věci⁵⁰⁹ a zadržej exemplář vrátí tomu, komu jej odňala.

- rozhodne o upuštění od zabavení exempláře, ačkoli podmínky pro to splněny byly. To však nemůže v případě, že byly porušeny další právní předpisy na ochranu živočichů a rostlin. Rozhodnutí o upuštění od zabavení musí ČIŽP náležitě odůvodnit. Důvodová zpráva k již zmiňované novele jako příklad odůvodňující upuštění od zabavení uvádí „*případ, kdy zabavení je nepřiměřeně vysokou sankcí vzhledem k vysoké ceně exempláře, přestupek byl potrestán pokutou a vrácení exempláře neodporuje předpisům ES. Např. při dovozu drahé starožitnosti ze slonoviny nebo cenného legálního exempláře, když nejde o úmyslné pašování a z čistě neznalosti dovozce nejsou doklady CITES, které by normálně dovozce obdržel.*“⁵¹⁰
- rozhodne o zabavení exempláře. ČIŽP zašle toto rozhodnutí do 10 dnů ode dne, kdy nabude právní moci, Ministerstvu životního prostředí spolu s informací, kde je exemplář umístěn. Pravomocné rozhodnutí o zabavení exempláře bude jedním z důkazů pro prokázání zákonného původu jedince.

Rozhodnutí o zabavení exempláře musí inspekce vydat do 90 dnů ode dne zahájení řízení. Lhůtu lze přiměřeně prodloužit pouze v odůvodněných případech a rozhoduje o ní MŽP. **Odvolání** se podává k MŽP a nemá odkladný účinek.

11.6 ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ

Nejen z důvodu problematiky aktivní legitimace k podání odvolání vůči rozhodnutí správního orgánu vyvstává otázka okruhu **účastníků řízení** o odebrání jedince/o zabavení exempláře.

Účastníky řízení o odebrání jedince **ZOPK** nevymezuje, proto je třeba vyjít ze správního řádu. Správní řád v ust. § 27 stanoví, že účastníky řízení jsou v řízení z moci úřední *dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají a dále další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých prá-*

⁵⁰⁹ Zákon sám výslovně neřeší, zda v takovém případě má být řízení zastaveno či zda má být vydáno rozhodnutí ve věci. Přikláním se spíše k tomu, že bude vydáváno rozhodnutí ve věci.

⁵¹⁰ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PČR, VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k zákonu č. 346/2009 Sb. ze dne 28. 4. 2008. Poslanecká sněmovna PČR, 2008, tisk č. 511/0.*

vech nebo povinnostech. Účastníkem řízení o odebrání jedince tak bude jeho vlastník, ale měla by jím být i osoba, která takového živočicha drží, chová, dopravuje atd., neboť se dá předpokládat, že i práva či povinnosti takové osoby budou dotčeny. Podle správního řádu mohou být účastníky řízení i osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Ty budou mít postavení tzv. vedlejších účastníků. Takovým účastníkem může být i *občanské sdružení*, pokud splní požadavky § 70 ZOPK.⁵¹¹

Zákon CITES okruh účastníků taktéž nevymezuje, nepřímou lze možné účastníky vyčíst z ustanovení vypočítávajícího osoby, jimž bude exemplář vrácen v případě nezahájení řízení o zabavení (vlastník, držitel, přepravce). Pro určování účastníků řízení bude nutné – stejně jako v případě zákona o ochraně přírody a krajiny – vyjít ze správního řádu. Účastníkem řízení o zabavení exempláře tak bude osoba, které je zabavován – vlastník exempláře, držitel, přepravce, neboť jejich práva či povinnosti budou dotčeny určitě. Vzhledem k tomu, že zabavením dochází k přechodu vlastnického práva, měl by jím být vždy vlastník exempláře.

Jak už bylo nastíněno výše, účastníky řízení mohou být i osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Zákon CITES ani příslušné unijní nařízení, které zákon CITES provádí, však neobsahují žádnou podobnou formulaci jako ust. § 70 ZOPK. Nabízí se proto otázka, zda se mohou občanská sdružení stát účastníky řízení o zabavení exempláře s odvoláním na ustanovení § 70 ZOPK. Argumentem pro účastenství občanských sdružení by mohl být poukaz na vývoj právní úpravy ochrany exemplářů, která má v podmínkách České republiky své kořeny ve vnitrostátní regulaci právě v zákoně o ochraně přírody a krajiny (§ 5 odst. 6 v původním znění zákona). Naproti tomu, argumentace vycházející z toho, že ochrana exemplářů je dnes regulována speciálním zákonem, by mohla být oporou pro závěr, že občanská sdružení účastníky řízení o zabavení exempláře nebudou.⁵¹²

⁵¹¹ Účastenstvím ve správních řízeních dle ZOPK se podrobněji zabývá Kapitola 3: Účastníci správního řízení, část 3.2.2 Ochrana přírody a krajiny, s. 64 a násl.

⁵¹² Vzhledem k obecnému trendu rozšiřování možnosti účasti veřejnosti na procesech dotýkajících se práva životního prostředí se lze přiklonit spíše k tomu názoru, že se občanská sdružení účastníky řízení o zabavení exempláře stát mohou. V případě, že by ČÍŽP rozhodla, že exemplář nebude zabaven, bylo by občanské sdružení navíc významným subjektem při kontrole veřejné správy, neboť by jako účastník řízení mohlo podat odvolání proti rozhodnutí o nezabavení exempláře či o upuštění od zabavení (zřejmě nelze předpokládat, že by proti takovému rozhodnutí podával odvolání vlastník či držitel exempláře, popř. přepravce).

11.7 NÁKLADY SPOJENÉ S PÉČÍ O ŽIVOČICHA/ROSTLINU

V období mezi zadržením a zabavením exempláře CITES (tj. pravomocným rozhodnutím o zabavení, příp. vrácení exempláře) je třeba se o takový exemplář starat, zejména jde-li o živý exemplář.

Živý exemplář bude umístěn v záchraném centru. Náklady spojené s péčí o něj hradí nejprve MŽP ze státního rozpočtu. Následně záchrané centrum sdělí vyčíslení nákladů ČIŽP. Ta potom, buď v rámci rozhodnutí o zabavení, nebo v samostatném rozhodnutí, rozhodne o celkové výši nákladů spojených s péčí o zadržený exemplář a jejich úhradu uloží konkrétnímu subjektu, kterým je dle zákona CITES osoba, které byl exemplář zadržen a která porušila právní povinnost (tj. nejen vlastník, ale i přepravce apod.). Úhrada nákladů spojených s péčí o zadržený exemplář je příjmem Státního fondu životního prostředí. Je tak nepřímou zaručena účelová vázanost těchto prostředků na ochranu životního prostředí. Zákon CITES v původním znění řešil výslovně otázku nákladů v případě, že ČIŽP v řízení dojde k závěru, že subjekt, kterému byl exemplář zadržen, neporušil svou právní povinnost a exemplář mu bude vrácen. Náklady spojené s péčí o zadržený exemplář se v tomto případě považovaly za náklady řízení a nesla je tedy ČIŽP, resp. se tyto náklady hradily ze státního rozpočtu. Současné znění zákona již takovou formulaci neobsahuje. Vzhledem k tomu, že náklady má dle zákona hradit osoba, která *porušila právo* EU či zákon CITES, lze dojít k závěru, že pokud je neporušila, pak náklady hradit nebude.

Při odebrání jedince dle zákona o ochraně přírody a krajiny takové „mezidobí“ nenastává. V případě platného odebrání jedince je vlastníkem stát již od okamžiku fyzického odebrání jedince, a jako vlastník tedy nese náklady spojené s péčí o něj.

11.8 VLASTNICKÉ PRÁVO K ODEBRANÉMU JEDINCI/ZABAVENÉMU EXEMPLÁŘI

Zákon o ochraně přírody a krajiny používá v ustanovení § 89 ZOPK pojem odebrání, což dle gramatického výkladu nemusí nutně znamenat zbavení vlastnictví. Zákon ostatně identifikuje subjekt, jemuž může být jedinec odebrán, nikoli jako vlastníka, nýbrž dle způsobu nakládání s takovým jedincem. Právní předpis

však následně stanoví, že vlastníkem odebrané věci se stává **stát**. Z toho vyplývá, že řízení o odebrání jedince je řízením o zbavení vlastnického práva.⁵¹³ Vlastnické právo k jedinci přejde na stát právní mocí rozhodnutí o odebrání jedince zpětně ke dni jeho odebrání. Stát bude v tomto případě zastupovat Ministerstvo životního prostředí na základě zákona o majetku ČR⁵¹⁴, které bude rovněž rozhodovat o tom, jak bude s jedincem dále nakládáno. ZOPK v tomto směru žádné možnosti či omezení nestanoví.

Vlastnické právo k exempláři **CITES** přechází dnem právní moci rozhodnutí o zabavení tohoto exempláře. Vlastníkem se stává rovněž **stát**, organizační složkou s právem hospodaření je MŽP. To do 3 měsíců od právní moci rozhodnutí o zabavení rozhodne o tom, jak bude s exemplářem dále naloženo. Ze zákona CITES vyplývá několik možností, v každém případě však přímo nařízení EU vyžaduje, aby MŽP své rozhodování konzultovala s vědeckým orgánem – Agenturou ochrany přírody a krajiny.

MŽP může:

- převést právo k hospodaření s exemplářem
 - na jinou organizační složku státu
 - na právnickou osobu (např. na ZOO nebo botanickou zahradu)
- převést exemplář do vlastnictví vhodné osoby (pouze v odůvodněných případech, případ se bude posuzovat vždy ad hoc)
- právo hospodaření si ponechat a exemplář může dále dávat do
 - výpůjčky
 - nájmu, apod.

⁵¹³ Můžeme tak uvažovat o určité paralele k sankci propadnutí věci dle přestupkového zákona. Dle tohoto právního předpisu lze uložit sankci propadnutí věci pouze v případě, že věc náleží pachateli a byla ke spáchání přestupku užita nebo určena, anebo byla přestupkem získána nebo byla nabyta za věc přestupkem získanou. Přestupku se navíc může dopustit pouze fyzická osoba. Stejně jako v případě odebrání živočicha se vlastníkem propadlé věci stává stát.

⁵¹⁴ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

11.9 ZÁVĚR

Odebrání živočicha či rostliny při porušení práva představuje specifickou sankci pramenící ze zpřísněné ochrany těch druhů fauny a flory, na jejichž zachování má stát, resp. celé mezinárodní společenství z určitých důvodů zájem. Zvláštní ochrana je takovým jedincům v českém právu poskytována ve dvojím režimu – dle ZOPK jsou chráněni zvláště chránění živočichové a rostliny, dle zákona CITES, resp. dle práva EU jsou chráněni tzv. exempláři. Kromě toho, že dochází k částečnému prolínání těchto dvou režimů (někteří živočichové jsou chráněni jak podle ZOPK, tak podle zákona CITES), dochází i k provázání obou právních předpisů. Zákon CITES je však zákonem speciálním, proto má před zákonem o ochraně přírody a krajiny přednost.

Proces odebrání jedinců dle ZOPK, ale zejména exemplářů CITES je poměrně složitý, vystupuje zde celá řada subjektů, právní úpravy se prolínají a vzájemně na sebe odkazují. Cílem této kapitoly tak nebylo zabývat se tímto procesem zcela komplexně se zmíněním veškerých souvisejících institutů, nýbrž systematicky nastínit jednotlivé fáze a prvky procesu odebrání živočichů a rostlin a zdůraznit nejpodstatnější informace.

Při zhodnocení relevantní úpravy lze uvést, že přínosnou byla zejména již několikrát zmíněná novela zákona CITES (zákon č. 346/2009 Sb.), účinná od počátku roku 2010, neboť ujasnila postup při odebrání exemplářů. V rámci zákona o ochraně přírody a krajiny by mnohé nejasnosti mohl odstranit prováděcí předpis MŽP, k jehož vydání je MŽP zmocněno na základě ustanovení § 89 odst. 3 ZOPK. Takový prováděcí předpis však dosud nebyl vydán, prováděcí vyhláška k ZOPK se k tomuto nevyjadřuje.

Seznam literatury:

PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. 2. vyd. Praha: Linde Praha, 2010. 431 s.

VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o obchodování s ohroženými druhy ze dne 14. 11. 2002*. Poslanecká sněmovna PČR, 2002, tisk č. 117/0.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PČR, VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k zákonu č. 346/2009 Sb. ze dne 28. 4. 2008*. Poslanecká sněmovna PČR, 2008, tisk č. 511/0.

KAPITOLA 12: POVOLOVÁNÍ VÝJIMEK

Autorka: Ivana Průchová

12.1 ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA

Povolování výjimek⁵¹⁵ v právu obecně a v právu životního prostředí zvláště je třeba vnímat jako nástroj pro řešení mimořádných a specifických situací, které ze „zřetelehodných důvodů“ připouštějí zmírnění, či dokonce vyloučení pravidel chování obecně stanovených.

Tato obecná pravidla mohou být – a většinou tomu tak je – výslovně stanovena právním předpisem (např. v podobě zákazů, omezení, závazných podmínek pro výkon určitých aktivit), ale mohou být stanovena i jiným aktem (např. opatřením obecné povahy – jako příklad lze uvést územní opatření o stavební uzávěře podle § 99 odst. 3 StZ).

V právu životního prostředí není obecná úprava institutu výjimek, což by se nabízelo jako možné např. v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

Rozhodování o výjimce (jejím povolení či nepovolení)⁵¹⁶ probíhá ve většině případů ve správním řízení, podle části druhé a třetí správního řádu (SŘ) a výsledkem je správní rozhodnutí s konstitutivními účinky, kterým se žadateli o výjimku zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti. K tomuto závěru dospěla postupně i judikatura.⁵¹⁷

⁵¹⁵ V textu některých právních předpisů je používán výraz „povolení výjimky“, „je možné povolit výjimku“, v některých „udělení výjimky“. I v literatuře a judikatuře se lze setkat s touto nejednotnou terminologií. V tomto textu bude používán pojem „povolování“, „povolení“. V případě doslovných citací, používajících pojem „udělování“ výjimek bude citován doslovný text s tím, že se jedná obsahově o shodu s pojmem „povolení“. Práce se nezabývá výjimkami, které jsou udělovány prováděcími právními předpisy.

⁵¹⁶ Dospěje-li příslušný orgán k závěru že výjimku povolit nelze a půjde-li o správní řízení podle části druhé a třetí SŘ, bude výsledkem řízení rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení výjimky.

⁵¹⁷ Srov. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2008, č. j. 6 As 9/2006-99. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 30. 9. 2010].

Vedle toho se lze však setkat – a to nově podle § 56 odst. 4 ZOPK – s možností povolit výjimku též opatřením obecné povahy, a to v případě, že se týká blíže neurčeného okruhu osob. Lze dovodit, že bude na příslušném orgánu ochrany přírody, aby určil, zda se povolení výjimky týká blíže neurčeného okruhu osob – a pokud k tomuto závěru dospěje – pak musí s účinností od 1. 12. 2009 zvolit pro povolení výjimky formu opatření obecné povahy. V případě, že příslušný orgán ochrany přírody dospěje k závěru, že je třeba pro povolení výjimky zvolit formu opatření obecné povahy, bude třeba připustit, že mohou nastat situace, kdy orgán ochrany přírody, který bude o povolení výjimky rozhodovat – a proces povede jako proces směřující k vydání opatření obecné povahy – dospěje k závěru, že nejsou splněny podmínky pro kladné vyřízení žádosti o povolení výjimky. Z hlediska ukončení procesu zahájeného na žádost žadatele je pak otázkou, zda orgán ochrany vydá negativní správní rozhodnutí o zamítnutí žádosti či zda by v úvahu přicházelo vydání „negativního opatření obecné povahy“. Vzhledem k tomu, že tato situace není ani v ZOPK, ani ve SŘ výslovně řešena, kloníme se k závěru, že celý proces bude ukončen správním rozhodnutím. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že ze strany orgánu ochrany přírody musí být splněny všechny požadavky SŘ týkající se řízení podle části druhé a třetí SŘ. Závěr o nutnosti ukončit proces vydáním „negativního“ povolení souvisí mimo jiné s možností obrany (instanční, soudní) proti němu. Nelze totiž připustit, aby bylo oslabeno procesní postavení žadatele.⁵¹⁸

S trendem rozšiřování smluvních nástrojů v oblasti životního prostředí se lze – opět v oblasti ochrany přírody a krajiny – setkat s tím, že výjimku je možné v zákoně specifikovaných případech „nahradit“ veřejnoprávní smlouvou⁵¹⁹. Jmenovitě jde o konstrukci obsaženou v § 56 odst. 5 ZOPK⁵²⁰, a to s účinností od 1. 12. 2009.

Z hlediska procesního je třeba odlišit případy, kdy povolení výjimky je konečným aktem a nebude na ně navazovat další řízení, od případů, kdy povolení vý-

⁵¹⁸ Blíže viz kapitola 6. Opatření obecné povahy, část 6.2 Instanční a soudní přezkum opatření obecné povahy, s. 138 a násl.

⁵¹⁹ Blíže viz kapitola 5. Veřejnoprávní smlouvy, část 5.2.2 Zákon o ochraně přírody a krajiny, s. 118 a násl.

⁵²⁰ VPS může konkrétně „nahradit“ výjimky podle § 56 odst. 1 ZOPK povolované jinak ve správním řízení za prvé k zajišťování činností realizovaných v zájmu ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť [§ 56 odst. 5 ve spojení s § 56 odst. 2 písm. a) ZOPK] a za druhé pro účely výzkumu a vzdělávání, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo opětovného vysazení v původním areálu druhu a chovu a pěstování nezbytných pro tyto účely, včetně umělého rozmnožování rostlin.

jimky (a to jak rozhodnutím, tak případně opatřením obecné povahy) je podkladovým aktem ve vztahu k navazujícímu řízení.

V případě, že půjde o povolení výjimky správním rozhodnutím v řízení podle části druhé a třetí správního řádu, jedná se o řetězící rozhodnutí⁵²¹. V případě stanovení výjimky opatřením obecné povahy (či při jeho nahrazení veřejnoprávní smlouvou) půjde rovněž řetězící akty. Znak „řetězení“ je významný i pro přípustnost jejich samostatného soudního přezkumu. Věnujme pozornost nejdříve případům, kdy je o povolení výjimky rozhodováno ve správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu. Zde judikatura Nejvyššího správního soudu v souvislosti s posuzováním povahy rozhodnutí o udělení výjimky podle § 56 ZOPK – a podle našeho názoru zcela správně – dospěla k závěru, že rozhodnutí o udělení výjimky není rozhodnutím, které by bylo podle kompetenční výluky § 70 písm. a) SŘS vyloučené ze soudního přezkumu⁵²². Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006-118, je rozhodnutí o výjimce podle § 56 ZOPK „samostatným soudním rozhodnutím o žádosti adresáta a má samostatný předmět řízení, závazně se jím určuje, zda konkretizovaný záměr, který hodlá žadatel učinit, je nebo není možno z hlediska zvýšené ochrany přírody na daném území připustit. Ve vztahu k tomuto předmětu řízení jde o rozhodnutí konečné, a to přesto, že k vlastní realizaci záměru je třeba dalších rozhodnutí. Jde o případ typického řetězení jinak samostatných správních rozhodnutí, kdy zamýšlený zásah lze realizovat výlučně v případě pozitivní podoby všech“. Tento závěr potvrdil i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2008, č. j. 6 As 9/2006-99, který navíc zdůraznil, je „toto rozhodnutí má jak formální, tak materiální znaky rozhodnutí, neboť v tomto rozhodnutí byl adresát předmětného správního aktu vázán podmínkami, za kterých je oprávněn výjimku ze zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 56) realizovat“. Je třeba dodat, že tyto judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu jsou aplikovatelné na soudní přezkum rozhodnutí o výjimkách obecně.⁵²³

⁵²¹ Srov. např. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 246.

⁵²² Srov. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2008, č. j. 6 As 9/2006-99. ve spojení s rozsudkem NSS ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006-118. Dostupné z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 30. 9. 2010].

⁵²³ Dostupná judikatura týkající se rozhodování o výjimkách se jmenovitě týká právě zejména výjimek udělovaných podle § 43 a § 56 ZOPK. Závěry v nich obsažené lze přimnout za využitelné i pro rozhodování o výjimkách podle jiných právních předpisů (viz dále

V souvislosti s tím, že se lze ve vztahu k povolování výjimek setkat i s formou opatření obecné povahy (viz výše, § 56 odst. 4 ZOPK), a s ohledem na to, že ZOPK neobsahuje žádná speciální procesní pravidla, uplatní se na instanční a soudní přezkum opatření obecné povahy o povolení výjimky příslušná ustanovení správního řádu a soudního řádu správního.

Problémem, který se může rozhodování o výjimce týkat, je otázka konkrétnosti jejího obsahu. Jmenovitě se lze setkat s problémem tzv. „paušální výjimky“ na ne-definované zásahy. Z povahy věci podle nás plyne, že předmět každého rozhodnutí o výjimce musí být dostatečně určitý a konkrétní (a to i v případě, že by byla udělena formou opatření obecné povahy či že by rozhodnutí o výjimce bylo nahrazeno veřejnoprávní smlouvou). Nicméně lze si zřejmě představit i situaci, kdy bude třeba ze strany příslušného orgánu, který bude o výjimce rozhodovat, zvážit, zda je možné povolit „paušální“ výjimkové zásahy (buď výlučně, či v kombinaci se stanovením konkrétních zásahů, které se povolují). Částečně se touto problematikou zabýval Nejvyšší správní soud v již výše citovaném rozsudku ze dne 27. 3. 2008, č. j. 6 As 48/2006-118⁵²⁴, když jako „*důvod porušení § 47 odst. 3 SŘ shledal postup, kterým příslušný orgán povolil paušální výjimku a v odůvodnění svého rozhodnutí nerozvedl své správní uvážení, jež jej vedlo k stanovení takovéto paušální výjimky*“. Lze uzavřít, že „paušální výjimky“ jsou natolik problematické, že by měly být aplikační praxí umožněny pouze zcela výjimečně a zvolení takového postupu musí být řádně odůvodněno. Dokonce se nabízí závěr, zda jejich uplatnění zcela nevyloučit, a to s ohledem na povahu výjimkových procesů, které tím, že oslabují zákonný princip zákazů, omezení atd. musí být vždy dostatečně určité, což může být v případě připuštění paušálních výjimek minimálně problematické.

Jedním z dalších procesních problémů, na který je vhodné ve vztahu k rozhodování o výjimkách poukázat, je otázka důsledků zrušení pozitivního rozhodnutí o výjimce jako řetězícího rozhodnutí pro správní akt, který je předmětem soudního přezkumu, jestliže ke zrušení řetězícího rozhodnutí o výjimce došlo až po právní moci soudně přezkoumávaného rozhodnutí. Při hledání odpovědi na tuto otázku je třeba vyjít z relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu, která se danou otázkou opakovaně zabývala [samozejmě nejen ve vztahu k rozhodnutím o výjim-

přehled právních předpisů, na základě nichž lze rozhodnout o výjimce s dopady či významem pro životní prostředí).

⁵²⁴ Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 30. 9. 2010].

ce, ale obecně ve vazbě na řetězící (podkladové) rozhodnutí].⁵²⁵ Přitom není rozhodující, že v dané konkrétní věci nebylo rozhodnutí o výjimce podle § 56 ZOPK Nejvyšším správním soudem posouzeno jako podkladové rozhodnutí ve vztahu k rozhodování podle § 4 odst. 2 ZOPK. Ze závěrů rozsudku NSS ze dne 10. 2. 2010, č. j. 6 As 43/2008-472, je významné, že i ve vztahu k rozhodnutí o výjimce, pokud by mělo charakter řetězící aktu, odkázal soud na svoji dosavadní judikaturu (viz judikáty uvedené v pozn. č. 11), podle níž je třeba v těchto případech vyjít z ust. § 75 odst. 1 SŘS. Dle tohoto ustanovení jsou rozhodnutí správních orgánů přezkoumávána správními soudy podle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Koncentrovaně vyjádřeno, Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že nelze zasáhnout do pravomocného rozhodnutí z toho důvodu, že bylo zrušeno podkladové rozhodnutí relevantní pro přezkoumávané rozhodnutí, pokud v okamžiku vydání soudem přezkoumávaného rozhodnutí bylo podkladové rozhodnutí v právní moci. Výjimkou je skupina nicotných aktů, u nichž se má zato, že nebyly nikdy vydány, a tudíž nemohly působit následky ani v minulosti. Domyšleno do „prostředí práva životního prostředí“ lze v daných souvislostech uvést – např. právě v režimu zákona o ochraně přírody a krajiny –, že řešením in favorem ochrany životního prostředí mohl být postup podle § 66 ZOPK. Na základě tohoto ustanovení je orgán ochrany přírody oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat. V daném případě lze postup uplatnit i ve vztahu k pravomocným správním rozhodnutím.⁵²⁶

⁵²⁵ Lze uvést např. rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2009, č. j. 4 As 38/2008-97, rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2009, č. j. 2 As 4/2009-111, rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128. Dostupné z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 30. 9. 2010].

⁵²⁶ Blíže k § 66 ZOPK srov. např. PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, úplné znění zákona s komentářem*. 2. vydání, Praha: Linde, 2010, s. 205; rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 8/2008-80. Dostupný z: <<http://www.nssoud.cz>>, [cit. 30. 9. 2010].

12.2 ROZHODOVÁNÍ O VÝJIMKÁCH VE SVĚTLE ZVLÁŠTNÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Níže uvedené případy povolení výjimek ze zákonem či jinak (např. opatřením obecné povahy) stanovených zákazů a omezení jsou zařazeny do tohoto pojednání proto, že se dané problematice dosud odborná literatura v podstatě nevěnuje a jejich přehled se jeví vhodný jak z hlediska informačního, tak jako východisko pro uvědomění si jejich shodností či naopak rozdílů. Nutno zdůraznit, že nejčastěji je předmětem odborné diskuse i judikatury problematika výjimek povolovaných podle § 43⁵²⁷ a 56⁵²⁸ ZOPK. Na některé ze závěrů, které se jich týkají a které byly použity ve vztahu k pojednání o základních východiscích rozhodování o výjimkách, níže pouze odkážeme. Na ty, které nebyly dosud analyzovány (neboť jsou relevantní právě a zejména pro prostředí ZOPK), bude poukázáno v této kapitole.

12.2.1 Výjimky podle zákona o ochraně přírody a krajiny

ZOPK umožňuje povolit výjimku v následujících případech:

⁵²⁷ PRŮCHOVÁ, I. Poznámka k nové koncepci udělování výjimek podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In ČERNÝ, P., DOHNAL, V. (eds). *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů*. ASPI Publishing: Praha, 2004, s. 131–136. Srov. např. PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, úplné znění zákona s komentářem*. 2. vydání, Praha: Linde, 2010, s. 119 a násl. Srov. ČERNÝ, P. *Aarhuskou úmluvou znovu proti vládním výjimkám*, [cit. 12. 11. 2010]. Dostupné z: <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=38>>; dále KOUSAL, M. *Výjimky ze zákazů mimo dohled spravedlnosti?*, [cit. 12. 11. 2010]. Dostupné z: <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=97>>. Ze starších komentářů k ZOPK srov. např. DAMOHORSKÝ, M., PRUCHOVÁ, I., PÁLENSKÁ, D. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související, komentované znění*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 117 a násl.; PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000*. Praha: Linde, 2006, s. 95 a násl.; MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 196 a násl.

⁵²⁸ Srov. např. PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, úplné znění zákona s komentářem*. 2. vydání, Praha: Linde, 2010, s. 183 a násl.

12.2.1.1 Výjimky u ochrany volně žijících ptáků

Podle § 5b odst. 1 ZOPK může orgán ochrany přírody stanovit, neexistuje-li jiné uspokojivé řešení, rozhodnutím odchylný postup od postupu uvedeného v § 5a odst. 1 a 2 ZOPK. Tato ustanovení obsahují zákazy týkající se ochrany ptáků, kteří volně žijí na evropském území členských států EU. Svoji podstatou se jedná o stanovení výjimek. V případě, že se bude odchylný postup týkat blíže neurčeného okruhu osob, může jej orgán ochrany přírody stanovit dle § 5b odst. 4 ZOPK opatřením obecné povahy.

12.2.1.2 Výjimky ze zákazu poškozovat jeskyně

Podle § 10 odst. 2 ZOPK je možné udělit výjimku ze zákazu ničit, poškozovat nebo upravovat jeskyně nebo jinak měnit jejich dochovaný stav. Výjimku z tohoto zákazu může udělit orgán ochrany přírody pouze v případech, kdy je to v zájmu ochrany jeskyně nebo kdy jiný veřejný zájem chráněný tímto nebo jiným zákonem výrazně převažuje nad zájmem na ochraně jeskyní.

12.2.1.3 Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích

Jak již bylo uvedeno výše, jedná se o jeden z nejméně frekventovaných v praxi aplikovatelných „výjimkových“ režimů. Je obsažen v ustanovení § 43 ZOPK, které bylo od nabytí účinnosti ZOPK dne 1. 6. 1992 opakovaně novelizováno. Naposledy s účinností k 1. 12. 2009 zákonem č. 349/2009 Sb.

Aniž bychom zabíhali do podrobností, je třeba uvést, že z pohledu procesního bylo pro udělování výjimek nejproblematictější období od 28. 4. 2004, kdy nabytí účinnosti zákon č. 218/2004 Sb., do 30. 11. 2009. V tomto období rozhodovala o výjimkách podle § 43 ZOPK v každém jednotlivém případě svým rozhodnutím vláda. Diskuse byly vedeny zejména o povaze procesu, jmenovitě, zda je správním řízením, jehož výsledkem je správní rozhodnutí. Ač v současné době již téměř rok působí nový režim udělování výjimek, je vhodné upozornit na závěry obsažené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2010, č. j. 7 Ca 19/2008-33, podle něhož „řízení podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích), nespadá pod ty druhy taxativně vyjmenovaných řízení v § 90 odst. 1 tohoto zákona, na které se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Jinak řečeno, s ohledem na fakt, že § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, není vyjmenován v § 90 odst. 1 téhož

zákona v rámci taxativně uvedeného okruhu řízení, která nepodléhají obecným předpisům o správním řízení, je nutné, aby rozhodnutí vydané vládou na základě čl. 76 Ústavy ve spojení s § 43 citovaného zákona splňovalo náležitosti požadované obecnými předpisy o správním řízení. Až od 1. 12. 2009 pak platí právní úprava, kdy výjimku uděluje, a tedy rozhodnutí vydává, Ministerstvo životního prostředí (srov. § 43 uvedeného zákona) v návaznosti na usnesení vlády“ .

Od 1. 12. 2009 zákon nově rozlišuje 2 skupiny případů povolování výjimek.

- První se týká případů povolování výjimek ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a 45i ZOPK, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. Tyto výjimky schvaluje v každém jednotlivém případě svým usnesením vláda. Správním orgánem příslušným k udělení výjimky podle odstavce je Ministerstvo životního prostředí. Ministerstvo po obdržení žádosti o výjimku předloží tuto žádost do 60 dnů na jednání vlády. Do 30 dnů po projednání ve vládě vydá ministerstvo rozhodnutí podle usnesení vlády.
- Druhý okruh případů povolování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 je z hlediska rozhodovací pravomoci svěřen příslušnému orgánu ochrany přírody a krajiny. Jedná se o případy, kdy jiný veřejný zájem
 - a) převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo
 - b) je v zájmu ochrany přírody, nebo
 - c) tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.

Poměrně podrobně analyzuje novou právní úpravu L. Šmídová⁵²⁹ s tím, že novou koncepcí povolování výjimek podle § 43 ZOPK v zásadě hodnotí kladně. Poukazuje však na některá úskalí spojená zejména s režimem udělování výjimek v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, kdy o výjimce rozhodne Ministerstvo životního prostředí na základě vydaného usnesení vlády. Ve vztahu k určení, kdy půjde o „výrazně převažující veřejný zájem“ uzavírá, že jím budou zejména případy rozsáhlých záměrů s celorepublikovým či multiregionálním dopadem, tedy u záměrů uskutečňovaných na základě celostátních koncepcí, tj. koncepcí předkládaných a schvalovaných ústředními

⁵²⁹ Srov. blíže ŠMÍDOVÁ, L. Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území. *Ochrana přírody*. 2010, č. 3, s. 16–17.

orgány státní správy, např. v oblasti dopravy, energetiky, zemědělství, nakládání s odpady apod. Konkrétně může jít například o záměry k výstavbě dálničních tahů, rychlostních silnic, významných vodních děl – plavebních cest, železničních tratí ve významných železničních koridorech či rozvodů vysokého napětí. Ministerstvo životního prostředí se k této otázce vyjádřilo tak, že „podmínku výrazně převažujícího zájmu nad zájmem ochrany přírody mohou splňovat pouze ty záměry, které jsou zahrnuty v koncepcích schvalovaných na úrovni vlády ČR, tedy záměry celostátního nebo mezinárodního významu. Především se tudíž v praxi bude jednat o oblasti, plochy a koridory vymezené v politice územního rozvoje podle § 31 a n. zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).“⁵³⁰

Z hlediska procesního je poměrně zajímavou otázkou vztahu usnesení vlády k finálnímu rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o výjimce. L. Šmídová⁵³¹ jejich vzájemný vztah vyjadřuje následujícím způsobem: „Ačkoliv MŽP formálně vede správní řízení a svým rozhodnutím výjimku uděluje, ve skutečnosti je ve své rozhodovací činnosti zcela vázáno usnesením vlády, od kterého se podle obecně přijímaného výkladu nemůže odchýlit. Formálně tedy rozhoduje MŽP, materiálně vláda“. I s tímto závěrem lze souhlasit. Svoji povahou se usnesení vlády „chová“ vůči rozhodnutí o udělení výjimky Ministerstvem životního prostředí jako podkladové závazné stanovisko. V případě nesouhlasu vlády s udělením výjimky musí zjevně Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím zamítnout žádost o povolení výjimky.

12.2.1.4 Výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů

Výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2, § 49 a 50 v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, povoluje orgán ochrany přírody.

⁵³⁰ Viz sdělení č. 8 odboru legislativního a odboru zvláště chráněných částí přírody MŽP k postupu podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 349/2009 Sb. Věstník MŽP č. 5/2010, s. 67. Dostupný z:

<[http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/617884F73E8A4BC8C125771F00554568/\\$file/OVV-Vestnik_5_2010-20100510.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/617884F73E8A4BC8C125771F00554568/$file/OVV-Vestnik_5_2010-20100510.pdf)>, [cit. 30. 9. 2010].

⁵³¹ Viz op. cit. v poznámce č. 529, s. 297.

U zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropských společenství (směrnice Natura 2000)⁵³², lze výjimku povolit jen tehdy, pokud je dán některý z uvedených důvodů, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.

Ustanovení § 56 odst. 2 ZOPK stanoví, že výjimku je možné povolit:

- a) v zájmu ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť,
- b) v zájmu prevence závažných škod, zejména na úrodě, dobytku, lesích, rybolovu, vodách a ostatních typech majetku,
- c) v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a důvodů s příznivými důsledky nesporného významu pro životní prostředí,
- d) pro účely výzkumu a vzdělávání, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo opětovného vysazení v původním areálu druhu a chovu a pěstování nezbytných pro tyto účely, včetně umělého rozmnožování rostlin,
- e) v případě zvláště chráněných druhů ptáků pro odchyt, držení nebo jiné využívání ptáků v malém množství.

Jak bylo uvedeno výše, ustanovení § 56 ZOPK umožňuje povolit „výjimkovou“ aktivitu prostřednictvím tří různých procesních forem.

Za prvé na základě správního rozhodnutí, za druhé na základě jejího povolení opatřením obecné povahy⁵³³, a to v situaci, pokud by se výjimka týkala blíže neurčeného okruhu osob, a za třetí v zákonem stanovených případech [důvody pro povolení výjimky sub a) a b) výše uvedené] i uzavřením subordinační veřejnoprávní smlouvy⁵³⁴. Veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít, jen pokud neexistuje jiné uspokojivé řešení, navrhovaná činnost neovlivní dosažení nebo udržení příznivého

⁵³² Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. 4. 1979 o ochraně volně žijících ptáků.

⁵³³ Viz kapitola 6. Opatření obecné povahy, část 6.5.1 Zákon o ochraně přírody a krajiny, s. 176 a násl.

⁵³⁴ Viz kapitola 5. Veřejnoprávní smlouvy, část 5.2.2 Zákon o ochraně přírody a krajiny, s. 118 a násl.

stavu druhu z hlediska ochrany a tyto odůvodněné skutečnosti jsou v dohodě výslovně uvedeny. Veřejnoprávní smlouva nahrazuje rozhodnutí o povolení výjimky.

Orgán ochrany přírody v rozhodnutí o výjimce může stanovit povinnost označení živočicha zvláště chráněného druhu nezaměnitelnou a trvalou značkou a rovněž podmínky pro výkon povolované činnosti. Pokud to povaha řešené věci dovozuje, lze povinnost označení živočicha zvláště chráněného druhu a podmínky stanovit i v opatření obecné povahy či veřejnoprávní smlouvě.

12.2.2 Výjimky podle vodního zákona

12.2.2.1 Výjimky ze zákazu vstupu do ochranného pásma I. stupně

Podle § 30 odst. 7 je do ochranného pásma I. stupně zakázán vstup a vjezd. Z tohoto zákazu existuje zákonná výluka ve vztahu k osobám, které mají právo vodu z vodního zdroje odebírat, a u vodárenských nádrží pro osoby, které tato vodní díla vlastní. Vedle toho může vodoprávní úřad stanovit rozhodnutím i další výjimky ze zákazu vstupu a vjezdu.

12.2.2.2 Výjimky z používání závadných látek

Podle § 39 odst. 7 může vodoprávní úřad povolit těm, kteří používají závadné látky, výjimku ze zákonných povinností týkajících se používání závadných látek. Výjimku nemůže udělit, jedná-li se o ropné látky. Povolení výjimky je možné pouze v nezbytně nutné míře, na omezenou dobu a za předpokladu, že jich bude použito a) k úpravě a udržování vodního toku, nebo b) ke krmení ryb, nebo c) z důvodů zdravotních, nebo d) k úpravě povrchových nebo podzemních vod pro určité způsoby užívání, např. srážení anorganických živin přímo ve vodním toku, nebo e) k odstranění nežádoucí flóry nebo fauny ve vodním toku, nebo f) jako indikátorových látek pro účely měření, nebo g) v rámci schválených sanačních technologií.

12.2.3 Výjimky podle zákona o vodovodech a kanalizacích

12.2.3.1 Výjimky z uložení stok a kanalizačních přípojek

Podle ust. § 12 zákona o vodovodech a kanalizacích musí být stoky pro odvádění odpadních vod, s výjimkou dešťových stok, jakož i kanalizační přípojky při souběhu a křížení uloženy hlouběji než vodovodní potrubí pro rozvod pitné vody. Z této povinnosti může povolit vodoprávní úřad výjimku za předpokladu, že bude provedeno takové technické opatření, které zamezí možnosti kontaminace pitné vody vodou odpadní, a to při běžném provozu i v případě poruchy kanalizace.

12.2.3.2 Výjimky z požadavků na jakost vody k úpravě na pitnou vodu

Ust. § 13 odst. 1 stanoví, že voda odebraná z povrchových vodních zdrojů nebo z podzemních vodních zdrojů pro účely úpravy na vodu pitnou (tzv. surová voda) musí splňovat v místě odběru před její vlastní úpravou požadavky na její jakost ve vazbě na použité standardní metody úpravy surové vody na vodu pitnou.

Výjimečně lze však k úpravě na vodu pitnou odebrat povrchovou nebo podzemní vodu, jež v místě odběru nespĺňuje požadavky na jakost surové vody, stanovené prováděcím právním předpisem. Tuto výjimku povoluje na žádost provozovatele vodovodu krajský úřad, a to pouze za předpokladu, že technologie úpravy vody z takového zdroje zaručuje zdravotní nezávadnost upravené pitné vody, jejíž podmínky jsou stanoveny zvláštními právními předpisy.

12.2.3.3 Výjimky z ochranných pásem vodovodních řadů a kanalizačních stok

Ochranná pásma vodovodních řadů a kanalizačních stok slouží k bezprostřední ochraně vodovodních řadů a kanalizačních stok před poškozením. Ust. § 23 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích stanoví, jak jsou ochranná pásma vymezena.

Výjimku z ochranného pásma může povolit v odůvodněných případech vodoprávní úřad. Při povolování výjimky přihlédne k technickým možnostem řešení při současném zabezpečení ochrany vodovodního řadu nebo kanalizační stoky a k technicko-bezpečnostní ochraně zájmů dotčených osob.

12.2.4 Výjimky podle zákona o rybářství

12.2.4.1 Výjimky ze způsobu lovu

Zákon o rybářství stanoví řadu zákazů, souvisejících s lovem v rybářském revíru a v rybníkářství. Jedním ze zákazů je zákaz používat při lovu prostředků výbušných, otravných nebo omamných látek [§ 13 odst. 2 písm. a) ZOR].

Z tohoto zákazu může Ministerstvo zemědělství povolit výjimku na základě žádosti uživatele rybářského revíru nebo rybníkáře, neexistuje-li žádné jiné uspokojivé řešení pro odstranění negativního vlivu vodního prostředí.

12.2.5 Výjimky podle lesního zákona

12.2.5.1 Výjimky ze zákazu používat pozemky určené k plnění funkcí lesa k jiným účelům

Ust. § 13 odst. 1 stanoví, že veškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa musí být účelně obhospodařovány podle lesního zákona. Jejich využití k jiným účelům je zakázáno.

O výjimce z tohoto zákazu může rozhodnout orgán státní správy lesů na základě žádosti vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu. Jedná se o rozhodnutí o odnětí pozemků plnění funkcí lesa podle § 15 LesZ. V dané souvislosti je vhodné uvést, že z konstrukce právní úpravy bylo dovozeno, a to i judikaturou Nejvyššího správního soudu⁵³⁵, že jde o rozhodnutí, které je vydáváno až po vydání územního rozhodnutí.

12.2.5.2 Výjimky ze zákazů při obecném užívání lesa

Z některých zákazů činností v lese podle § 20 odst. 1 LesZ může být udělena výjimka – a to vlastníkem lesa (ty nás ve vztahu ke správním procesům bezprostředně nezajímají). Nicméně pokud by touto výjimkou byla porušena práva jiných

⁵³⁵ Srov. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005-154. Dostupný z: <http://www.nssoud.cz>, [cit. 30. 9. 2010].

vlastníků lesů, musí být i u těchto zákazů rozhodnuto o výjimce orgánem státní správy lesů.

12.2.5.3 Výjimky ze stanovené velikosti nebo šířky holé seče

Ust. § 31 odst. 2 stanoví, že při mýtní těžbě úmyslné nesmí velikost holé seče překročit 1 ha a její šíře na exponovaných hospodářských souborech jednonásobek a na ostatních stanovištích dvojnásobek průměrné výšky těženého porostu. Šířka holé seče není omezena při domýcení porostních zbytků a porostů o výměře menší než 1 ha.

V odůvodněných případech může orgán státní správy lesů při schvalování plánu nebo při zpracování osnovy nebo na žádost vlastníka lesa povolit výjimku ze stanovené velikosti nebo šířky holé seče, a to při splnění zákonných limitů.

Je třeba zdůraznit, že na povolení této výjimky se podle § 31 odst. 2 in fine nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Tato dikce byla používána za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení. V podmínkách zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je třeba ji interpretovat jako vyluku z aplikace části druhé a třetí SŘ.

12.2.5.4 Výjimky z mýtní těžby

Podle § 33 odst. 4 je zakázáno provádět těžbu mýtní úmyslnou v lesních porostech mladších než 80 let.

V odůvodněných případech může orgán státní správy lesů při schvalování plánu nebo při zpracování osnovy nebo na žádost vlastníka lesa povolit výjimku z tohoto zákazu.

12.2.6 Výjimky podle zákona o nakládání s těžebním odpadem

12.2.6.1 Výjimky z ukládání těžebních odpadů

Podle ust. § 22 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem, může obvodní báňský úřad na žádost provozovatele rozhodnutím udělit výjimku z plnění požadavků na ukládání těžebních odpadů, které nejsou klasifikované jako nebezpečné, pokud vznikají při ložiskovém průzkumu, jakož i na ukládání neznečištěné zeminy pod podmínkou, že jsou splněny požadavky stanovené v § 3 cit. zákona.

Ministerstvo zemědělství může za stejné podmínky na žádost provozovatele rozhodnutím udělit výjimku z plnění požadavků na ukládání těžebních odpadů, jde-li o odpad, který vzniká při těžbě, úpravě a skladování rašeliny. Zmírnění nelze povolit, jde-li o těžební odpad vznikající při ložiskovém průzkumu ropy, kamenné soli a solí draselných, borových, bromových a jodových.

12.2.7 Výjimky podle zákona o ochraně zvířat proti týrání

12.2.7.1 Výjimka z porážení jatečných zvířat

Ust. § 5 odst. 4 zákona č. 246/2002 Sb., o ochraně zvířat proti týrání, stanoví, že porážení jatečných zvířat vykvrvením může být prováděno pouze po jejich omráčení zaručujícím ztrátu citlivosti a vnímání po celou dobu vykvrvování. Jatečné zpracování zvířete před jeho vykvrvením je zakázáno.

Výjimky z toho může povolit Ministerstvo zemědělství pro potřeby církví a náboženských společností, jejichž předpisy stanoví jiný způsob porážky zvířat. Církev nebo náboženská společnost může takovou porážku zvířat provádět jen podle veterinárních podmínek stanovených orgánem veterinární správy pro jednotlivá zařízení. Porážku musí provádět osoba odborně způsobilá, která je povinna dbát o minimální utrpení poráženého zvířete.

12.2.8 Výjimky podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu

12.2.8.1 Výjimka z povinnosti provést skrývku

Podle § 8 odst. 1 ZoZPF jsou právnické a fyzické osoby při stavební, těžební a průmyslové činnosti a při geologickém a hydrogeologickém průzkumu povinny skrývat odděleně svrchní kulturní vrstvu půdy, popřípadě i hlouběji uložené zúrodnění schopné zeminy na celé dotčené ploše a postarat se o jejich hospodárné využití nebo řádné uskladnění pro účely rekultivace, anebo zajistit na vlastní náklad jejich odvoz a rozprostření na plochy určené orgánem ochrany zemědělského půdního fondu, pokud v odůvodněných případech tento orgán neudělí výjimku z povinnosti provést skrývku uvedených zemín.

12.2.9 Výjimky podle zákona o integrované prevenci

12.2.9.1 Výjimky z emisních limitů

Podle § 14 odst. 1 zákona IPPC stanoví krajský úřad emisní limity, a to podle zákonem stanovených kritérií. Stanovit výjimky z nich může krajský úřad na dobu nejdéle šest měsíců, jestliže provozovatel zařízení v této době plánuje uskutečnit opatření (například uvedení zařízení do provozu, krátkodobé přerušení nebo definitivní ukončení provozu zařízení) vedoucí ke snížení znečištění.

12.2.10 Výjimky podle zákona o odpadech

12.2.10.1 Výjimky z nakládání s odpady perzistentních organických znečišťujících látek

Nakládání s odpady perzistentních organických znečišťujících látek upravuje přímo použitelný předpis Evropských společenství o perzistentních organických znečišťujících látkách. Krajský úřad může udělit výjimku podle čl. 7 odst. 4 písm. b) přímo použitelného předpisu Evropských společenství o perzistentních organických znečišťujících látkách (Směrnice 850/2004) . V rozhodnutí o výjimce může úřad stanovit podmínky.

12.2.11 Výjimky podle zákona o ochraně veřejného zdraví

12.2.11.1 Výjimky z hygienických požadavků pro zařízení pro výchovu a vzdělávání

Ust. § 14 ZOVZ umožňuje povolit výjimky z hygienických požadavků stanovených v § 7 odst. 1 ZOVZ, a to jen tehdy, pokud tím nebude ohrožena ochrana veřejného zdraví. O povolení výjimky rozhoduje na žádost osoby příslušný orgán ochrany veřejného zdraví.

12.2.11.2 Výjimky z hygienických limitů u zdrojů hluku nebo vibrací

Ust. § 31 umožňuje v případě, že při používání, popřípadě provozu zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou letišť, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, udělit z těchto limitů výjimku. Nutno zdůraznit, že právní úprava přímo nepoužívá pojem „výjimka“, ale „povolení“. Nicméně obsahově se jedná o povolení „výjimky“. Povolení vydává na návrh osoby provozující zdroj příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. Orgán ochrany veřejného zdraví časově omezené povolení vydá, jestliže osoba prokáže, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru. Rozumně dosažitelnou mírou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková nebo antivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím.⁵³⁶ Toto povolení se nevydává, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle IPPC.

12.2.11.3 Výjimka pro výrobu teplé vody pro osobní hygienu pracovníků

Podle § 41a odst. 1 ZOVZ je zaměstnavatel, který z individuálního zdroje vyrábí teplou vodu pro účely osobní hygieny zaměstnanců, povinen zajistit, aby v této vodě nebyly překročeny hygienické limity mikrobiologických, fyzikálních, chemických a organoleptických ukazatelů upravené prováděcím právním předpisem.

Nelze-li z individuálního zdroje vyrobit teplou vodu požadované jakosti, může na návrh zaměstnavatele příslušný orgán ochrany veřejného zdraví povolit výjimku. V návrhu zaměstnavatel uvede mikrobiologické, biologické, fyzikální, organoleptické a chemické ukazatele vody, jejich hodnoty, průkaz, že nedojde k poškození zdraví zaměstnanců v důsledku použití této vody, a způsob zabezpečení dodržování hodnot navržených ukazatelů. Rozhodnutí může orgán ochrany veřejného zdraví vázat na podmínky.

⁵³⁶ Srov. rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2007, č. j. 1 As 7/2006-56. Dostupný z: <http://www.nssoud.cz>, [cit. 30. 9. 2010].

12.2.12 Výjimky podle stavebního zákona

12.2.12.1 Výjimka z územního rozhodnutí o ochranném pásmu

Podle ust. § 94 odst. 2 StZ může stavební úřad z rozhodnutí o ochranném pásmu na žádost toho, komu z něj vyplývá povinnost, povolit časově omezenou výjimku za účelem uskutečnění jednorázové činnosti.

12.2.12.2 Výjimka z územního opatření o stavební uzávěře

Z územního opatření o stavební uzávěře může podle § 99 odst. 3 StZ rada obce na žádost jednotlivce povolit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře, jestliže povolení výjimky neohrožuje sledovaný účel. Proti rozhodnutí o výjimce se nelze odvolat.

12.2.12.3 Výjimky z obecných požadavků na výstavbu

Podle § 169 StZ lze z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu povolit v jednotlivých odůvodněných případech výjimku, a to pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohroží bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.

O výjimce z obecných požadavků na využívání území při pořizování územního plánu a regulačního plánu rozhoduje příslušný pořizovatel. O výjimce z obecných požadavků na využívání území pro územní řízení rozhoduje stavební úřad příslušný rozhodnout ve věci. Pro územní souhlas se výjimka nepřipouští.

O výjimce z technických požadavků na stavby a technických požadavků zabezpečujících bezbariérové užívání stavby rozhoduje stavební úřad příslušný rozhodnout ve věci.

Řízení o výjimce se vede na žádost buď samostatně, nebo může být spojeno s územním, stavebním nebo jiným řízením podle tohoto zákona; nemusí však být ukončeno společným správním aktem.

Rozhodnutí o povolení výjimky nebo odchýlného řešení lze vydat jen v dohodě nebo se souhlasem dotčeného orgánu, který hájí zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů, kterých se odchýlné řešení týká.

12.3 ZÁVĚR

Jakkoli můžeme být přesvědčeni o tom, že výjimkové režimy jsou v právu obecně a v právu životního prostředí nežádoucí, nezbude než s ohledem na realitu, která si mnohdy vynucuje připustit odlišný postup od jinak racionálně nastavených obecných pravidel, akceptovat jejich existenci. O to více je však třeba věnovat pozornost nejen jejich umožnění z hlediska hmotně právního, ale i tomu, jak nastavit procesní pravidla pro jejich povolování tak, aby bylo řádně a za účasti všech v úvahu přicházejících subjektů posouzeno, zda výjimku povolit či nikoli.

Seznam literatury:

- ČERNÝ, P. *Aarhuskou úmluvou znovu proti vládním výjimkám*, [cit. 12. 11. 2010]. Dostupné z: <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=38>>.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s.
- KOUSAL, M. *Výjimky ze zákazů mimo dohled spravedlnosti?*, [cit. 12. 11. 2010]. Dostupné z: <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=97>>.
- MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 590 s.
- PEKÁREK, M., DAMOHORSKÝ, M., PRUCHOVÁ, I., PÁLENSKÁ, D. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související, komentované znění*. Brno: Masarykova univerzita, 2000. 199 s.
- PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000*. Praha: Linde, 2006. 351 s.
- PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, úplné znění zákona s komentářem*. 2. vyd. Praha: Linde, 2010. 431 s.
- PRŮCHOVÁ, I. Poznámka k nové koncepci udělování výjimek podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In ČERNÝ, P., DOHNAL, V. (eds). *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Sborník z 1. dne konfe-*

rence Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů.
ASPI Publishing: Praha, 2004, s. 131–136.

ŠMÍDOVÁ, L. Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území.
Ochrana přírody. 2010, č. 3, s. 16–17.

KAPITOLA 13: VYHLAŠOVÁNÍ ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ A ÚZEMÍ SOUSTAVY NATURA 2000

Autor: Jakub Hanák

Pro životní prostředí cenným územím se dostává zvýšené ochrany na úrovni českého i evropského práva. Přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná území lze vyhlásit za zvláště chráněná území⁵³⁷ podle ZOPK⁵³⁸ a oblasti s vybranými stanovišti umožňující zachovat typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany tvoří soustavu Natura 2000.⁵³⁹

Oblasti zařazené do soustavy Natura 2000 nepředstavují zvláštní druh ZCHÚ, ale existují souběžně s nimi (svým územním vymezením se často překrývají). Ve značném rozsahu navíc využívají jejich prostředků ochrany, což je jednoznačné v případě evropsky významných lokalit, které v případě, že jim ochranu neposkytuje přímo ZOPK, jsou chráněny právě jedním z druhů ZCHÚ nebo na základě smlouvy. Pokud se překrývá ptačí oblast se ZCHÚ, jehož prostředky ochrany jsou zároveň dostačující pro ochranu ptáků, pro které byla oblast zřízena nařízením vlády, zajišťuje potřebnou ochranu rovněž ZCHÚ.

⁵³⁷ Podle § 14 ZOPK rozlišujeme tyto kategorie ZCHÚ: národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky.

⁵³⁸ Viz § 14 ZOPK.

⁵³⁹ Článek 3 odst. 1 směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin Podle § 3 písm. r) ZOPK je Natura 2000 tvořena na území ČR vymezenými ptačími oblastmi a vyhlášenými evropsky významnými lokalitami. Problematice vyhlášení evropsky významných lokalit se s ohledem na jejich zvláštní a odlišnou povahu nevěnujeme.

Proto můžeme v těchto případech odkázat na popis vyhlásování ZCHÚ⁵⁴⁰, které je poměrně zvláštním procesem upraveným §§ 40 a 41 ZOPK. Můžeme jej rozčlenit na dvě procesně odlišné etapy:

- 1) Vytvoření návrhu na vyhlášení, jenž je zpřístupněn veřejnosti a rozeslán dotčeným územně-samosprávným celkům a vlastníkům nemovitostí, kteří se k němu mohou vyjádřit prostřednictvím písemných námitek.
- 2) Vydání příslušného právního předpisu zřizujícím ZCHÚ na základě projednaného návrhu.

Poněkud odlišná situace nastává, když je ptačí oblast zřizována na území, které ještě zvláště chráněno není. Tím dochází k zásahu do práv vlastníků dotčených pozemků a územně-samosprávných celků, na jejichž území má ptačí oblast vzniknout. Z těchto důvodů ZOPK stanoví postup při jejich zřizování v těchto případech.

13.1 PRVNÍ ETAPA: PŘÍPRAVA NÁVRHU NA VYHLÁŠENÍ

13.1.1 Zpracování návrhu

Poněvadž se vyhlášení ZCHÚ jen zřídka setká s kladným ohlasem místních obyvatel (je možné poukázat např. na protesty proti navrhovanému vyhlášení NP Křivoklátsko), dochází v praxi již před zahájením prací na návrhu ke komunikaci⁵⁴¹ mezi orgánem ochrany přírody a dotčenými obcemi a jejich občany (tj. nejen vlastníky). V tomto okamžiku jde především o snahu vyvrátit obavy z možných omezení a negativních dopadů existence ZCHÚ a současně poukázat na výhody, které vyhlášení v budoucnosti přinese. Pravdou zůstává, že impulsem k vypracování návrhu může být pro orgán ochrany přírody také neformální podnět nebo iniciativa jakéhokoliv angažovaného jedince, ačkoliv takovým teoreticky (bohužel

⁵⁴⁰ Tímto pojmem rozumíme také vyhlásování ochranných pásem těchto území a zón Národních parků, resp. Chráněných krajinných oblastí.

⁵⁴¹ Spočívající zejména v informativní kampani a jednání s představiteli jednotlivých obcí. Blíže např. informace na webových stránkách MŽP: http://www.mzp.cz/cz/news_TZ_100122_krivoklatsko nebo v místním tisku.

právě jen teoreticky)⁵⁴² nabízí více prostoru k realizaci jejich představ institut smluvní ochrany.

Vlastní proces je zahájen vypracováním návrhu na vyhlášení ZCHÚ. Obsah a nezbytné náležitosti jsou stanoveny § 4 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 60/2008 Sb., která je podrobnější než předchozí zrušená úprava ve stále existující prováděcí vyhlášce č. 395/1992 Sb. Důsledněji je reflektována skutečnost, že za zvláště chráněné lze vyhlásit pouze území, kde je to pro jeho podobu z hlediska přírody a krajiny opodstatněné. Návrh totiž musí být odůvodněn, přičemž přesvědčivost dále zvyšuje povinnost vymezit předmět a cíle ochrany a navrhnout konkrétní bližší ochranné podmínky. Tyto skutečnosti jsou pak obsaženy v dokumentaci, která představuje spolu se zákresem hranic v kopii katastrální mapy klíčovou náležitost celého návrhu.

Poslední novelizací ZOPK⁵⁴³ došlo k vypuštění slovního spojení „příslušný k vyhlášení“ určující kompetentní orgán ochrany přírody, čímž se stalo nejednoznačným určení orgánu, který zajistí zpracování návrhu. Orgánů ochrany přírody přitom ZOPK rozlišuje hned několik (v úvahu připadají přinejmenším čtyři) a rovněž samotný proces vyhlášení nespadá po celou dobu vždy do působnosti jediného orgánu. Z logiky věci i dalšího znění předmětného ustanovení však lze usuzovat, že tímto orgánem je stejně jako za předchozí právní úpravy orgán ochrany přírody příslušný k vyhlášení konkrétního ZCHÚ a v případě velkoplošných ZCHÚ pak Ministerstvo životního prostředí (dále jen Ministerstvo).

Na tomto místě je vhodné vymezit, ne zrovna přehlednou, problematiku působnosti konkrétních orgánů k vyhlášení jednotlivých druhů ZCHÚ.

- Přírodní rezervace a přírodní památky zřizuje rada kraje v přenesené působnosti svým nařízením.⁵⁴⁴ To však neplatí v případě, že by tyto měly být

⁵⁴² Podle údajů Ústředního seznamu ochrany přírody je tímto způsobem zatím chráněno pouze 6 oblastí v porovnání s více než dvěma tisíci ostatních ZCHÚ. O důvodech tohoto stavu a úpravě této problematiky např. KNOTEK, J. Smluvní ochrana ochrany přírody. *Právní rozhledy*. 2005, s. 906–911. K veřejnoprávním smlouvám blíže kapitola 5, část 5.2.2 Zákon o ochraně přírody a krajiny, s. 118 a násl.

⁵⁴³ V celé kapitole myšleny zákony č. 349/2009 Sb. a 381/2009 Sb.

⁵⁴⁴ Viz § 77a odst. 2 ZOPK. Tím současně padá možnost obyvatel kraje ovlivnit formou referenda (od roku 2011 na základě zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu) vyhlášení ZCHÚ, ačkoliv by možná bylo vhodnější, aby tato záležitost spadala do působnosti samostatné, protože do ní by měly být řazeny především takové záležitosti, které se dotýkají v prvé řadě obyvatel kraje a jejichž význam tento rámec nepřesahuje (srov. např. pravomoc založit funkčně shodnou smluvní ochranu území).

zřízeny na území NP, kdy tak činí Ministerstvo svou vyhláškou,⁵⁴⁵ nebo ostatních zvláště chráněných území, protože v tomto prostoru toto spadá do pravomocí příslušné správy CHKO.⁵⁴⁶

- Vyhláškou Ministerstva jsou pak vyhlášovány národní přírodní rezervace a národní přírodní památky.⁵⁴⁷ Zde jde o poslední situaci, kdy orgán příslušný k vyhlášení nejen zpracovává návrh, ale vydává také zřizující právní předpis.
- V případě CHKO a NP je tato působnost rozdělena mezi Ministerstvo připravující návrhy⁵⁴⁸ a vládu, resp. Poslaneckou sněmovnu, které vydávají příslušné nařízení vlády a zákon.

13.1.2 Zveřejnění a rozeslání návrhu

Povinností příslušného orgánu je poté s tím, že byl návrh předložen k projednání, seznámit veřejnost a hlavně dotčené subjekty. Vůči nejširší veřejnosti je tak učiněno zveřejněním na portálu veřejné správy, což je v případě tzv. maloplošných ZCHÚ novou povinností, ačkoliv v praxi se tak mělo dít již dříve, protože od zveřejnění se počítala (stejně jako dnes) lhůta pro podávání námitek. Tak tomu ovšem nebylo,⁵⁴⁹ ačkoliv zveřejnění na portálu nepředstavuje žádnou náročnou operaci, neboť texty jsou stejně připravovány v elektronické podobě.

Návrh, tj. nikoliv pouze oznámení, je dále vždy zaslán dotčeným územně-samosprávným celkům. Kvůli omezením, která vyhlášení ZCHÚ pro život v obci a kraji přináší, je jejich účast v celém procesu nezbytná, což ZOPK zohledňuje ještě v dalších aspektech.

Posledním subjektem, do jehož práv vyhlášení ZCHÚ zasáhne, jsou vlastníci nemovitostí (tj. nejen pozemků) na území zamýšleného ZCHÚ, kterým musí být písemně oznámeno, že byl předložen návrh k projednání a kde se mohou seznámit s jeho celým zněním. Paradoxně jsou přístupnější návrhy na vyhlášení ZCHÚ v gesci Ministerstva, kdy tyto jsou zveřejňovány také na jeho webových stránkách,

⁵⁴⁵ Viz § 79 odst. 4 písm. h) ZOPK.

⁵⁴⁶ Viz § 78 odst. 3 zákona ve spojení s § 78 odst. 1 ZOPK.

⁵⁴⁷ Viz § 79 odst. 4 písm. h) ZOPK.

⁵⁴⁸ Viz § 40 odst. 3 ZOPK ve spojení s § 15 odst. 3 a § 25 odst. 3 ZOPK.

⁵⁴⁹ MIKO, L. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 191.

zatímco v případě rezervací a památek je většinou nutné dostavit se na krajský úřad. Součástí tohoto oznámení jsou také údaje týkající se práva podávat námítky.

Tato oznamovací povinnost doznala poslední novelizací poměrně významných změn, které mají proces vyhlášení zrychlit i zlevnit a přitom zachovat přiměřenou ochranu práv těchto osob.⁵⁵⁰ Oznamovací povinnost už neexistuje ve vztahu k nájemcům nemovitosti, což je v souladu s přístupem, který upřednostňuje přímý právní vztah k nemovitosti,⁵⁵¹ přičemž lze ještě připomenout, že nájemce ani za předchozí úpravy nebyl oprávněn podávat námítky a nemohl být ani účastníkem tohoto řízení. Přesto jej lze považovat za osobu, která by měla být o takovém záměru informována přímo (nezprostředkovaně pronajímatelem), protože ta nejzávažnější omezení se týkají právě užívacích práv. Rovněž finanční úspora, zde nebude tak výrazná, když ve vyčíslení úspor při nevyhlášení ZCHÚ pro každou evropsky významnou lokalitu se tato položka v důvodové zprávě k novele ZOPK vůbec neobjevuje.

Omezeno bylo také oznamování vlastníkům nemovitostí ve velkoplošných ZCHÚ, kdy nyní bude doručováno písemné oznámení pouze vlastníkům nemovitostí na území, které má být zařazeno do první a druhé zóny. Nikoliv tedy všem. Je sice možné souhlasit s tím, že takové zúžení je opodstatněné tím, že zásadní omezení vlastnických práv se vztahují právě na tato území,⁵⁵² fakticky tímto však dojde ke zhoršení jejich informovanosti a v důsledku i k zhoršení jejich postavení v rámci celého vyhlášovacím procesu,⁵⁵³ protože ostatním vlastníkům je doručováno pouze veřejnou vyhláškou, což je povinností dotčených obcí, které postupují podle § 25 správního řádu, tj. vyvěsí text oznámení na úřední desce po dobu 15 dnů. Vzhledem k malé frekvenci četby úředních desek můžeme očekávat, že se řada vlastníků o vyhlášovacím procesu vůbec nedozví. Vzhledem k Ministerstvem prezentovanému přínosu ZCHÚ pro obyvatele a celkovým nákladům na vyhlášení

⁵⁵⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 349/2009 Sb. Sněmovní tisk 632/0, 5. volební období, dostupný na www.psp.cz.

⁵⁵¹ Srov. judikaturu týkající se práva podat návrh na zrušení opatření obecné povahy (např. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, sp. zn. 9 Ao 1/2009).

⁵⁵² Podle původního návrhu novely ZOPK se nemělo tímto způsobem doručovat ani těmto vlastníkům, ale pouze veřejnou vyhláškou. Taková úprava by však zakládala právní nerovnost mezi vlastníky, což by bylo zvláště překvapivé v případě nejrozsáhlejších ZCHÚ.

⁵⁵³ Tato skutečnost je významná zejména v případě vlastníků těch pozemků, které byly do první nebo druhé zóny zařazeny až později nad rámec původního návrhu, což není vyloučeno.

se šetření na informování vlastníků dotčených pozemků jeví přinejmenším jako paradoxní.

13.1.3 Námitkové řízení

Územně-samosprávné celky a dotčení vlastníci (tj. všichni, nikoliv pouze ti, kterým bylo doručeno písemné oznámení) mají právo podat písemné námitky k návrhu. Jedná se o nejvýznamnější nástroj, kterým mohou výše uvedené subjekty vyjádřit svůj nesouhlas se záměrem. Novelizace zamýšlela toto řízení nahradit řízením o připomínkách, jež by už neprobíhalo ve správním řízení a příslušný orgán by je pouze projednal a sepsal protokol. Obdobně jako v případě zúžení oznamovací povinnosti i zde byla důvodem pro toto řešení údajná finanční a časová náročnost.

V praxi i odborné literatuře není sporu o tom, že se o námitkách rozhoduje ve správním řízení a vztahuje se na něj správní řád.⁵⁵⁴ Méně jasné je však vymezení okruhu účastníků tohoto řízení, jelikož současné znění § 40 ZOPK jejich okruh neomezuje pouze na vlastníky jako předchozí právní úprava. Jak již bylo několikrát naznačeno výše, námitky mohou podat také dotčené obce a kraje, čímž bylo jejich postavení ve vyhlášovacím procesu dále posíleno.⁵⁵⁵ Jiné subjekty, např. nájemci, mohou vyjádřit svůj nesouhlas pouze neformálním způsobem.⁵⁵⁶

Nová úprava však otevírá dveře také logickým úvahám o aplikaci obecných ustanovení o účastnících řízení ve správním řízení,⁵⁵⁷ čímž se do hry dostávají také další subjekty. Vedle nájemců, ačkoliv zde se lze vzhledem k uvedené judikatuře přiklánět zřejmě spíše k odmítavému postoji, především občanská sdružení zabývající se ochranou přírody a také ti, kteří neuplatnili své námitky v předepsané lhůtě (k ní blíže dále). V případě sdružení lze jejich účast přivítat, ovšem zcela jistě nebudou moci v řízení uplatňovat nesouhlas formou námitek, protože je k tomu ZOPK neopravňuje, ale pouze budou moci využít standardní práva účastníků s tím, že zejména možnost podat odvolání představuje možná nepředvídanou hrozbu pro-

⁵⁵⁴ KRISTEN, M. Řízení o námitkách. *Ochrana přírody*. 2010, č. 2, s. 14, shodně HAVELKOVÁ, S. – LANDOVÁ, B. K novele zákona o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody*. 2009, č. 6, s. 19.

⁵⁵⁵ Dosud se pouze vyjadřovaly, pokud nebyly vlastníky pozemků. Nyní tedy mohou podávat námitky na základě dvou právních titulů – vlastnictví a dotčenosti jejich území.

⁵⁵⁶ PEKÁREK, M. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 111.

⁵⁵⁷ KRISTEN, M. Řízení o námitkách. *Ochrana přírody*. 2010, č. 2, s. 14.

dražení a zejména prodloužení celého procesu.⁵⁵⁸ Shodné postavení by pak měli mít také „pomalí“ vlastníci či obce, protože ZOPK jednoznačně stanoví, že k námitkám uplatněným po lhůtě se nepřihlíží. Nelze tedy dle mého názoru připustit výklad, že by mohli uplatnit námitky jako vedlejší účastníci na základě obecné úpravy ve správním řádu.

Zmíněná lhůta počíná běžet od doručení písemného oznámení, resp. zveřejnění na portálu veřejné správy, a byla poslední novelou prodloužena z 60 na 90 dnů. Její povaha je pak prekluzivní (k později uplatněným námitkám se nepřihlíží). Námitky je nutné podat písemně⁵⁵⁹ u orgánu ochrany přírody pověřeného zpracováním a projednáním návrhu (viz část 1. 1.), který má následně 60 dnů na rozhodnutí. Proveďte tak zpravidla ve společném řízení o souvisejících námitkách. Pokud by osoba, jež námitku uplatnila, s rozhodnutím příslušného orgánu nesouhlasila má možnost podat proti rozhodnutí odvolání, resp. rozklad. Možný je pak také pochopitelně soudní přezkum, ačkoliv využití opravných prostředků bude, stejně jako podávání námitek ze strany vlastníků, podle mého názoru spíše výjimečné, k čemuž přispívá v problematických případech také trpělivé vysvětlování přínosů orgány ochrany přírody a přes poučení v oznámení také slabší právní povědomí dotčených osob. Snahu o dohodu lze očekávat zřejmě také v případě obcí a krajů (ty mohou koneckonců vystupovat v dvojroli vyhlášovatele i účastníka).

Z hlediska přezkumu je důležité, že ZOPK umožňuje podávat pouze takové námitky, které směřují proti navrženému způsobu nebo rozsahu ochrany, jímž by byl oprávněný subjekt dotčen na výkonu svých práv nebo povinností.⁵⁶⁰ V případě vlastníků půjde zejména o omezení v užívání své nemovitosti, přičemž otázkou zůstává, zda lze namítat také zásah do práva veřejného užívání (přístup do krajiny, sbírání dřeva v lese apod.), které nemá přímou souvislost s vlastnickým právem. Spíše se lze přiklonit k tomu, že tyto skutečnosti by mohla namítat obec jako reprezentant svých občanů.⁵⁶¹ ZOPK ukládá orgánu o námitkách rozhodnout, nikoliv

⁵⁵⁸ Ačkoliv teoreticky by taková sdružení měla zpřísnění ochrany jen a jen podporovat. Na druhou stranu lze např. v případě bližších ochranných podmínek očekávat možné sporné body. Informačního efektu by však šlo docílit také na základě zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

⁵⁵⁹ Uplatní se způsoby dle správního řádu. Příslušné orgány jsou podle § 72 písm. e) ZOPK také povinny vedle samotných návrhů na vyhlášení evidovat i vyjádření vlastníků a nájemců k těmto záměrům.

⁵⁶⁰ Viz § 40 odst. 4 ZOPK.

⁵⁶¹ Přitom právě obavy o zákaz pohybu v lese a komplikovanější povolování staveb jsou velmi často uváděny jako hlavní důvody, proč obyvatelé vyhlášení ZCHÚ odmítají.

jim však vyhovět. S ohledem na možné odvolání nebo správní žalobu je otázka v jakém rozsahu budou odvolací orgány nebo soudy tato rozhodnutí přezkoumávat. Procesní stránka je jednoznačná, ovšem nedomnívám se, že by se mohly ve věcných aspektech odchýlit od názoru orgánu ochrany přírody, pokud bude srozumitelně a logicky odůvodněn. Lze tak jen připomenout stále platný postřeh, že pokud se vlastníci a nájemci se záměrem neztotožní a nebudou se chovat přinejmenším neutrálně, tak je ohrožena sama podstata záměru na ochraně území, poněvadž ochrana fungující na základě administrativních a sankčních nástrojů je iluzorní.⁵⁶²

Význam námitek tak spočívá vedle procesní ochrany a „individuálního“ přístupu zejména ve skutečnosti, že návrh je nutné upravit v souladu s rozhodnutím o námitkách a že také zřizovací právní předpis nesmí obsahovat žádné rozšíření obsahu a rozsahu ochrany nad rámec podle rozhodnutí upraveného návrhu. Vlastníkům a územně-samosprávným celkům se tímto zaručuje, že jim nebude uložena žádná povinnost, ke které by nemohly uplatnit námitky.⁵⁶³

Novelizace také bez zdůvodnění zrušila tzv. předběžnou ochranu vyhlášeného území, která spočívala v povinnosti zdržet se na území navrhovaném ke zvláštní ochraně všech zásahů, které by měnily nebo poškozovaly dochovaný stav přírody. Nedopatřením zákonodárce však stále v ZOPK zůstává sankce pro vlastníky a nájemce pozemků, pokud tuto neexistující povinnost poruší,⁵⁶⁴ ačkoliv toto ustanovení není nyní aplikovatelné. Zřejmě teprve praxe pak ukáže, zda tímto byla fakticky ochrana přírody snížena či nikoliv.

⁵⁶² PEKÁREK, Milan a kol. *Cit. dílo*, s. 112. Stejný argument používá také např. současný ministr životního prostředí Pavel Drobil pro zvážení vyhlášení NP Křivoklátsko.

⁵⁶³ MIKO, L. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 192.

⁵⁶⁴ Viz § 87 odst. 3 písm. f) § 88 odst. 2 písm. h) ZOPK.

13.2 DRUHÁ ETAPA: VYHLÁŠENÍ ZCHÚ PRÁVNÍM PŘEDPISEM

13.2.1 Projednání

Ustanovení § 41 ZOPK ukládá povinnost⁵⁶⁵ projednat návrh na vyhlášení⁵⁶⁶ (v podobě návrhu právního předpisu)⁵⁶⁷ s orgány státní správy. Okruh těchto orgánů je naznačen poznámkou pod čarou v ZOPK. Jedná se o „typické“ orgány, v jejichž působnosti je ochrana jednotlivých složek životního prostředí podle zvláštních právních předpisů, které také určují konkrétní orgán. V případě ZCHÚ vyhlášených právní předpisem na úrovni ministerstva a výše⁵⁶⁸ pak ZOPK sám stanoví, že se musí jednat o ústřední orgány státní správy (často právě Ministerstvo životního prostředí).

ZOPK bohužel jednoznačně nestanoví okamžik, kdy má k tomuto projednání dojít. Ze systematiky ZOPK i praxe vyplývá, že se tak děje po zpracování návrhu v první etapě. Tuto variantu potvrzuje také to, že příslušné ustanovení ZOPK koresponduje s Legislativními pravidly vlády⁵⁶⁹ (ty však nedopadají na vyhlásování přírodních památek a rezervací radou kraje). Je otázkou, zda ZOPK představuje vůči Pravidlům zvláštní úpravu,⁵⁷⁰ protože žádnou odchylku od nich nestanoví.⁵⁷¹ Lze tak zřejmě uzavřít, že toto ustanovení upravuje projednání při vyhlásování

⁵⁶⁵ Z dikce „projedná“ lze usuzovat, že jde o povinnost a nikoliv pouze možnost orgánu ochrany přírody, který návrh předkládá. Opačný názor zastává PEKÁREK, M. a kol. *Cit. dílo*, s. 113.

⁵⁶⁶ ZOPK používá formulaci záměr na vyhlášení, přičemž lze souhlasit s názorem, že jde o synonyma – viz. MIKO, L. *Cit. dílo*, s. 194.

⁵⁶⁷ Stejného názoru o podobě návrhu je také PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. 2. vyd. Praha: Linde, 2010, s. 116.

⁵⁶⁸ PRCHALOVÁ, J. *Cit. dílo*, s. 116 soudí, že do této skupiny logicky patří také vyhlásování přírodních památek a rezervací na území NP vyhláškou Ministerstva. Ze znění ZOPK takový závěr nevyplývá.

⁵⁶⁹ Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. 3. 1998 v aktuálním znění (dále jen Pravidla).

⁵⁷⁰ Tak zřejmě PRCHALOVÁ, J. *Cit. dílo*, s. 116, bez jasného tvrzení pak MIKO, L. *Cit. dílo*, s. 194 i PEKÁREK, M. a kol. *Cit. dílo*, s. 111.

⁵⁷¹ Ústřední orgány jsou povinnými připomínkovými místy, přičemž lhůta 30 dnů se podle § 41 odst. 3 ZOPK vztahuje pouze na projednání na krajské úrovni. V případě lhůty opačně PRCHALOVÁ, J. *Cit. dílo*, s. 116.

ZCHÚ nařízením kraje⁵⁷² a v případě „ústředních“ právních předpisů de facto pouze zdůrazňuje povinnost projednání s ústředními státními orgány a jinak se postupuje podle Pravidel.

Zcela vyloučit však podle mého nelze ani variantu, že by projednání probíhalo současně s jednáním s vlastníky a územně-samosprávnými celky, čímž by byla právní úprava v ZOPK skutečně zvláštní a fakticky by znamenala v případě „ústředních“ právních předpisů projednání dvojí. Toto by potvrzovalo také chápání termínu „záměr na vyhlášení“ jako synonyma s termínem „návrh na vyhlášení“, s kterým pracuje ZOPK upravující podrobně celou první etapu procesu (tj. vlastní přípravu návrhu), přičemž vydávání právních předpisů je upraveno v samostatných speciálních zákonech. Důvodem pro tento výklad je také skutečnost, že pokud nebude příslušný orgán státní správy souhlasit např. s navrženými ochrannými podmínkami, může se dostat do kolize se zněním návrhu upraveného podle rozhodnutí o námitkách. Protože ZOPK vylučuje, aby rozsah omezení vlastníků nebo rozsah ochrany šel nad rámec návrhu upraveného v námitkovém řízení, znamená to, že požadavky orgánu státní správy nemohou být akceptovány (byť by byly opodstatněné) a celé projednání do jisté míry ztrácí svůj smysl. Z těchto důvodů se tak, při odmítnutí tohoto výkladu, jako nezbytné jeví, aby orgán ochrany přírody, alespoň neformálně spolupracoval s ostatními orgány státní správy (často sídlící ve stejné budově jako jiné oddělení odboru životního prostředí) již před dokončením vlastního návrhu. Stejný výklad lze podle mého uplatnit také ve vztahu k vyjádření obci podle § 71 ZOPK, které je do jisté míry duplicitní, protože obce mohou nyní podávat námitky, které jsou významnějším prostředkem.

Forma, kterou příslušný orgán státní správy vyjadřuje své požadavky, je jednoznačná pouze v případě tzv. mezirezortního připomínkového řízení, kde je upravena také její závaznost a případné řešení rozporů (s ohledem na povinné řešení rozporů v případě zásadních připomínek poukazují opět na výše uvedenou závaznost upraveného návrhu). Pro ostatní případy není procesní forma stanovena. Můžeme tak hovořit o vyjádření (ovšem zřejmě ne ve smyslu § 154 správního řádu), které ovšem není pro orgán ochrany přírody závazné, ačkoliv je jistě vhodné (obdobně jako v případě námitek), aby se orgány ve svých postojích diametrálně nelišily. Ostatně jim to nepřímou ukládá také zásada součinnosti.

Vydáním příslušného právního předpisu je celý proces zakončen. Zde je možné poznamenat, že výsledná podoba právního předpisu se může od návrhu lišit, při-

⁵⁷² S tím, že projednání nebylo vždy povinností, ačkoliv k němu v praxi zpravidla docházelo.

čemž s ohledem na zákaz zpřísnění ochrany vůči upravenému návrhu může komplikovaná situace nastat např. v důsledku pozměňovacích návrhů poslanců při zřizování Národního parku. Fakticky je pak celý proces zakončen vyznačením v terénu a zaevidováním v Ústředním seznamu ochrany přírody.

13.3 ZŘIZOVÁNÍ PTAČÍCH OBLASTÍ

Ptačí oblasti vymezuje vláda svým nařízením, ve kterém může zároveň stanovit činnosti, ke kterým je třeba souhlas orgánu ochrany přírody.⁵⁷³ Tak nemusí učinit, pokud bude dostačující ochrana obsažená v režimu ZCHÚ, se kterým se ptačí oblast překrývá.⁵⁷⁴ V takovém případě pak také ZOPK neukládá vládě žádnou povinnost zveřejnit záměr o zřízení či jej projednat s vybranými subjekty (mimo povinností vyplývajících z Pravidel).

Neexistuje-li překryv ptačích oblastí a ZCHÚ, je nejen nutné vymežit nepovolené činnosti z důvodu ochrany území, ale také zajistit, aby byla respektována práva dotčených subjektů. ZOPK se však omezuje pouze na požadavek projednání s dotčenými kraji a obcemi, o kterém se sepíše zápis s informací o vypořádání připomínek.⁵⁷⁵ Vláda připomínek vyhovět nemusí, z dikce ustanovení vyplývá, že stačí samotné projednání. Jestliže však kraje a obce nesouhlasí s vypořádáním svých připomínek, mohou se obrátit přímo na soud.

Opomenuti jsou vlastníci dotčených pozemků, přestože zřízení ptačí oblasti může v důsledku vést ke shodným omezením jako ZCHÚ. Vlastníci mohou sice požádat orgán ochrany přírody o uzavření smlouvy o způsobu hospodaření, ve které lze předem odsouhlasit provádění některých zakázaných činností, ale právo vyjádřit se k plánovaným omezením jim přiznáno není. Tento nedostatek nemůže napravit ani skutečnost, že s vlastníky a uživateli byl v roce 2003 projednán návrh národního seznamu ptačích oblastí,⁵⁷⁶ ačkoliv je zřejmé že příslušné orgány se v praxi snaží o to, aby obyvatelé příslušných oblastí přijali vznik ptačích oblastí za své.

⁵⁷³ § 45e odst. 2 ZOPK.

⁵⁷⁴ PRCHALOVÁ, J. *Cit. dílo*, s. 137.

⁵⁷⁵ § 45e odst. 2 ZOPK.

⁵⁷⁶ <http://www.nature.cz/natura2000-design3/sub-text.php?id=1843>.

Úprava procesu zřizování ptačích oblastí tedy není dokonalá a jednoznačná (vysvětlení neposkytuje ani důvodová zpráva), protože dostatečně nechrání práva dotčených vlastníků⁵⁷⁷ a pochyby vzbuzuje také smysl soudního přezkumu výsledků projednání připomínek s kraji a obcemi. Vhodnější by bylo vztáhnout řízení o námitkách při vyhlašování ZCHÚ i na zřizování ptačích oblastí, protože jejich existence ovlivní vlastníky a územně-samosprávné celky víceméně stejným způsobem.

13.4 SHRNU TÍ

Zřízení ZCHÚ a oblasti soustavy Natura 2000 zasahují především do práv vlastníků nemovitostí, ale v různé míře ovlivní život všech subjektů realizujících se na předmětném území: od stálých obyvatel či podnikatelů až po potencionální investory a návštěvníky. Z tohoto důvodu neprobíhá jejich zřizování za zavřenými dveřmi, ale je otevřeno veřejnosti a dotčeným subjektům, kteří mohou v různé míře v tomto řízení hájit své zájmy a ovlivnit výslednou podobu právního předpisu, kterým se tato území zřizují. Odhlédnuto od opomenutí vlastníků při zřizování ptačích oblastí a několika problematických bodů (řešitelných výkladem) lze relevantní právní úpravu označit za vyhovující také vzhledem k ohleduplnému přístupu orgánů při vyhlašování příslušných území. Pro skutečnou efektivní ochranu území zůstává totiž nadále zásadní „souznění“ názorů a postojů orgánů ochrany přírody a uživatelů předmětných cenných území.

Seznam literatury:

- HAVELKOVÁ, S., LANDOVÁ, B. K novele zákona o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody*. 2009, č. 6, s. 18–19.
- KRISTEN, M. Řízení o námitkách. *Ochrana přírody*. 2010, č. 2, s. 14–15.

⁵⁷⁷ V této souvislosti je možné poukázat na skutečnost, že bez ohledu na vlastníky, obce a kraje vzniknou omezení v důsledku vyhlášení evropsky významné lokality, která je chráněna přímo § 45c odst. 2 zákona.

- MIKO, L. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 590 s.
- PEKÁREK, M. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění*. Brno: Masarykova univerzita, 2000. 320 s.
- PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. 2. vyd. Praha: Linde, 2010. 431 s.

KAPITOLA 14: KRIZOVÉ PLÁNY A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Autor: Radim Vičar

K tomu, aby se lidský jedinec, podobně jako jiné živé organismy, mohl vyvíjet a reprodukovat, potřebuje zvláštní, pro něho specifické podmínky, jejichž soubor se označuje jako životní prostředí. Představy o teoretickém vymezení a obsahu kategorie „životní prostředí“ nejsou jednotně formulovány a ustáleny.⁵⁷⁸ Ve smyslu zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, je **životním prostředím**: „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.“ Životní prostředí je tedy charakterizováno jako část hmotného světa, kterou tvoří souhrn přírodních, umělých a sociálních složek, s nimiž člověk je v bezprostřední vzájemné interakci.

Lidstvo se po celou svou dosavadní existenci střetává s různými událostmi a katastrofami, které ohrožují životy a zdraví lidí, jejich majetek a životní prostředí. Současnost je paradoxní. Na jedné straně se objevují stále účinnější možnosti pro řízení a kontrolu technologických procesů, účinnější prostředky likvidace následků havárií, zlepšuje se připravenost složek integrovaného záchranného systému, jejich integrace a informační podpora. Na druhé straně vzrůstají rizikové faktory vznikající mimo zabezpečené systémy – živelní pohromy (nepřízeň počasí, tektonická činnost, postižení osob, zvířat či kultur škůdci nebo mikroorganismy a další druhy ohrožení), antropogenní nebezpečí (radiační nehody a radiační havárie, větší nehody v dopravě či závažné havárie v chemických provozech) nebo sociální, společenské a ekonomické formy ohrožení (např. terorismus, extremismus nebo migrační vlny). Potřeba ochrany před mimořádnými událostmi a krizovými situacemi je dnes vnímána nejen z ekonomických a bezpečnostních důvodů, ale je stále více vyžadována ze strany obyvatelstva. Obzvláště citlivé jsou případy ohrožení s přeshraničním účinkem, v některých případech dokonce dříve než skutečně nastanou (např. pokud jde o jadernou bezpečnost).

⁵⁷⁸ K tomu srovnej např. PEKÁREK, M., JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí. I. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. s. 5 a násl.

Příčiny krizových situací spočívají v objektivní skutečnosti, nezávislé na právu. Právo tyto objektivní skutečnosti určitým způsobem definuje, deklaruje existenci objektivní skutečnosti, která již fakticky nastala nebo přímo hrozí, reaguje na ní pomocí specifických prostředků právního, hospodářského, technického, finančního nebo jiného charakteru a ve svém souhrnu vytváří systém opatření pro řešení krizové situace. Realizace preventivních nástrojů, kam krizové a havarijní plánování nepochybně patří, je pak důležitým předpokladem pro skutečné snížení následků mimořádných událostí a krizových situací na životní prostředí a naplněním principu prevence.

14.1 K POTŘEBĚ KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ

Lidská společnost se snaží vzniku mimořádných událostí a krizových situací zabránit, případně minimalizovat jejich následky na přijatelnou míru. V závislosti na stupni svého vývoje proto buduje různě účinné obranné a ochranné mechanismy. Jedním z takto vytvořených mechanismů je i **krizové řízení (krizový management)**.

Krizový management je zpravidla chápán jako **proces**, který obsahuje souhrn vědeckých poznatků, odborných postupů, aplikačních nástrojů, rozhodovacích a technologických opatření zaměřených ke zvládnutí mimořádných událostí (krizových situací) a to pracovníky státní správy a samosprávy nebo manažery odpovídajícími za určitou oblast veřejné správy nebo výrobu v domácím i mezinárodním měřítku.⁵⁷⁹

Jako strategická, koncepční a praktická příprava na možný vznik krizové situace může být v obecné rovině součástí jakéhokoli řízení (managementu) určitého výseku lidské činnosti. Je nedílnou součástí řízení státu, organizace či jiné instituce, které mají zájem na svém rozvoji. Uplatňuje se ve dvou rovinách: v běžném stavu (v míru) a za krizových situací. Za běžného stavu je součástí managementu daného celku a projevuje se zejména v oblasti prevence a korekce krizových situací. Za krizových situací a zejména za po vyhlášení některého z krizových stavů jde o specifický postup managementu, uplatňovaný v rámci protikrizové intervence a redukce důsledků negativního působení krize, který má manažerům řešícím kri-

⁵⁷⁹ Viz HORÁK, R. et al. *Krizové plánování*. Brno: Univerzita obrany, 2007. s. 43.

zové situace poskytnout nové kompetence a dát jim možnost použít ke zvládnutí krizové situace další, doplňující zdroje a prostředky.⁵⁸⁰

Krizové řízení jako nástroj pro zajištění trvale udržitelného rozvoje společnosti, organizace, území a státu představuje komplex opatření a úkolů, které při vzniku krizových situací plní orgány veřejné správy ve spolupráci s dalšími organizacemi. Obsahem krizového řízení jsou činnosti směřující k udržení funkčnosti veřejné správy, udržení fyzického a duševního zdraví obyvatelstva, zajištění dostupnosti životně důležitého zboží a služeb, uchování soukromého a veřejného majetku, organizaci záchranných, likvidačních a obnovovacích prací na postiženém území, humanitární pomoci postiženému území. Jeho cílem je předcházet vzniku možných kritických situací, zajistit přípravu na zvládnutí možných kritických situací, zajistit zvládnutí možných kritických situací v rámci vlastní působnosti orgánu krizového řízení a plnění opatření a úkolů uložených vyššími orgány krizového řízení, nastartovat obnovu a další rozvoj.

Krizové řízení je široce vnímáno jako **proces zvládnání krizí**. Úkoly krizového managementu je možné rozlišit v závislosti na časových obdobích plnění na přípravné období (plánování činností, příprava preventivních opatření, osob, materiálu, techniky), realizační období (zvládnání mimořádné události nebo krizové situace) a období renovace následků (odstraňování následků, obnova).

V přípravném období se provádí činnosti směřující k tomu, aby se vzniku krizových situací zabránilo a v případě jejich vzniku omezily jejich následky na minimum. Může se jednat např. o výstavbu vodních děl v rámci ochrany před povodněmi, provozování bezpečné přepravy nebezpečného zboží, plánování rozvoje svěšeného území s ohledem na výskyt možných rizik v něm apod. Dále se uskutečňují činnosti k zajištění akceschopnosti systému k provádění záchranných a likvidačních prací a opatření k řešení krizových situací. Připravenost je zajišťována v oblasti organizační (tvorba organizačních struktur, havarijní a krizové plánování), technické (vybavenost systému technikou a ostatním materiálem) a odborné způsobilostí (školení a výcvik).

V realizačním období se vykonávají činnosti, které zabezpečují rychlé překonání krizové situace tak, aby byly minimalizovány její následky. Jedná se zejména o provádění záchranných a likvidačních prací, realizaci opatření k ochraně postižených obyvatel a jejich nouzovému přežití, opatření k zajištění funkčnosti veřejné správy apod. Odezva (zásah) na krizovou situaci je provedení souboru opatření,

⁵⁸⁰ Blíže viz ANTUŠÁK, E., KOPECKÝ Z. *Úvod do teorie krizového managementu I*. Praha: VŠE v Praze, 2003. s. 51.

který vede ke zvládnutí situace, tj. ke stabilizaci situace v postižené oblasti a jejím okolí, k zamezení a případně alespoň omezení dalšího rozvoje situace, k zamezení a zmírnění dopadu na lidi, majetek, životní prostředí a lidskou společnost.

Pro období renovace jsou charakteristické činnosti směřující k co nejrychlejší obnově základních funkcí infrastruktury postiženého území. Jedná se zejména o obnovu dopravních, komunikačních a energetických systémů atd. Je nutné upozornit, že v rámci krizového řízení se nejedná o realizaci opatření k obnově postiženého území do původního stavu. Obnova je soubor opatření pro zajištění stability, likvidaci odstranitelných škod a pro zahájení (nastartování) dalšího rozvoje.

Potřebnost krizového řízení se osvědčuje v krizové situaci. Za krizových situací se klade důraz na činnost řídicích a výkonných složek státu. Jejich akceschopnost je rozhodující pro úspěšné zvládnutí a překonání krizové situace a pro zmírnění škodlivých následků. Kvalitní krizové řízení umožňuje včas odhalovat zranitelnost bezpečnostních opatření a eliminovat rizika, předcházet krizím, či aspoň zmírňovat jejich škodlivé následky. Fungující krizové řízení, které nabízí komplexní série postupů pro řešení krizových situací, významným způsobem redukuje možnost improvizace, a tím i živelnost a neefektivnost zvoleného řešení. Pro krizový management je prioritou vždy občan, záchrana života a ochrana zdraví občana, nedopuštění degradace života postiženého občana, záchrana a ochrana majetku, životního prostředí a kulturních hodnot.

Legální definici pojmu „krizové řízení“ náš právní řád obsahuje v zákoně č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, pojato jako: „*souhrn řídicích činností věcně příslušných orgánů, které jsou zaměřeny na analýzu a vyhodnocování bezpečnostních rizik, plánování, organizování, realizaci, kontrolu činností, prováděných v souvislosti s řešením krizové situace.*“ Pojem „krizová situace“ je taktéž definován v krizovém zákoně, a to jako: „*mimořádná událost, při níž je vyhlášen stav nebezpečí nebo nouzový stav nebo stav ohrožení státu.*“

Příčinou krizové situace může být živelní pohroma, ekologická katastrofa, průmyslové havárie velkého rozsahu, zhroucení zásobování nezbytnými produkty nebo ztráta jejich zdrojů, zhroucení chodu hospodářství, masové narušení státních hranic migrujícími cizinci, jiné vážné narušení veřejného pořádku nebo jiná ohrožení, která přímo nesouvisí s obranou státu. V těchto případech se hovoří o **nevojenských krizových situacích**. Příčinou krizové situace mohou být i vojenská ohrožení, která přímo souvisí s obranou státu, násilná ohrožení demokratického zřízení, územní celistvosti, svrchovanosti. Tyto situace pak lze označit jako **vojenské krizové situace**.

14.2 KRIZOVÉ PLÁNOVÁNÍ – OBECNÁ VÝCHODISKA, CÍL

Pod pojmem „řízení“ lze v obecné rovině rozumět soubor postupů a procedur, které lze využít pro hledání a řešení problémů. Řízení je uplatňováno v jednotlivých organizačních strukturách zpravidla jako **proces** koordinování činností jednotlivců a organizačních složek (jednotek), realizovaný řídicími pracovníky za účelem dosažení výsledků, které nelze dosáhnout individuální činností.

Přínosem správně uplatňovaného řízení je zjednodušení postupů, úspora času, zkvalitnění a zefektivnění činností. Většinou je vymezováno pět funkcí řízení, které jsou plánování, organizování, personalistika, vedení, kontrolování.⁵⁸¹ Plánování zahrnuje výběr úkolů, k nim manažer stanovuje cíle a určuje, jakou činností je dosáhnout. To předpokládá, že bude rozhodovat na základě připravených alternativních řešení.

Plánování je nezbytným předpokladem pro úspěšné a efektivní zvládnání krizí. Pro plánování je typické, že je zaměřeno do budoucnosti, jelikož stanovuje budoucí cíle, postupy a vhodné prostředky pro jejich dosažení. Priorita tohoto procesu vyplývá z toho, že plánování předchází dalším manažerským funkcím – organizování, výběru a rozmístění spolupracovníků, vedení lidí a kontrole. S kontrolou má přitom velmi úzké vazby, jelikož vytváří standardy pro kontrolu.

Specifickým druhem plánování je **tzv. krizové plánování**, které se zaměřuje na prevenci minimalizaci a možnosti vzniku krizových situací, hledání nejvhodnějších způsobů řešení těchto situací, případně stanovení nejvhodnějších cest obnovy postižených systémů. Přitom může být vymezeno jako souhrn plánovacích činností, procedur a vazeb uskutečňovaných orgány krizového řízení a jimi určenými státními nebo veřejnými institucemi, ale také právníckými nebo podnikajícími fyzickými osobami k realizaci cílů a úkolů při zajišťování bezpečnosti státu a jeho obyvatelstva za krizových situací.⁵⁸²

Posláním krizového plánování je vytvořit účelný a efektivní systém pro prevenci vzniku krizových situací a zvládnání nežádoucích dopadů na základy státu, jeho obyvatelstvo a životní prostředí. Tento systém by měl být založen na odpovědném a kvalifikovaném přístupu orgánů veřejné správy, zejména tzv. krizových orgánů, složek integrovaného záchranného systému i fyzických a právníckých

⁵⁸¹ DONELLY, J. H., jr. et al. *Management*. Praha: Grada Publishing, s. r. o., 1997. s. 47.

⁵⁸² HORÁK, R. et al. *Krizové plánování*. Brno: Univerzita obrany, 2007. s. 50.

osob. Měl by umožnit přijímat včasná a promyšlená opatření, využívat i širší spektra zdrojů (věcné prostředky či lidské zdroje).

Obsahem krizového plánování je pak zejména vyhledávání rizik, příprava preventivních opatření k ochraně osob, majetku a životního prostředí, příprava plánovací dokumentace pro zvládnutí krizových situací a stanovení pravidel pro použití sil a prostředků. Zahrnuje jak krizové plánování k řešení vojenských krizových situací, tak krizové plánování k řešení nevojenských krizových situací. V souladu s krizovým zákonem se krizové plánování soustřeďuje na **proces zpracování aktualizace a ověřování krizových plánů a dokumentů s nimi souvisejícími.**

14.3 KRIZOVÉ PLÁNY A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

14.3.1 Krizový plán jako nástroj krizového plánování

Krizové plánování jako subsystém krizového řízení má své cíle, orgány a obsah, stejně tak i výsledky plánování – **plány**. Tyto dokumenty jsou vypracovány v době před začátkem vlastní krize, ale předpokládají postupy, které se budou realizovat při vlastní krizi. Jsou tedy určitou spojnicí mezi minulostí, přítomností a budoucností. Vychází z analýzy minulého či současného stavu, jsou vypracovány v určitém čase, ale předpokládají řešení krizí v budoucnosti. Efektivní krizové plány by měly být příručkou pro vedoucí pracovníky krizových orgánů pro přijímání klíčových rozhodnutí pro řešení situací. Měly by tak poskytovat návod pro řešení krizí, neměly by ovšem být gigantickými, složitými a v praxi těžko použitelnými návody řešení jednotlivých typů krizí.

Krizový plán je souhrnným plánovacím dokumentem, kterým krizové orgány plánují v okruhu své věcné a územní působnosti opatření a postupy pro případ vzniku krizové situace. Je pro něj charakteristické, že je zpracováván a aktualizován mimo období vzniku a trvání krizové situace.⁵⁸³ Podle § 9 krizového zákona se jím rozumí: „*souhrn krizových opatření a postupů k řešení krizových situací*“.

⁵⁸³ HORÁK, R. et al. *Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu*. Praha: Linde Praha, a.s., 2004. s. 103.

Krizové plány se dle krizového zákona zpracovávají na úrovni:

- ministerstev a jiných správních úřadů k zajištění připravenosti na řešení krizových situací v oboru své působnosti,
- krajů a tzv. určených obcí,
- právníků a podnikající fyzické osoby.

Lze tak vymezit **krizové plány ústředních správních úřadů, územní krizové plány a plány krizové připravenosti**.

Podle krizového zákona stanoví náležitosti krizového plánu, plánu krizové připravenosti a způsob jejich zpracování prováděcí právní předpis. Tímto právním předpisem je nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Krizový plán obsahuje opatření a postupy v oblastech jako: zabezpečení základních funkcí státu při řešení krizových situací, ochrany zdraví a životů obyvatelstva, zvířat, majetku a životního prostředí, ochrany vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku apod. Z hlediska vnitřní struktury lze u krizových plánů vymezit základní a přílohovou část. Základní část přitom obsahuje základní údaje o zpracovateli krizového plánu, analýzu hrozeb a rizik a hlavní zásady řízení krizových situací. Přílohová část se skládá z operačních plánů zvládnutí typových krizových situací, speciálních (odborných) plánů, přehledů zdrojů sil a prostředků, podkladových materiálů a formalizovaných dokumentů.

14.3.2 *Krizové plány ústředních správních úřadů*

V rámci krizového řízení se na procesu krizového plánování podílí všechny subjekty, které jsou nebo mají postavení správních úřadů. Ministerstva a jiné správní úřady k zajištění připravenosti na řešení krizových situací v oboru své působnosti zpracovávají v souladu s ustanovením § 9 krizového zákona krizové plány a dále zřizují pracoviště krizového řízení a krizový štáb jako pracovní orgán.

Ministerstvo vnitra České republiky jako jeden z nejdůležitějších subjektů krizového řízení, což vyplývá nejen z krizového zákona, ale i z tzv. kompetenčního zákona,⁵⁸⁴ koordinuje celou přípravu na nevojenské krizové stavy, sjednocuje po-

⁵⁸⁴ K tomu srovnej zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který zakotvuje v § 12, že

stupy ministerstev, krajských úřadů, obecních úřadů, právnických osob a podnikajících fyzických osob, organizuje instruktáže, školení nebo provádí kontrolu krizových plánů zpracovaných ostatními ministerstvy a ve spolupráci s příslušným ministerstvem kontrolu krizových plánů krajů.

Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády, Nejvyšší kontrolní úřad a Bezpečnostní informační služba zpracovávají podle § 28 odst. 2 krizového zákona svůj krizový plán, který podléhá schválení v případě Kanceláře Poslanecké sněmovny, Kanceláře Senátu a Kanceláře prezidenta republiky jejich vedoucími, v případě Úřadu vlády vedoucím (vedoucím) Úřadu vlády, v případě Nejvyššího kontrolního úřadu prezidentu Nejvyššího kontrolního úřadu a v případě Bezpečnostní informační služby řediteli Bezpečnostní informační služby. Česká národní banka vypracovává podle § 13 krizového zákona krizový plán v oblasti měnové politiky a bankovníctví, který schvaluje guvernér, a dále spolupracuje s ministerstvy při zpracovávání jejich krizových plánů.

Krizové plány vypracovávané výše zmíněnými subjekty jsou dokumenty neveřejnými, veřejnost se na vlastním procesu tvorby, přijímání, změny a rušení těchto plánů neúčastní.

14.3.3 Územní krizové plány

Krizový plán kraje je základním dokumentem kraje pro řešení krizových situací (živelní pohromy, antropogenní havárie nebo jiná nebezpečí), která ohrožují životy, zdraví, značné majetkové hodnoty nebo životní prostředí. Je určen k plánování, organizování a řízení postupu všech složek potřebných pro zvládnutí krizového stavu, protože prostředky integrovaného záchranného systému už nepostačují pro zvládnutí situace.

Krizový plán, jako **výsledek plánovacího procesu**, je jedním z konkrétních projevů naplňování povinnosti orgánů kraje při zajišťování připravenosti kraje na řešení krizových situací podle § 14 krizového zákona. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že činnost orgánů krajů a obcí (tedy orgánů samosprávy) podle krizového zákona je přenesenou působností ve státní správě. Určené subjekty tedy vy-

Ministerstvo vnitra je ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci, zejména pro krizové řízení, civilní nouzové plánování, ochranu obyvatelstva a integrovaný záchranný systém a § 10 krizového zákona.

konávají úkoly stanovené krizovým zákonem jako úkoly státní správy v přenesené působnosti ve smyslu příslušných předpisů.

Zpracování tohoto krizového plánu zajišťuje v souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. b) Hasičský záchranný sbor kraje. Hasičský záchranný sbor kraje před zpracováním krizového plánu kraje projednává v územně příslušné bezpečnostní radě kraje náležitosti stanovené v § 8 nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, tj. zejména zaměření a rozsah krizového plánu kraje, určení osoby odpovědné za koordinaci zpracování krizového plánu kraje, harmonogram jeho zpracování, rozsah spolupráce s dalšími subjekty či pravidla manipulace s krizovým plánem kraje při jeho zpracování. Krizový plán kraje je následně projednáván v příslušné Bezpečnostní radě kraje, která má právní postavení koordinačního orgánu pro přípravu na krizové situace. Konečně krizový plán kraje schvaluje hejtman.

Pro krizové plány kraje je charakteristické, že se jedná o **neveřejné dokumenty a slouží pouze pro vnitřní potřebu orgánů krizového řízení**, proto není možné zpřístupnit nebo poskytnout občanům jeho celý obsah. Veřejnost se procesu zpracování či aktualizace těchto plánů neúčastní. Celý krizový plán je v souladu s ustanovením § 27, odst. 1 krizového zákona a v souladu s ustanovením § 1 výše zmíněného nařízení vlády veden v režimu utajení jako **tzv. zvláštní skutečnosti**. Nejedná se přitom o stupeň utajení v souladu s ustanoveními zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Krizový plán je živým dokumentem, který je neustále doplňován a aktualizován.

Krizový plán kraje plní úlohu krizové dokumentace na úrovni územního správního úřadu, územní bezpečnostní rady a jejího krizového štábu. Skládá se ze základní a přílohouvé části. Základní část obsahuje údaje o zpracovatelích obsahující vymezení působnosti, odpovědnosti a úkolů s ohledem na charakteristiku území, charakteristiku organizace krizového řízení, výčet a hodnocení možných krizových rizik, jejich dopad na území a činnost subjektů krizového plánování. Přílohouvé část krizového plánu tvoří dokumenty nezbytné ke zvládnutí krizové situace, zejména přehled sil a prostředků včetně jejich počtu a využitelnosti, katalog krizových opatření, obsahující zásady a postup realizace krizových opatření, typové plány, povodňové a havarijní plány zpracované podle zvláštních právních předpisů a další operační plány, které pro konkrétní druh krizové situace na daném území stanoví postupy, zásady, opatření, síly a prostředky pro její řešení, plány jejich nasazení a zabezpečení, plán nezbytných dodávek, plán hospodářské mobilizace, plán akceschopnosti zpracovatele krizového plánu, který stanoví postupy a termíny za-

bezpečení připravenosti k plnění úkolů při krizových situacích a opatření k zajištění vlastní ochrany před následky krizových situací, a plány spojení, materiálně technického a zdravotnického zabezpečení a topografické mapy s vyznačenými riziky a řešením ohrožení.

Závěrem je nutno učinit poznámku, že tzv. určené obce rozpracovávají vybrané úkoly krizového plánu kraje. Rozpracování krizového plánu kraje provádí obecní úřad určené obce. Určenou obcí je zejména každá obec s rozšířenou působností (obec typu III.) a další obce, kterým hasičský záchranný sbor kraje uložil povinnost rozpracovat vybrané úkoly krizového plánu kraje. V tomto případě její starosta zřizuje bezpečnostní radu obce a jako svůj pracovní orgán k řešení krizových situací krizový štáb obce.

14.3.4 Plány krizové připravenosti

Plánem krizové připravenosti se pro účely krizového zákona⁵⁸⁵ rozumí plán, ve kterém je upravena příprava příslušné právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby k řešení krizových situací. Jsou jimi zejména ty osoby, které zajišťují plnění opatření vyplývajících z krizového plánu, zejména se jedná o záchranné a havarijní služby, ozbrojené síly nebo vybraná zdravotnická, sociální a školská zařízení. Tyto plány vymezují organizaci činnosti a zajištění zdrojů věcných i personálních, potřebných k zabezpečení plnění úkolu právnické osoby a podnikajících fyzických osob po dobu trvání krizového stavu. Plán krizové připravenosti se skládá ze základní části a přílohové části.

Základní část obsahuje údaje o zpracovatelích (vymezení předmětu podnikání právnické nebo podnikající fyzické osoby a úkolů a opatření, které byly důvodem zpracování plánu krizové připravenosti), charakteristiku organizace krizového řízení a havarijní připravenosti, údaje o krizových opatřeních (výčet a analýzu krizových ohrožení, jejich možný dopad na činnost právnické nebo podnikající fyzické osoby), zásady pro používání plánu krizové připravenosti.

Přílohovou část tvoří dokumenty nezbytné k zvládnutí krizové situace, zejména výpis z krizového plánu příslušného orgánu krizového řízení s uvedením požadavku zpracovatele krizového plánu na účast právnických nebo podnikajících fyzických osob při zabezpečení krizových opatření, plán akceschopnosti, plán krizových

⁵⁸⁵ Viz § 29 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

opatření, vnitřní havarijní plán, plán opatření hospodářské mobilizace, plány spojení, topografické mapy s vyznačenými riziky a řešením krizových situací, další dokumentace potřebná pro řešení krizových stavů, zejména statuty a jednací řády, vzory hlášení, předpisy, dohody o spolupráci.

Právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba podle § 18 nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, při přípravě plánu krizové připravenosti projednává s příslušným zpracovatelem krizového plánu zaměření a rozsah plánu krizové připravenosti zpracovávaného ve své působnosti, podíl a rozsah spolupráce s dalšími subjekty krizového plánování na zpracování plánu krizové připravenosti a způsob jejího zajištění, termíny pro průběžnou kontrolu prací, závěrečný termín zpracování plánu krizové připravenosti a způsob manipulace s plánem krizové připravenosti v době jeho zpracování. Také v případě obsahu těchto plánů lze hovořit o tzv. zvláštních skutečnostech, tedy informacích v oblasti krizového řízení, které by v případě zneužití mohly vést k ohrožení života, zdraví, majetku, životního prostředí nebo podnikatelského zájmu právnické osoby, nebo fyzické osoby vykonávající podnikatelskou činnost podle zvláštních právních předpisů.⁵⁸⁶ Veřejnost se na procesu tvorby a aktualizace těchto dokumentů nepodílí. Souhrnná aktualizace plánu krizové připravenosti a krizového plánu se provádí v tříletých cyklech od jejich schválení.

14.4 HAVARIJNÍ PLÁNY A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

14.4.1 Havarijní plán jako nástroj havarijního plánování

Cílem havarijního plánování je především analyzovat existující rizika a zvýšit povědomí o rizicích na daném území, minimalizovat škodlivé účinky mimořádné události (na životy a zdraví osob, životní prostředí, hospodářská zvířata, majetkové a kulturní hodnoty), stanovit opatření k odvrácení nebo omezení účinků mimořádné události a způsob odstranění následků. Primárně je určeno k provádění činností za trvání mimořádných událostí, nicméně dokumenty přijaté v rámci havarij-

⁵⁸⁶ Viz § 1 nařízení vlády č. 462/2000 Sb., k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

ního plánování jsou součástí dokumentace krizového plánování (zejména jejich přílohových částí). Součástí dokumentace krizového plánování jsou i havarijní plány zpracováváné podle zvláštních předpisů (např. podle atomového zákona či zákona o prevenci závažných havárií) pro případ mimořádných událostí. Havarijní plány lze vymezit jako účelové dokumenty provozovatelů rizikových činností (vnitřní) a územních správních úřadů (vnější), představující souhrn opatření k provádění záchranných a likvidačních prací při mimořádné události.

Tyto havarijní plány lze lišit na **havarijní plány objektové** (např. vnitřní havarijní plány), dále pak na **havarijní plány územní** (havarijní plán kraje a vnější havarijní plány). Vnitřní havarijní plány jsou nástrojem pro zajištění havarijní připravenosti v areálu provozovatele, zpracovávají je provozovatelé jaderných zařízení nebo pracoviště s velmi významným zdrojem ionizujícího záření dle atomového zákona, dále pro vybrané objekty a zařízení dle zákona o prevenci závažných havárií. Jsou součástí plánu krizové připravenosti určených právnických a podnikajících fyzických osob.

Důležitým právním předpisem upravujícím zpracování havarijních plánů je vyhláška č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému, ve znění pozdějších předpisů. V souladu s tímto předpisem jsou zpracovávány dva základní typy havarijních plánů: **havarijní plány krajů a vnější havarijní plány** (zpracovávají pro objekty a zařízení, u kterých je možnost vzniku závažné havárie způsobené nebezpečnými chemickými látkami a přípravky a dále pak pro jaderné zařízení nebo pracoviště IV. kategorie).

Havarijní plány krajů se zpracovávají ke zvládnutí mimořádných událostí, které vyžadují vyhlášení třetího nebo zvláštního stupně poplachu. Zpracování zabezpečuje hasičský záchranný sbor příslušného kraje podle § 10 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Havarijní plán kraje zpracovává hasičský záchranný sbor kraje za použití analýzy vzniku mimořádných událostí a z toho vyplývajících ohrožení území kraje, podkladů poskytnutých právníky osobami a podnikajícími fyzickými osobami, a podkladů poskytnutých dotčenými správními úřady, obecními úřady, 39) jednotlivými složkami a ve spolupráci s nimi.

Tento plán projednává bezpečnostní rada kraje a schvaluje hejtman kraje v souladu s § 11 písm. d) tohoto zákona. Náležitosti havarijního plánu kraje stanovuje § 25 odst. 4 vyhlášky č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému, ve znění pozdějších předpisů. Havarijní plán se člení na informační část, operativní část a plány konkrétních činností (vyrozumění, traumatologický, varování obyvatelstva, ukrytí obyvatelstva, individuální ochrany obyvatelstva, evakuace obyvatelstva, nouzového přežití obyvatelstva,

monitorování, pohotovostní plán veterinárních opatření, veřejného pořádku a bezpečnosti, ochrany kulturních památek, hygienických a protiepidemických opatření, komunikace s veřejností a hromadnými informačními prostředky, odstranění odpadů).

Vnější havarijní plány se zpracovávají se pro území zóny havarijního plánování k zabezpečení ochrany obyvatelstva, životního prostředí, majetkových a kulturních hodnot. Jsou přílohou krizového plánu kraje a zpracovávají se např. pro jaderná zařízení nebo pracoviště s velmi významným zdrojem ionizujícího záření či pro objekty a zařízení podle zákona o prevenci závažných havárií.

14.4.2 Havarijní plány a prevence závažných havárií

Závažné havárie v chemickém průmyslu se staly, s ohledem na jejich následky, významným problémem především po druhé světové válce, kdy s rozvojem průmyslu obecně došlo k signifikantnímu zvýšení počtu havárií s účastí nebezpečných látek.

V roce 1982 byla Radou a Evropským parlamentem přijata **směrnice SEVESO I** (82/501/EEC). Po provedení revize následoval v roce 1994 návrh nové **směrnice SEVESO II**, který byl představen Komisí Evropskému parlamentu. Směrnice SEVESO II o prevenci závažných havárií (96/82/EC on the major-accident hazards of certain industrial activities) byla v ČR harmonizována zákonem č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky a o změně zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících (zákon o prevenci závažných havárií).

S přijetím směrnice 2003/105/ES vyvstala otázka, jakým způsobem bude tato uvedena do národní legislativy. Zákonodárce nakonec vypracoval úplně nové znění zákona, protože rozsáhlý dodatek k původnímu zákonu by vedl k jeho obtížné srozumitelnosti. S účinností od 1. června 2006 tak tuto oblast nově upravuje zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů.

Předmětem úpravy tohoto zákona je systém prevence závažných havárií v objektech a zařízeních, kde jsou umístěny vybrané nebezpečné látky. Zákon stanovuje

je povinnosti právnických osob a podnikajících fyzických osob, které vlastní, užívají nebo budou uvádět do užívání objekt nebo zařízení, v nichž je umístěna vybraná nebezpečná chemická látka nebo chemický přípravek. Dále vymezuje působnost orgánů veřejné správy na úseku prevence závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a na úseku havarijního plánování.

V zákoně o prevenci závažných havárií jsou zakotveny **definice** z oblasti prevence závažných havárií. Tyto byly převzaty ze směrnice 2003/105/ES a byly obsaženy již v předchozí úpravě. Jedním z ústředních pojmů z této oblasti, pojem **závažná havárie**, je vymezen jako „*mimořádná, částečně nebo zcela neovladatelná, časově a prostorově ohraničená událost, například závažný únik, požár nebo výbuch, která vznikla nebo jejíž vznik bezprostředně hrozí v souvislosti s užíváním objektu nebo zařízení, v němž je nebezpečná látka vyráběna, zpracovávána, používána, přepravována nebo skladována, a vedoucí k vážnému ohrožení nebo k vážnému dopadu na životy a zdraví lidí, hospodářských zvířat a životní prostředí nebo k újmě na majetku.*“⁵⁸⁷

Základním právním prostředkem, který zákon používá, je **stanovení povinností subjektům** (právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě), které užívají objekt nebo zařízení s nebezpečnými látkami. Tyto osoby jsou např. povinny přijmout všechna nezbytná opatření k prevenci závažných havárií a omezení jejich následků na zdraví a životy lidí, hospodářská zvířata, životní prostředí a majetek, zpracovat seznam, ve kterém je uveden druh, množství, klasifikace a fyzikální forma všech nebezpečných látek umístěných v objektu nebo zařízení, navrhnout zařazení objektu nebo zařízení do skupiny A či skupiny B na základě dosažení nebo překročení limitní hodnoty množství nebezpečných látek⁵⁸⁸.

V praxi ale vždy bude existovat část rizik, kterou nelze odstranit z principiálních či ekonomických důvodů. Patří sem vedle rizik z přírodních zdrojů také rizika z používání technologií s nenulovou úrovní rizika. Ta plynou mimo jiné z používání nebezpečných látek, pro které není k dispozici přijatelná náhrada, totéž platí i pro technologická zařízení. Rizika, která nebyla odstraněna pomocí preventivních opatření, musí být ošetřena pomocí **havarijního plánování**, které zejména zahrnuje průběžné zjišťování předpokládaných možných havarijních situací definovaných na základě předchozí analýzy existujících zdrojů rizika závažné havárie; vytvoření

⁵⁸⁷ Konkrétně § 2 zákona o prevenci závažných havárií, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸⁸ Do skupiny A v případě menšího a do skupiny B v případě většího množství nebezpečné látky.

plánů opatření pro případy nastalých havarijních stavů, včetně přehledu o lidských zdrojích a havarijních prostředcích materiálně technického charakteru; zpracování a zavedení aktuálního plánu obnovy pro definitivní odstraňování následků havárie a rychlé obnovení řádného provozu včetně stabilizace výkonnosti lidských zdrojů.

Havarijní plány se zpracovávají dle svého určení na úrovni objektu (**tzv. vnitřní havarijní plán**) a okolí objektu (**tzv. vnější havarijní plán**). Zákon o prevenci závažných havárií ukládá povinnost provozovateli zpracovat vnitřní havarijní plán v součinnosti se zaměstnanci objektu nebo zařízení zařazeného do skupiny B a stanovit v něm opatření uvnitř objektu nebo zařízení při vzniku závažné havárie vedoucí ke zmírnění jejích dopadů, dále vymezuje obsahové náležitosti vnitřního havarijního plánu. Provozovateli objektu nebo zařízení zařazeného do skupiny B stanovuje povinnost vypracovat a předložit krajskému úřadu písemné podklady pro stanovení zóny havarijního plánování a zpracování vnějšího havarijního plánu současně s předložením návrhu bezpečnostní zprávy, v této souvislosti i vymezuje obsah písemných podkladů pro stanovení zóny havarijního plánování a zpracování vnějšího havarijního plánu.

Krajský úřad stanovuje zónu havarijního plánování podle podkladů předaných provozovatelem a zajišťuje zpracování vnějšího havarijního plánu, přičemž postupuje podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Krajský úřad zpracovává plán k provádění záchranných a likvidačních prací v okolí zdroje nebezpečí, tj. vnější havarijní plán. Úkoly orgánů kraje plní hasičský záchranný sbor kraje. Vnější havarijní plán projednává bezpečnostní rada kraje a schvaluje hejtmán. V podrobnostech se odkazuje na prováděcí předpis, kterým je vyhláška č. 103/2006 Sb., o stanovení zásad pro vymezení zóny havarijního plánování a o rozsahu a způsobu vypracování vnějšího havarijního plánu.

Při vlastním zpracování havarijních plánů je nutno uspokojivě vyřešit rozpor mezi potřebou co nejvyšší informační hodnoty tohoto plánu na straně jedné a potřebou co největší přehlednosti a srozumitelnosti na straně druhé. Havarijní plán plní jednak funkci informační (soustřeďuje důležitá data, umožňuje rychlou orientaci v místech a druzích havarijních situací), dále metodickou a kontrolní (havarijní plán umožňuje zaměřit kontrolní činnost na kritická místa a postupy) a konečně operační (umožňuje efektivní řízení zásahu).

14.4.3 Havarijní plány a prevence radiačních havárií

Problematika jaderné bezpečnosti a státního dozoru nad ní je v našem právním řádu upravena především v zákoně č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Legislativa jaderné oblasti byla před přijetím atomového zákona představována zákonem č. 28/1984 Sb., o státním dozoru nad jadernou bezpečností jaderných zařízení a dále předpisy na tento zákon navazujícími. Pro tuto právní úpravu byla charakteristická roztržitost, v některých částech zastaralost, nedostatečnost úpravy některých oblastí, a to zejména prevence radiačních havárií a vlastní likvidace následků případných havárií, včetně náviku na tyto situace. Existovala potřeba uvést veškeré požadavky stávajících právních předpisů v této oblasti do souladu s Ústavou České republiky tak, aby povinnosti dotčených subjektů byly definovány pouze zákonem, nikoliv podzákonnými předpisy. Přijetím atomového zákona byl stanoven zákonný rámec tak, aby obsahem i rozsahem odpovídal poslednímu stavu poznání v dané oblasti a aby umožnil efektivní, bezpečné a veřejností přijatelné využívání jaderné energie a ionizujícího záření v souladu s mezinárodními závazky naší republiky.

Atomový zákon v první řadě zakotvuje a vymezuje nejvýznamnější pojmy (např. jaderné zařízení, jaderná bezpečnost, jaderná položka, jaderný odpad či radiační havárie). Přičemž radiační havárii definuje jako *radiační nehodu, jejíž následky vyžadují naléhavá opatření na ochranu obyvatelstva a životního prostředí*.⁵⁸⁹ Při ochraně obyvatelstva a životního prostředí před radiačními haváriemi upřednostňuje atomový zákon **princip prevence**. V této souvislosti ukládá každému, kdo využívá jadernou energii nebo provádí činnosti vedoucí k ozáření nebo zásahy k omezení přírodního ozáření nebo ozáření v důsledku radiačních nehod, následující obecné povinnosti:

- za první dbát na to, aby toto jeho jednání bylo odůvodněno přínosem, který vyváží rizika, která při těchto činnostech vznikají nebo mohou vzniknout;
- za druhé postupovat tak, aby byla přednostně zajišťována jaderná bezpečnost a radiační ochrana;
- za třetí provést zásah k odvrácení nebo snížení ozáření, pokud ozáření dosahuje nebo bez provedení zásahu by dosáhlo úrovní, při nichž dochází k bezprostřednímu poškození zdraví, nebo přesahuje nebo bez provedení zásahu by přesáhlo směrné hodnoty a jestliže zásahem očekávané snížení

⁵⁸⁹ Konkrétně § 2 atomového zákona, ve znění pozdějších předpisů.

škody nebo zdravotní újmy je dostatečné k odůvodnění škod a nákladů spojených se zásahem.

K účinné prevenci i vlastní likvidaci radiačních nehod a havárií, ke snížení jejich následků na zdraví, životy osob a životní prostředí slouží další právní instituty zakotvené v atomovém zákoně. Jedná se především o **institut havarijního plánování a havarijní připravenosti**.

Havarijní plánování je uskutečňováno prostřednictvím tzv. havarijních plánů, což jsou soubory plánovaných opatření k likvidaci radiační nehody nebo radiační havárie a k omezení jejich následků. Mezi tyto plány náleží **vnitřní havarijní plán** (zpracovává se pro prostory jaderného zařízení nebo pracoviště, kde se vykonávají radiační činnosti), **havarijní řád** (význam pro přepravu jaderných materiálů nebo zdrojů ionizujícího záření) a **vnější havarijní plán** (zpracovává se pro oblast v okolí jaderného zařízení nebo pracoviště, kde se nachází zdroj ionizujícího záření, v níž se na základě výsledků rozborů možných následků radiační havárie uplatňují požadavky z hlediska havarijního plánování). Oblast, pro kterou se zpracovává vnější havarijní plán, se nazývá **zónou havarijního plánování**.

Vnější havarijní plán jaderného zařízení nebo pracoviště IV. kategorie zpracovává v souladu s vyhláškou č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému, ve znění pozdějších předpisů, hasičský záchranný sbor kraje. Místně příslušný je ten hasičský sbor kraje, v jehož územním obvodu se nachází jaderné zařízení, nebo pracoviště s velmi významným zdrojem ionizujícího záření, u kterého je stanovena zóna havarijního plánování.

Proces zpracování vnějšího havarijního plánu nebo jeho dílčí části vychází z podkladů žadatele o povolení k jednotlivým činnostem a držitele povolení podle atomového zákona a dílčích podkladů připravených příslušnými krajskými úřady, složkami a obcemi. Projednání vnějšího havarijního plánu s dotčenými obcemi a dotčenými správními úřady ve svém správním obvodu zabezpečuje příslušný hasičský záchranný sbor kraje. Případné spory při jeho projednání řeší hejtman kraje, který koordinuje přípravu na řešení mimořádných událostí v kraji. Koordinující hasičský záchranný sbor (v případě, že zóna havarijního plánování zasahuje na území více krajů) nebo příslušný hasičský záchranný sbor kraje, který zpracoval vnější havarijní plán, zajistí předání vyhotovení vnějšího havarijního plánu žadateli o povolení nebo držiteli povolení, ministerstvu, Státnímu úřadu pro jadernou bezpečnost a hasičským záchranným sborům krajů, do jejichž územního obvodu zasahuje zóna havarijního plánování. Věřejnost má možnost se seznámit obecně se strukturou a obsahem těchto plánů, do vlastního procesu se zapojuje především veřejnost v zóně havarijního plánování.

Zajištění **havarijní připravenosti** spočívá ve vytváření technicko-organizačních a personálních podmínek pro zjišťování vzniku mimořádné události, posuzování závažnosti mimořádné události, vyhlášení mimořádné události, řízení a provádění zásahu, způsoby omezení ozáření zaměstnanců a dalších osob, přípravu zaměstnanců a dalších osob, ověřování havarijní připravenosti. K ověřování havarijní připravenosti slouží havarijní cvičení a prověřování funkčnosti technických prostředků, systémů a přístrojů potřebných pro řízení a provádění zásahů.

Problematiku havarijního plánování a havarijní připravenosti podrobněji upravují prováděcí předpisy k atomovému zákonu, jmenovitě např. nařízení vlády č. 11/1999 Sb., o zóně havarijního plánování, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 318/2002 Sb., o podrobnostech k zajištění havarijní připravenosti jaderných zařízení a pracovišť se zdroji ionizujícího záření a o požadavcích na obsah vnitřního havarijního plánu a havarijního řádu.

14.5 ZÁVĚR

Bezpečnou společnost ve vztahu k mimořádným událostem a krizovým situacím lze charakterizovat jako společnost, která má přijatý soubor právních, technických, organizačních, finančních, vzdělávacích a dalších ochranných opatření k minimalizaci, resp. k překonání následků mimořádných událostí a krizových situací a v praxi ho úspěšně realizuje.⁵⁹⁰ Na jejím zajišťování se podílí veřejná správa, která zabezpečuje realizaci opatření k ochraně životů a zdraví obyvatelstva, majetku a životního prostředí. Mezi významné nástroje pro zajišťování bezpečnosti a ochrany životního prostředí patří naplňování principu prevence a procesy krizového a havarijního plánování. Jejich výsledkem jsou krizové plány, které představují soubor opatření, jejichž obsahem jsou alternativní řešení možných (hypotetických) krizí, zpravidla nestandardními postupy. Jádrem je rozhodovací proces opírající se o kriteria, jako jsou např. nejmenší ztráty na životech, majetku a životním prostředí. Krizový plán přitom využívá data a informace havarijních plánů, monitoring, historických zkušeností z podobných situací apod.

⁵⁹⁰ *Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020* [online]. [cit. 09-10-2010]. Dostupný z [www: < http://www.hzscr.cz/clanek/koncepce-ochrany-obyvatelstva-do-roku-2013-s-vyhledem-do-roku-2020-503181.aspx >](http://www.hzscr.cz/clanek/koncepce-ochrany-obyvatelstva-do-roku-2013-s-vyhledem-do-roku-2020-503181.aspx).

Seznam literatury:

- ANTUŠÁK, E., KOPECKÝ, Z. *Úvod do teorie krizového managementu I*. Praha: VŠE v Praze, 2003. 97 s.
- DONELLY, J. H., jr. et al. *Management*. Praha: Grada Publishing, s. r. o., 1997. 827 s.
- HORÁK, R. a kol. *Krizové plánování*. Brno: Univerzita obrany, 2007. 285 s.
- HORÁK, R. a kol. *Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu*. Praha: Linde Praha, a.s., 2004. 407 s.
- PEKÁREK, M., JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí. 1. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. 108 s.

KAPITOLA 15: NĚKTERÉ OTÁZKY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V INTENCÍCH SOUDNÍ KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY (S APLIKACÍ NA OCHRANU OVZDUŠÍ)

Autor: Petr Pospíšil

15.1 ÚVODEM

Soudní kontrola veřejné správy bývá zpravidla ztotožňována s pojmem správního soudnictví. Kromě toho pak bývá role soudní kontroly veřejné správy spojována také s ústavním soudnictvím.⁵⁹¹ Jsem si plně vědom toho, že toto pojetí má své logické i historické opodstatnění, když správní soudnictví je ve funkčním smyslu vnímáno jako soudní jurisdikce nad správní činností.⁵⁹²

S ohledem na svou dlouholetou praxi v územní samosprávě, kdy předmětem mého zájmu není výkon státní správy, ale „ryzí samospráva“⁵⁹³ si však v úvodu tohoto příspěvku v souvislosti s úvahami nad pojmem „soudní kontrola veřejné

⁵⁹¹ Srov. např. PRŮCHA, P., POMAHÁČ, R. Lexikon – Správní právo, Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, Ostrava, 2002. s. 452: *Kontrola veřejnoprávního chování správy vykonávané soudy je především úkolem správního soudnictví, vedle něho však přichází často v úvahu i ústavní soudnictví.*

⁵⁹² Srov. např. PRŮCHA, P., POMAHÁČ, R. Lexikon – Správní právo, Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, Ostrava, 2002. s. 452 – definice pojmu „*správní soudnictví*“.

⁵⁹³ K mému vnímání „ryzí samosprávy“ srov. např. POSPÍŠIL, P. Akciové společnosti zakládané územními samosprávnými celky, *Právní rádce*, Praha, ECONOMIA, a. s., roč. XVII., č. 1, s. 23–29: Dominantní role krajů (ale také obcí a státu) tak spočívá v poskytování služeb veřejného zájmu, resp. tzv. obecně prospěšných činností. Typickými oblastmi, kde územní samosprávné celky historicky realizují svou samostatnou působnost jsou tak např. sociální služby, školství, zdravotnictví, kultura nebo doprava.

správy“ dovolím následující poznámky poněkud vybočující z obecně zavedených principů.

Územní samosprávné celky (tzn. obce a kraje) jsou v souladu s Ústavou České republiky veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.⁵⁹⁴ Postavení obcí a krajů jako veřejnoprávních korporací je potvrzeno také v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)⁵⁹⁵ a v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“).⁵⁹⁶ Obcím i krajům je tedy v platné právní úpravě výslovně přiznáno postavení veřejnoprávní korporace – tj. právnické osoby veřejného práva.⁵⁹⁷ Subjektivita obcí a krajů ve sféře soukromého práva je pak výslovně zakotvena přímo v nejdůležitějším soukromoprávním kodexu, kterým je zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.⁵⁹⁸

Se zmíněnou subjektivitou obcí a krajů ve sféře veřejného i soukromého práva úzce souvisí rozlišení jejich působnosti na přenesenou a samostatnou, které je vlastní smíšenému modelu územní veřejné správy, který je v České republice nastaven.⁵⁹⁹ Při výkonu přenesené působnosti neboli státní správy plní obce a kraje

⁵⁹⁴ Srov. čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky: *Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.*

⁵⁹⁵ Srov. ust. § 2 odst. 1 zákona o obcích: *Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.*

⁵⁹⁶ Srov. ust. § 1 odst. 2 zákona o krajích: *Kraj je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu. Kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.*

⁵⁹⁷ Srov. PRŮCHA, P., POMAHÁČ, R. Lexikon – správní právo, Ostrava: Sagit, 2002. s. 581 – heslo „Veřejnoprávní korporace“: *Veřejnoprávní korporace je zpravidla samosprávnou institucí představovanou společenstvím osob, spojených společnými cíli při realizaci veřejných zájmů, jež je státem arobováno a jemuž je přiznána příslušná právní subjektivita. Subjektivita veřejnoprávních korporací zahrnuje jak subjektivitu ve sféře veřejného práva, tak subjektivitu ve sféře soukromého práva.*

⁵⁹⁸ Srov. ust. § 18 odst. 1 a 2 písm. c) občanského zákoníku: *Způsobilst mít práva a povinnosti mají i právnické osoby. Právnickými osobami jsou jednotky územní samosprávy.*

⁵⁹⁹ K tomu srov. např. **rozsudek Nejvyššího soudu 32 Odo 1104/2005 z 9. listopadu 2006:** *Mezi právními předpisy veřejného a soukromého práva, tedy i mezi veřejným a soukromým právem nelze vést ostrou hranici též proto, protože mnohé právní předpisy soukromého práva obsahují též normy veřejnoprávní povahy a naopak veřejnoprávní úprava se často*

roli orgánu státní správy (resp. správního orgánu), je pro ně důležitá jejich subjektivita ve sféře veřejného práva a v právních vztazích vystupují v nadřazeném (vrchnostenském) postavení. Naproti tomu při výkonu samostatné působnosti neboli samosprávy využívají územní samosprávné celky především své subjektivity ve sféře soukromého práva a mají zpravidla rovnocenné postavení s ostatními účastníky právních vztahů.

Obce a kraje jsou tedy veřejnoprávními korporacemi, jejichž subjektivita se projevuje v právních vztazích v oblasti veřejného i soukromého práva.⁶⁰⁰ V soukromoprávních vztazích je přitom postavení kraje oproti jiným subjektům významně modifikováno jeho povinností respektovat pro něj platné veřejnoprávní předpisy.

Zmíněná distinkce mezi subjektivitou územních samosprávných celků ve sféře veřejného a ve sféře soukromého práva také úzce souvisí s rozlišováním veřejnoprávní a soukromoprávní povahy věcí (kauz, záležitostí) z hlediska jejich soudního přezkumu. Po provedené reformě správního soudnictví realizované s účinností k 1. 1. 2003⁶⁰¹ nyní rozhodování sporů ve věcech soukromoprávních náleží výlučně civilním soudům (pomímám zde úmyslně otázku rozhodčích řízení), které postupují podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o.s.ř.“).⁶⁰² Naproti tomu věci, které svou povahou řadíme do oblasti práva veřejného, o nichž v zásadě přísluší rozhodovat orgánům veřejné správy (resp. správním orgánům), podléhají soudnímu přezkumu správních soudů postupem dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

neobejde bez uplatnění institutů práva soukromého (např. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který je normou veřejnoprávního charakteru, v ustanovení § 170 přímo aplikaci soukromého práva předpokládá, když uvádí, že nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se v otázce veřejnoprávních smluv přiměřeně ustanovení občanského zákoníku). Tak je tomu i v případě ustanovení § 74 zákona č. 218/2000 Sb., z něhož vyplývá zákonné ručení státu za závazky příspěvkových organizací (tj. včetně závazků soukromoprávních).

⁶⁰⁰ K charakteru místní samosprávy srov. např. **nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/01** z 11. července 2001: *Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobnosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva.*

⁶⁰¹ Srov. SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., Plzeň, 2008. s. 296: Stávající úprava správního soudnictví je poměrně nová. V roce 2002 byl přijat tzv. soudní řád správní, který s účinností od 1. 1. 2003 zavedl zcela jinak koncipovaný systém správního soudnictví, než tomu bylo v bezprostředně předchozím období.*

⁶⁰² Srov. DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád – komentář*, C. H. Beck, 2009, Praha, s. 1972.

(dále jen „s.ř.s.“). Kromě toho pak existuje specifická skupina věcí svou povahou soukromoprávních, o kterých přísluší rozhodovat správním orgánům a záležitosti soudního přezkumu takových rozhodnutí pak řeší civilní soudy postupem dle části páté o.s.ř.⁶⁰³

Lze konstatovat, že územní samosprávné celky vedle typických správních činností jako je rozhodování ve správním řízení (zpravidla v přenesené působnosti) nebo vydávání právních předpisů (v samostatné i přenesené působnosti), což jsou činnosti, jejichž výstupy jsou také nejčastěji předmětem soudního přezkumu v rámci správního soudnictví, plní v rámci své samosprávné působnosti celou řadu úkolů⁶⁰⁴, z nichž mezi nejdůležitější patří hospodaření s vlastním majetkem. Právě vlastnictví majetku a nakládání s ním přináší v praxi územních samosprávných celků často problémy, jež jsou v konečném důsledku řešeny soudní cestou. Může se jednat např. o spory týkající se vlastnictví nemovitostí (např. uplatňování historických restitučních nároků)⁶⁰⁵ nebo spory související s odpovědností spojenou s vlastnictvím majetku. V těchto případech pak přirozeně nejsou aplikovány postupy správního soudnictví nýbrž se kraj či obec stává účastníkem klasických občanskoprávních soudních řízení.

I výše uvedená „běžná“ soudní řízení vedená podle o.s.ř. přitom, jak jsem přesvědčen, mohou představovat svého druhu soudní kontrolu veřejné správy a plnění

⁶⁰³ Srov. ust. § 244 odst. 1 o.s.ř.: *Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen „správní orgán“) podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.*

⁶⁰⁴ Srov. ROUBÍNKOVÁ, D. Management obcí: organizační struktura a nositelé řídicích rozhodnutí, Karlovarská právní revue 2007, č. 1, s. 72: *Veřejná správa je pak pozitivně definována jako výkon činností ve veřejném zájmu, kterými jsou uskutečňovány a vykonávány veřejné záležitosti, a to těmi, kteří tyto činnosti uskutečňují jako právem stanovenou povinnost, a to v mezích stanovených zákonem.*

⁶⁰⁵ Soudní přezkum rozhodnutí pozemkového úřadu v restitučních věcech je podřazen postupu dle části páté o.s.ř. Srov. **rozsudek S 372/2004 Sb. NSS – ZvS sp. zn. Konf. 123/2003**: *Rozhodl-li pozemkový úřad postupem podle § 9 odst. 4 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, o tom, že určitá osoba není vlastníkem nemovitostí, na které podle tohoto zákona uplatnila nárok, může se taková osoba domáhat vydání nemovitostí žalobou podanou podle části páté o.s.ř. (§ 244 a násl.) proti osobě povinné. O takové žalobě je příslušný rozhodovat soud v občanském soudním řízení, nikoli soud ve správním soudnictví.*

jejích úkolů. Velmi dobře to lze dokumentovat např. na sporech souvisejících s vlastnictvím pozemních komunikací a z toho plynoucí odpovědnosti. Soudní spory tohoto druhu také mj. řeší otázku, nakolik si příslušný územní samosprávný celek plní své úkoly, pokud jde o povinnost zajišťovat sjízdnost či schůdnost komunikace.⁶⁰⁶

Navzdory naznačenému přesvědčení o širším obsahu pojmu „soudní kontrola veřejné správy“ se budu dále v tomto příspěvku věnovat případům spadajícím do oblastí správního soudnictví.

15.2 K ŽALOBĚ STATUTÁRNÍHO MĚSTA OSTRAVA NA ČESKOU REPUBLIKU Z DŮVODU PORUŠOVÁNÍ PRÁVA NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

V Moravskoslezském kraji představuje ochrana ovzduší dlouhodobě ožehavý a aktuální problém. Zejména Ostravsko a Karvinsko jsou oblastmi, kde jsou trvale překračovány stanovené limity znečištění ovzduší.⁶⁰⁷ Kvalita životního prostředí v těchto oblastech je významně ovlivňována skutečností, že historicky zde je na relativně malém prostoru značná koncentrace těžkého průmyslu. Průmyslové podniky většinou používají starší technologie a investice do ekologických opatření pro ně nejsou prioritou. Pod rostoucím tlakem veřejnosti sice největší znečišťovatelé ovzduší přislíbili investice do modernějších a k životnímu prostředí šetrnějších technologií, nyní však od těchto slibů ustupují s poukazem na probíhající hospodářskou krizi a požadují, aby jim ekologické technologie spolufinancoval stát.⁶⁰⁸

⁶⁰⁶ K této problematice srovnej detailněji POSPÍŠIL, P. *Sjízdnost a schůdnost komunikace: Kdo odpovídá za škodu?* Moderní obec, Praha: Economia, a.s., XVI, 1, s. 19–21.

⁶⁰⁷ Srov. Kolektiv autorů. *Právo životního prostředí*, 2. díl, Masarykova univerzita, Brno: 2007. s. 21: *Na území naší republiky existují oblasti, které jsou extrémně znečištěné vzdušnými polutanty a kterým z tohoto důvodu musí být věnována zvýšená pozornost. Rovněž i v oblastech, které sice nejsou nadměrně znečištěny, ale které jsou cenné pro své přírodní krásy a bohatství, musí být zvolen takový postup, který by zabezpečil přinejmenším jejich zachování.*

⁶⁰⁸ Srov. např. *Aktuálně.cz*, 8. dubna 2009, *Chcete čistý vzduch? Zaplaťte nám za něj, žádají hutě: Hospodářská krize bude mít pravděpodobně vliv také na kvalitu životního pro-*

S ohledem na výše uvedené je veřejností také s nedůvěrou sledována jakákoliv snaha vybudovat v regionu nové průmyslové podniky – tedy potencionální nové zdroje znečištění ovzduší.

Vzhledem k tématu tohoto příspěvku považuji za vhodné v této úvodní části zmínit se stručně o aktivitách statutárního města Ostrava v souvislosti s trvale špatným stavem ovzduší ve městě. Jak známo, statutární město Ostrava podalo v květnu roku 2010 k Městskému soudu v Praze žalobu na Českou republiku z důvodu porušování práva na příznivé životní prostředí.⁶⁰⁹ Žaloba byla podána jako žaloba podle části třetí s.ř.s.⁶¹⁰

Statutární město Ostrava jako žalobce v dané věci spatřuje nezákonný zásah v nečinnosti České republiky jako strany žalované, která ho touto nečinností přímo zkracuje na jeho veřejných subjektivních právech, a to tím, že neposkytuje jeho veřejnému subjektivnímu právu na příznivé životní prostředí, konkrétně čistotě ovzduší jako jedné z jeho složek, ve smyslu čl. 35 odst. 1 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod dostatečnou a efektivní ochranu, a současně nedostatečně chrání veřejný zájem, tj. v daném případě především zdraví osob a životní prostředí. Nezákonost zásahu, dle žalobce, dále spočívá v tom, že ze strany žalované došlo k nesprávné implementaci komunitárního práva do práva vnitrostátního,⁶¹¹ zejména ve fázi praktického provádění, tak, že nebylo a není dosaženo sledovaného účelu, resp. cíle, tj. vytvoření funkčního a efektivního systému vedoucího k dodržování stanovených imisních a emisních limitů látek znečišťujících ovzduší, jak je v žalobě dále detailněji rozvedeno.

středí. Největší hutní společnosti v Česku totiž žádají stát, aby jim pomohl financovat plánované ekologické investice.

⁶⁰⁹ Srov. např. **Lidovky.cz** ze dne 19. května 2010, Ostravě došla trpělivost. Žaluje stát kvůli znečištěnému ovzduší: *Ostrava během několika dnů podá kvůli znečištěnému ovzduší žalobu na stát. Žalovat chce vládu, ministerstvo životního prostředí a dopravy. Podle magistrátu stát není schopen zabránit znečišťování ovzduší a efektivně pomoci regionu s řešením problému. Žalobu na stát schválila rada města, podána má být příští týden, uvedl primátor Petr Kajnar.*

⁶¹⁰ Srov. žalobu v plném znění zveřejněnou na: <http://www.ostrava.cz/jahia/Jahia/site/ostrava/ostrava/o-meste/pid/5971>.

⁶¹¹ Jak konstatoval Ústavní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. **Pl. ÚS 19/04** ze dne 21. 2. 2006: *Počínaje 1. 5. 2004 je každý orgán veřejné moci povinen aplikovat komunitární právo přednostně před českým právem tehdy, pokud je české právo v rozporu s právem komunitárním.*

Nezákonný zásah spočívající v nečinnosti správního orgánu připustil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí č.j. 2 Ans 1/2004-64 ze dne 24. 6. 2004, a současně i Ústavní soud v usnesení sp.zn. I. ÚS 618/04 ze dne 8. 3. 2005, který v této souvislosti mj. uvedl, že „orgány státní správy mohou nepochybně zasáhnout do práv, včetně ústavních tím, že jsou nečinné při provádění jiných úkonů, než vydávání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení. Takové případy pokrývá ustanovení ust. § 82 a násl. s. ř. s. s cílem zajistit dostatečně účinnou ochranu práv i tam, kde nečinnost nespočívá v nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, přesto však újmu na právech působí.“

Žalobce v dané věci na podporu svých tvrzení uvádí konkrétní důkazy a rovněž dokládá, proč se domnívá, že Česká republika je nečinná ve věci ochrany ovzduší ve statutárním městě Ostrava. V rámci žalobního petitu se navrhuje, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práva žalobce na příznivé životní prostředí spočívající v (zkráceně):

- a) nedostatečné a neefektivní ochraně čistoty ovzduší, tím, že jsou v územní působnosti žalobce překračovány imisní a emisní limity látek znečišťujících ovzduší,
- b) nesprávné implementaci komunitárního práva do práva vnitrostátního, zejména ve fázi praktického provádění, tím, že nebyl vytvořen funkční a efektivní systém vedoucí k dodržování imisních a emisních limitů látek znečišťujících ovzduší v územní působnosti žalobce.

Současně má soud žalovanému přikázat, aby přijal a realizoval konkrétní opatření tvořící funkční a efektivní systém vedoucí k dodržování stanovených imisních a emisních limitů látek znečišťujících ovzduší v územní působnosti žalobce.

Nepochybně zajímavou právní otázkou v dané věci představuje řešení aktivní (to především) a pasivní legitimace stran sporu. Argumentace Statutárního města Ostrava obhajující jeho aktivní věcnou legitimaci vychází z toho, že mu jakožto územně samosprávnému celku, který je dle ust. § 2 odst. 2 zák. o obcích povinen pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit též veřejný zájem, svědčí veřejné subjektivní právo na příznivé životní prostředí chráněné jednak komunitárním právem a jednak čl. 35 odst. 1 Listiny, jakož i právo v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny.⁶¹² Žalobce pak v této souvislosti výslovně poukazuje na roz-

⁶¹² Srov. např. **nález Ústavního soudu č. j. III.ÚS 70/97** ze dne 10. 7. 1997: *Skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny*

hodnutí 2. senátu Soudního dvora ve věci Dieter Janecek v. Bavorsko, č. C-494/01 ze dne 25. 7. 2008, v němž je pod bodem 39 výslovně uvedeno, že i právníckým osobám dotčeným rizikem překročení mezních hodnot svědčí právo požadovat od příslušných orgánů přijetí potřebných opatření, a dále na rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 2 Cdo 333/97, jímž byl vysloven právní závěr, že obec je veřejno-právní korporací, jejíž faktický základ tvoří její občané a jsou-li tito občané rušení imisemi při užívání jejich staveb a pozemků, je dána aktivní věcná legitimace obce, která je oprávněna uplatnit u soudu právo na ochranu před těmito imisemi.

Pasivně věcně legitimována ve sporu je Česká republika, zastoupena příslušnými organizačními složkami, která je nositelem veřejné subjektivní povinnosti zajistit příznivé životní prostředí. V daném případě jménem České republiky jedná Vláda, a dále pak Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo dopravy, do jejichž věcné působnosti předmětné odvětví státní správy přímo či nepřímo spadá.

Některá média označila podání žaloby za předvolební populistický krok vedení statutárního města Ostrava.⁶¹³ Vzhledem k obsahu a preciznosti zpracování žaloby tento názor nesdílím. Podání žaloby považuji za logický krok, jenž je vyústěním dlouhodobých neúspěšných snah územní samosprávy (nejen města ale i kraje) o řešení problému s centrálními orgány státu. Spor územního samosprávného celku hájícího v dané věci ústavní právo své a především svých občanů na zdravé životní podmínky se státem, který dlouhodobě není schopen dostát svým závazkům k občanům, bude nepochybně z věcného i procesního hlediska mimořádně zajímavý a může přinést zásadní precedenční rozhodnutí. Vzhledem k preciznosti a argumentační síle žaloby chci věřit, že kauza neskončí formalistickým hledáním důvodů pro odmítnutí návrhu.⁶¹⁴ Pokud by spor takto měl skončit, byla by to nepochybně pro zdejší občany vystavené trvale nadlimitním hodnotám znečištění ovzduší velmi špatná zpráva o reálné vymozitelnosti jejich základních práv v České republice.

a čl. 7 Ústavy, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny).

⁶¹³ Srov. např. Ekolist.cz, ze dne 20. května 2010, Politické strany se přizívají, 14 dnů před volbami, na aktivitě občanů!: *Jestliže dnes Město Ostrava žaluje stát a ministerstva za to, že udělali pro zlepšení ovzduší málo, je na tom stejně, jako když zloděj křičí: „Chyťte zloděje!“*

⁶¹⁴ Srov. např. **nález Ústavního soudu III. ÚS 283/96** ze dne 29. 10. 2006: *Jestliže procesní právní úkony účastníků řízení obsahují zjevnou nesprávnost, nutno účastníkům řízení dát příležitost ji odstranit. Opakem tohoto postupu je přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, nebo nepřihlédnutí ke smyslu a účelu právní úpravy a tím dotčení smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.*

15.3 VĚCNÁ PODSTATA PROBLÉMU ÚČASTENSTVÍ V ŘÍZENÍCH O POVOLENÍ STACIONÁRNÍHO ZDROJE ZNEČIŠŤOVÁNÍ OVZDUŠÍ

Úkoly v oblasti ochrany ovzduší jsou zákonem č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), stanoveny také krajským úřadům. Lze říci, že plnění kompetencí svěřených tímto zákonem krajskému úřadu je pod drobnohledem odborné i laické veřejnosti. Krajský úřad proto musí při svém rozhodování přísně dodržovat příslušné hmotněprávní i procesněprávní normy, aby se vyhnul výtkám z důvodu přílišné benevolentnosti (ze strany veřejnosti) nebo naopak přehnané přísnosti (ze strany podniků). Postup správních orgánů ve správních řízeních spojených s ochranou životního prostředí je kromě přísného dohledu veřejnosti často také předmětem přezkoumávání příslušnými soudy v rámci procesu správního soudnictví.⁶¹⁵

Krajský úřad Moravskoslezského kraje vedl na základě podnětu žadatele řízení o povolení stavby stacionárního zdroje znečišťování ovzduší z hlediska ochrany ovzduší podle ust. § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší. Soukromá společnost provozující potravinářský závod v blízkosti plánovaného zdroje znečištění se domáhala účastenství v řízení s odůvodněním, že budoucí emise z tohoto zdroje mohou dle jejího názoru ovlivnit a ohrozit její výrobu, což odůvodnila odkazem na odborný posudek.

Krajský úřad jako příslušný prvoinstanční správní orgán usnesením vydaným podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodl o vyloučení této společnosti z účastenství v předmětném

⁶¹⁵ Srov. PRŮCHA, P. Správní právo – obecná část, 7. doplněné a aktualizované vydání, Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, Brno, 2007. s. 329: *Těžšíště problému soudní kontroly veřejné správy nepochybně spočívá v odpovídajícím vymezení vztahu veřejné správy a soudnictví. Vyjdeme-li z toho, že posláním soudní činnosti je zjednodušeně řečeno poskytnutí ochrany tam, kde bylo právní postavení subjektů narušeno, je zřejmé, že soudní kontrole jsou logicky objektivně podřaditelné i postupy veřejné správy, v nichž takové porušení práva přichází v úvahu. Tím není dotčena ochrana, kterou je možné a nakonec i žádoucí poskytovat ze strany orgánů veřejné správy.*

řízení. Odvolání podané vyloučeným účastníkem bylo Ministerstvem životního prostředí jako odvolacím orgánem zamítnuto.⁶¹⁶

Vyloučený účastník napadl rozhodnutí vydané Ministerstvem životního prostředí žalobou dle ust. § 65 s.ř.s., na základě které se věcí zabýval Městský soud v Praze. Po provedeném řízení dospěl tento soud shodně s dříve rozhodujícími správními orgány k závěru, že předmětná společnost není účastníkem vedeného správního řízení a žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Předmětem posuzování správních orgánů i správního soudu v popisovaném případě bylo, zda společnost provozující potravinářský závod je ve smyslu platných právních předpisů účastníkem vedeného správního řízení, tedy zda v tomto řízení mohou být založena, zrušena, změněna či závazně určena její práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti.⁶¹⁷

15.4 VÝCHODISKA ŘEŠENÍ PROBLÉMU ÚČASTENSTVÍ V ŘÍZENÍCH O POVOLENÍ STACIONÁRNÍHO ZDROJE ZNEČIŠŤOVÁNÍ OVZDUŠÍ V PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ

Dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má každý právo na příznivé životní prostředí.⁶¹⁸ V souladu s odst. 3 téhož čl. nesmí nikdo při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Práv uvedených v čl. 35

⁶¹⁶ Srov. **usnesení Vrchního soudu v Praze sp. zn. 68/93** ze dne 7. 5. 1993: *Pod pojmem rozhodnutí vydané ve správním řízení ve smyslu § 247 odst. 2 o.s.ř. je nutno (proběhlo-li řízení ve dvou správních instancích) chápat rozhodnutí správního orgánu 1. i 2. stupně jako jeden celek.*

⁶¹⁷ Srov. **rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 154/94** ze dne 13. 8. 1996: *Za „rozhodnutí“ ve smyslu § 244 a § 247 o.s.ř. nelze považovat celý akt správního orgánu, ale právě jen tu jeho část, která je skutečně způsobilá žalobce na právech zkrátit, kterou se projeví „moc práva“ nabude-li rozhodnutí právní moci.*

⁶¹⁸ Srov. **rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 A 100/2001 (č. 192/2004 Sb. NSS)** ze dne 23. 7. 2002: *Práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny) se lze domáhat toliko jako subjektivního veřejného práva za podmínek daných s.ř.s.; jednou z nich je i aktivní žalobní legitimace navrhovatele (§ 65 s.ř.s.) spočívající v tvrzeném zásahu do práva.*

Listiny je však možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, jak stanoví čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Podle ust. § 3 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší je každý povinen omezovat a předcházet znečišťování ovzduší a snižovat množství jím vypouštěných znečišťujících látek stanovených podle tohoto zákona a prováděcích právních předpisů.

Pojem „stacionární zdroj“ je definován v ust. § 4 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší jako zařízení spalovacího nebo jiného technologického procesu, které znečišťuje nebo může znečišťovat ovzduší, dále šachta, lom a jiná plocha s možností zapaření, hoření nebo úletu znečišťujících látek, jakož i plocha, na které jsou prováděny práce nebo činnosti, které způsobují nebo mohou způsobovat znečišťování ovzduší, dále sklad a skládka paliv, surovin, produktů, odpadů a další obdobné zařízení nebo činnost.

V souladu s ust. § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší vydává příslušný orgán ochrany ovzduší stanoviska a povolení k řízením podle zvláštního právního předpisu, která obsahují podmínky ochrany ovzduší. Jsou jimi

- a) stanoviska k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci v průběhu jejího pořizování,
- b) závazná stanoviska k umístování staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů,
- c) povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů a k jejich změnám,
- d) povolení k uvedení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů do zkušebního i trvalého provozu.

Orgánem ochrany ovzduší příslušným ode dne 1. ledna 2003 k vydávání povolení uvedených v ust. § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší je ve smyslu ust. § 48 odst. 1 písm. r) tohoto zákona krajský úřad.⁶¹⁹

Z hlediska řešené problematiky je významný rovněž vztah zákona o ochraně ovzduší ke správnímu řádu. Tento vztah je nastaven v ust. § 53 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, kde se stanoví, že na rozhodování podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, s výjimkou rozhodování podle § 8, § 3a a § 17 odst. 1 písm. a).

⁶¹⁹ Srov. VEDRAL, J. Subjekty správního řízení (správní orgány a účastníci řízení), ASPI, 2009, ID LIT 33689CZ: *Správní řád zařazuje v § 1 odst. 1 orgány územních samosprávných celků, tedy krajů a obcí (viz čl. 99 Ústavy), mezi správní orgány, na jejichž postupy při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy se správní řád vztahuje.*

Pro popisovaný případ je pak nepochybně důležité i vymezení účastníků řízení ve správním řádu.⁶²⁰ Účastníky řízení jsou podle ust. § 27 odst. 1 správního řádu:

- a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;
- b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

Další kategorie účastníků je vymezena v odst. 2 citovaného ust. § 27 správního řádu. Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

Konečně podle odst. 3 citovaného zákonného ustanovení jsou účastníky rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odst. 1.

Významné pro popisovaný případ je také ust. § 28 odst. 1 správního řádu. Zde se stanoví, že za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozmí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.

Jak se ukáže dále v textu, řešená problematika úzce souvisí také s institutem závazného stanoviska dle ust. § 149 správního řádu. Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.

⁶²⁰ Srov. PRŮCHA, P., POMAHÁČ, R. Lexikon – správní právo, Sagit, Ostrava: 2002. s. 540, heslo „účastník správního řízení“: *Pojem účastník správního řízení je pojmově vymezen tzv. legální definicí, podle níž je účastníkem správního řízení ten, o jehož právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno, ten, jehož práva, právech chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny, a ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do té doby, než se prokáže opak.*

Podle ust. § 4 odst. 1 StZ orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Dotčené orgány vydávají

- a) pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní právní předpisy jinak,
- b) pro postupy podle tohoto zákona, které nejsou správním řízením, stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak; stanoviska jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona.

Závazná stanoviska dotčených orgánů pro potřeby správních řízení podle stavebního zákona a stanoviska dotčených orgánů, která jsou závazným podkladem pro potřeby jiných postupů podle tohoto zákona, uplatňují dotčené orgány podle zvláštních právních předpisů a podle tohoto zákona.

15.5 ROZBOR PROBLÉMU ÚČASTENSTVÍ V ŘÍZENÍCH O POVOLENÍ STACIONÁRNÍHO ZDROJE ZNEČIŠŤOVÁNÍ OVZDUŠÍ

Podle ust. § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší příslušný orgán ochrany ovzduší vydává stanoviska a povolení k řízením podle zvláštního právního předpisu,⁶²¹ která obsahují podmínky ochrany ovzduší. Podle písm. c) citovaného zákonného ustanovení jsou jimi také povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů a povolení k jejich změnám.

Na tomto místě je třeba vzít v úvahu skutečnost, že podle ustálené judikatury správních soudů je ust. § 17 zákona o ochraně ovzduší v postavení speciálního právního předpisu k právní úpravě podmínek pro vydání stavebního povolení podle příslušných ustanovení stavebního zákona a jeho účelem je vedle ochrany dalších důležitých zájmů především ochrana životního prostředí.⁶²² Předpisy, které chrání

⁶²¹ Mezi takové zvláštní právní předpisy patří také stavební zákon.

⁶²² Srov. např. **rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 16/2006-54**, dostupný z ASPI pod č. JUD38441CZ: *Ustanovení § 17 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, je*

jednotlivé zvláštní zájmy, zvláště zájmy veřejné, obsahují ustanovení, jež upřesňují, jaká povolení, závazná stanoviska, posudky nebo vyjádření jsou v daném řízení zapotřebí, případně zda je ze strany orgánu, který hájí příslušné zvláštní zájmy, k vydání rozhodnutí jeho souhlas vůbec nutný.

Z výše uvedeného plyne, že ve vztahu k příslušným ustanovením stavebního zákona, týkajícím se podmínek pro vydání stavebního povolení, je chráněným zájmem mimo jiné i ochrana životního prostředí, a podle zvláštního zákona – zákona o ochraně ovzduší – je to v posuzovaném případě ochrana kvality ovzduší, přesněji řečeno ochrana před vnášením a vypouštěním znečišťujících látek do ovzduší. Souhlasy a povolení podle ust. § 17 zákona o ochraně ovzduší tedy slouží jako prevence a omezování znečišťování této složky životního prostředí.

Na posouzení otázky, zda žalobce je účastníkem řízení o vydání povolení ke stavbě zdroje znečišťování ovzduší, protože v tomto řízení mohou být založena, zrušena, změněna či závazně určena jeho práva, právem chráněné zájmy či povinnosti, lze aplikovat ust. § 27 a § 28 správního řádu, neboť tuto aplikaci výslovně vylučuje ust. § 53 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší pouze ve vztahu k řízení o vydávání stanovisek podle ust. § 17 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ovzduší.

Správní řád rozděluje účastníky řízení do několika kategorií a přiznává jim rozdílné procesní postavení v celém správním řízení. Účastník řízení s nejšířším okruhem procesních práv je dle ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu označován jako žadatel. Jedná se o účastníka, na základě jehož žádosti bylo zahájeno správní řízení. V intencích zákona o ochraně ovzduší je v popisovaném případě tímto účastníkem žadatel o vydání povolení ke stavbě stacionárního zdroje znečišťování ovzduší. Zvláštní zákon – tj. zákon o ochraně ovzduší – žalobci procesní postavení účastníka předmětného řízení ve smyslu ust. § 27 odst. 3 správního řádu výslovně nepřiznává. Z tohoto důvodu je třeba posoudit otázku práva žalobce účastnit se uvedeného správního řízení z hlediska ust. § 27 odst. 2 správního řádu a zkoumat,

ve vztahu k § 126 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, v postavení legis specialis vůči legi generali. Pokud tedy z taxativního výčtu v § 17 odst. 1 písm. c) a § 17 odst. 3 vyplývá, že v řízení týkajících se malých stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší není souhlasné stanovisko dotčeného orgánu ochrany ovzduší třeba, pak stavební úřad nemůže zamítnout žádost o vydání příslušného povolení s pouhým odkazem na stanovisko, které si vyžádal nad rámec zákona, aniž by se sám dostatečně vypořádal s tím, zda žadatel o vydání stavebního povolení na zřízení malého stacionárního zdroje splnil povinnosti dané § 3 odst. 8 tohoto zákona.

zda žalobce může být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech nebo povinnostech.⁶²³

Povolení dle ust. § 17 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně ovzduší vydává příslušný orgán ochrany ovzduší k řízením podle zvláštního právního předpisu, jímž je stavební zákon.⁶²⁴ Z dikce tohoto zákonného ustanovení proto vyplývá, že řízení o vydání povolení příslušným správním orgánem ochrany ovzduší je v tomto případě správním řízením předběžné povahy, v němž nedochází fakticky k zásahům do práv, právem chráněných zájmů a povinností vlastníků nemovitostí, nacházejících se v sousedství či bezprostřední blízkosti nemovitosti, na níž žadatel o vydání povolení zamýšlí stacionární zdroj znečišťování ovzduší umístit. V rámci tohoto předběžného řízení správní orgán ochrany ovzduší formuluje podmínky povolení pro ochranu okolního vnějšího ovzduší v blízkosti zdroje a je na stavebním úřadu, aby uvedené podmínky zahrnul do pokladů pro rozhodování dle stavebního zákona.

Z výše uvedeného vyplývá, že samotným vydáním povolení žadateli orgánem ochrany ovzduší nebyly a ani nemohly být práva, právem chráněné zájmy a povinnosti žalobce zasaženy, neboť žalobce může účinně hájit svá práva z titulu vlastnictví sousední nemovitosti v řízení o povolení stavby před stavebním úřadem, kde může uplatnit všechny argumenty, týkající se podkladového rozhodnutí, vydaného orgánem ochrany ovzduší.

Lze shrnout, že právní režim stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší (zařízení spalovacího, anebo jiného technologického procesu, skládek paliv, kamenolomů atd.) upravuje zákon o ochraně ovzduší. Podle uvedené právní úpravy není možné bez souhlasného stanoviska příslušného orgánu ochrany životního prostředí

⁶²³ Srov. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo – obecná část, 6. vyd., C. H. Beck, Praha: 2006. s. 363: *Vymezení účastníků řízení je jednou z nejsložitějších otázek, které zákon řeší. Správní rozhodování se v mnoha případech dotýká mnoha individuálních a skupinových zájmů a jde o to stanovit okruh osob, které se na rozhodování podílejí, aby bylo zajištěno odpovídající postavení těch, kteří budou pociťovat jeho důsledky, ale současně aby řízení proběhlo rychle a hospodárně.*

⁶²⁴ Srov. SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní, Aleš Čeněk, Plzeň: 2008. s. 357: *Z právního hlediska jsou přitom v jistém smyslu nejvýznamnější, či nejzajímavější, a také poměrně frekventované, ty tzv. jiné správní úkony či akty, resp. „nonrozodnutí“, které vystupují jako podkladové či podmiňující akty a nemohou obstát samy o sobě. Jejich poslání spočívá v tom, že obvykle řeší určitou speciální (zpravidla dílčí) veřejnoprávní otázku, často ochranu určitého veřejného zájmu, ve vztahu k jinak meritorně posuzované věci, na jejímž „řešení“ taková meritorní věc závisí.*

(tj. krajského úřadu) vydat územní rozhodnutí (rozhodnutí o povolení stavby) týkající se zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů znečišťování. Orgán ochrany ovzduší ve svém povolení stanoví taktéž podmínky ochrany ovzduší, které jsou pro orgány rozhodující v územním a stavebním řízení závazné. Uvedené povolení se vydává podle obecných předpisů o správním řízení.⁶²⁵

Z dikce ustanovení § 17 zákona o ochraně ovzduší vyplývá, že řízení o vydání povolení příslušným správním orgánem ochrany ovzduší je správním řízením předběžné povahy, v němž nedochází fakticky k zásahům do práv, právem chráněných zájmů a povinností vlastníků nemovitostí, nacházejících se v sousedství či bezprostřední blízkosti nemovitosti, na níž žadatel o vydání povolení zamýšlí stacionární zdroj znečišťování ovzduší umístit. V rámci tohoto předběžného řízení správní orgán ochrany ovzduší formuluje podmínky povolení pro ochranu okolního vnějšího ovzduší v blízkosti zdroje a je na stavebním úřadu, aby uvedené podmínky zahrnul do pokladů pro rozhodování dle stavebního zákona.

Samotným vydáním povolení žadateli orgánem ochrany ovzduší nemohou být zasaženy práva, právem chráněné zájmy a povinnosti vlastníka sousední nemovitosti. Ten může účinně hájit svá práva z titulu vlastnictví sousední nemovitosti v řízení o povolení stavby před stavebním úřadem, kde může uplatnit všechny argumenty, týkající se podkladového rozhodnutí vydaného orgánem ochrany ovzduší.⁶²⁶

Na základě výše uvedeného mám zato, že se lze ztotožnit se závěry Městského soudu v Praze,⁶²⁷ že žalobci nebylo napadeným rozhodnutím v rozporu se zákonem znemožněno zúčastnit se řízení o vydání povolení ke stavbě zdroje znečišťování ovzduší. Postup správních orgánů i soudu v dané věci odpovídal dikci i účelu výše citovaných ustanovení právních předpisů. Právo žalobce účinně hájit jeho práva

⁶²⁵ Srov. HANDRLICA, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem, Právní fórum č. 10/2006, s. 366: *Zavedení závazného stanoviska do procesu vydávání územních a stavebních rozhodnutí bude mít nesporně za následek jistou racionalizaci řízení a úsporu času – nebude tak docházet k odvoláním vůči podkladovým rozhodnutím dotčených orgánů jako tomu bylo doposud.*

⁶²⁶ Srov. obdobně **Usnesení Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 32/99** ze dne 31. 3. 2000: *Stanovisko vydané podle § 11 zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, není rozhodnutím správního orgánu, které by autoritativním způsobem zasahovalo do subjektivních práv a povinností fyzické či právnické osoby. Jde o podkladové stanovisko pro další příp. vedené správním řízením, např. stavební nebo o povolení hornické činnosti.*

⁶²⁷ Ten ve věci rozhodoval s ohledem na to, že žalovaným správním rozhodnutím bylo rozhodnutí Ministerstva životního prostředí vydané v odvolacím řízení.

a oprávněné zájmy je zachováno a žalobce jej může uplatňovat v samotném řízení o povolení stavby vedeném dle stavebního zákona u příslušného stavebního úřadu.

15.6 ZÁVĚR

Jak jsem nastínil již v úvodní části, mé vnímání pojmu „soudní kontrola veřejné správy“ je poněkud rozšiřující oproti standardním přístupům. Vycházím přitom především ze značného rozsahu činností vykonávaných veřejnou správou (konkrétně územními samosprávnými celky), přičemž řada těchto činností není správními činnostmi v pravém slova smyslu. I tyto „nesprávní“ činnosti územních samospráv s sebou začasté nesou řadu povinností a mohou být předmětem soudních sporů vedených v rámci „běžných“ civilních řízení.

I přes přesvědčení o širším obsahu pojmu „soudní kontrola veřejné správy“ jsem ve svém příspěvku rozboru podrobil případy spadající do kategorie správních činností a správního soudnictví.⁶²⁸ Při rozboru popisovaných případů jsem pak usiloval o to klást důraz na otázky spojené se soudním přezkumem postupu správních orgánů.

První z prezentovaných záležitostí je žaloba podaná statutárním městem Ostrava na Českou republiku z důvodu porušování práva na příznivé životní prostředí. Mám zato, že tato kauza bude pro příslušné správní soudy představovat „prubířský kámen“ a může přinést v řadě věcných ale i procesních otázek precedentní rozhodnutí.

Druhý z popisovaných případů se pak týká konkrétní správní kauzy řešené v první instanci Krajským úřadem Moravskoslezského kraje. Problematika ochrany ovzduší je na Ostravsku tématem velmi citlivým, a proto je také velká pozornost veřejnosti věnována každému možnému vzniku nového zdroje znečištění. Postup správních orgánů i soudu v této věci prokazuje, že i v takto citlivé problematice je třeba důkladně diferencovat mezi řízeními, která mohou vést k přímým zásahům do práv, právem chráněných zájmů či povinností fyzických nebo právnických osob

⁶²⁸ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo – obecná část, 6. vydání, C. H. Beck, Praha: 2006. s. 529: *Idea správního soudnictví v nejobecnějším smyslu vzniká v nerozlučné spojitosti s postupnou formulací a uplatňováním lidských a občanských práv, s uskutečňováním představa o demokratickém a právním státě založeném na dělbě státní moci, s rozšiřováním působení práva i na oblast vztahů mezi člověkem a veřejnou mocí a přeměňováním těchto vztahů z faktických na právní, s proměnou poddaného v občana.*

a řízeními, která takový charakter nemají, neboť jejich výstupem jsou pouze podkladová stanoviska pro následně vedená meritorní řízení. Tato diferenciacie se pak kupříkladu projevuje i v přiznání účastenství v řízeních.

Věřím tomu, že na příkladech, které jsem prezentoval, se mi podařilo dostatečně prokázat oprávněnost existence správního soudnictví v České republice.⁶²⁹

Seznam literatury:

Aktuálně.cz, 8. dubna 2009: Chcete čistý vzduch? Zaplaťte nám za něj, žádají hutě.

DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol.: *Občanský soudní řád – komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009. 3343 s.

Ekolist.cz, ze dne 20. května 2010, Politické strany se přizívují, 14 dnů před volbami, na aktivitě občanů!

HANDRLICA, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. *Právní fórum*. 2006, č. 10, s. 366–372.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo – obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s.

Kolektiv autorů. *Právo životního prostředí, 2. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 379 s.

Lidovky.cz ze dne 19. května 2010, Ostravě došla trpělivost. Žaluje stát kvůli znečištěnému ovzduší.

⁶²⁹ Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část, 7. doplněné a aktualizované vydání*, Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, Brno, 2007. s. 330: *Opodstatněnost soudní kontroly veřejné správy vyplývá především z řady odlišností vlastního soudního přezkoumání od stávajícího pojetí přezkumného řízení prováděného samotnými správními orgány. Zatímco na správní přezkum s výjimkou převážných případů řádných opravných prostředků a při splnění předepsaných podmínek též u obnovy řízení není obecně právní nárok (typicky u mimořádného opravného prostředku směřujícího k posouzení zákonnosti správních rozhodnutí), na soudní projednání zákonnosti rozhodnutí správního orgánu je, s určitými výjimkami, nárok vždy. To je, pokud jde o systém veřejné správy, dáno především tím, že oprávněnost takového podnětu posuzuje sám orgán veřejné správy zpravidla výše postavený a je vybaven pravomocí kvalifikovat takový podnět jako neopodstatněný a přezkum vůbec nezahájit.*

- POSPÍŠIL, P. Akciové společnosti zakládané územními samosprávnými celky. *Právní rádce*. 2009, roč. XVII., č. 1, s. 23–29.
- POSPÍŠIL, P. Sjízdnost a schůdnost komunikace: Kdo odpovídá za škodu? *Moderní obec*. 2010, roč. XVI, č. 1, s. 19–21.
- PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. 418 s.
- PRŮCHA, P., POMAHÁČ, R. *Lexikon – Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002. 683 s.
- ROUBÍNKOVÁ, D. Management obcí: organizační struktura a nositelé řídicích rozhodnutí. *Karlovarská právní revue*. 2007, č. 1, s. 72–80.
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 428 s.
- VEDRAL, J. *Subjekty správního řízení (správní orgány a účastníci řízení)*. ASPI, 2009, ID LIT 33689CZ.

KAPITOLA 16: NORMOTVORBA OBCÍ A KRAJŮ NA ÚSEKU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A JEJÍ KONTROLNÍ MECHANISMY

Autorka: Jana Filipová

Právo je jedním z nástrojů ochrany životního prostředí coby jedné z politických i společenských priorit. Veřejná správa, a to ve své státní i samosprávné složce, zaujímá výsostné postavení při dohledu na stav životního prostředí, jeho jednotlivé komponenty a na formování enviromentální politiky na celém území České republiky i na regionální a místní úrovni. Činnost veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí se neomezuje ani nevyčerpává vydáváním individuálních správních aktů, poněvadž do procedurálních forem realizace veřejné správy v této oblasti je třeba zařadit i vydávání normativních aktů⁶³⁰ územně samosprávnými celky. Právní regulace v nich obsažená představuje jednu z mnoha forem rozsáhlé činnosti veřejné správy. I tyto akty mají své nezastupitelné místo v procesní části práva životního prostředí. Jejich význam lze spatřovat především ve dvou základních rovinách: v těchto aktech jsou primárně obsaženy normy chování na poli ochrany životního prostředí a rovněž jsou na jejich základě vydávány individuální správní akty, které přímo zasahují do právní sféry konkrétně vymezených subjektů pohybujících se na úseku práva a ochrany životního prostředí.

⁶³⁰ Procesní právo lze rozdělit zejména na legislativní proces a dále na různé druhy procesu aplikace práva (správní soudní řízení, správní řízení). Heslo Právo procesní In HENDRYCH, D., FIALA, J. *Právníký slovník*. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 1459 s.

16.1 *NORMATIVNÍ ČINNOST ZÁKLADNÍCH ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ*

Hlavním garantem péče a ochrany životního prostředí je stát, který tyto činnosti zajišťuje skrze své orgány. Avšak i obce jakožto základní jednotky územního členění státu přirozeně mají v rámci správy svých vlastních záležitostí na svém území i při výkonu (místní) státní správy velký vliv na ochranu životního prostředí i jeho jednotlivé komponenty. Ačkoliv to není hlavním účelem jeho existence, ZoO⁶³¹ zaujímá významnou pozici i na poli ochrany životního prostředí, a to na místní úrovni skrze právní normy vydávané orgány obce.

Obec a její orgány mohou adresáty veřejné moci (fyzické a právnické osoby) zavazovat jednak normativními a jednak individuálními správními akty ve formě rozhodnutí.⁶³² Tyto typy správních aktů představují pilíře činnosti obecních orgánů jakožto vykonavatelů veřejné správy, kterými mohou jednostranně ukládat práva a díky zákonnému zmocnění i povinnosti ve formě příkazů a zákazů. Jinými slovy řečeno, obce prostřednictvím těchto aktů vstupují s různou mírou intenzity do právní sféry konkrétně či obecně určených právních subjektů. Na oba tyto instrumenty lze nahlížet z různých úhlů pohledu, díky kterým v nich lze vymezit rozdíly i spojitosti. Rozdílnost těchto aktů je přitom poměrně značná. Jako základní rozdíl

⁶³¹ § 10 ZoO:

Povinností může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,
- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen „veřejná zeleň“) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
- d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

⁶³² Zvláštní místo zde zaujímají veřejnoprávní smlouvy subordinačního typu a opatření obecné povahy, která je možno označit jako pomyslný průsečík mezi právními předpisy obce a správním aktem.

Lze spatřovat to, že vydávání obecně závazných vyhlášek je jedním ze základů její samosprávné činnosti a jejího ústavně garantovaného práva na samosprávu, zatímco v případě vydávání individuálních správních aktů se jedná z větší části o výkon státní správy, v níž se neprojevuje taková autonomie vůle jako v případě samosprávné činnosti. Tato autonomie⁶³³ je jednak zpravidla vyjadřována pojmem „může vydat obecně závaznou vyhlášku“ a jednak značným prostorem při tvorbě samotného obsahu těchto aktů.

Normativní správní akty obce jsou výsledkem normotvorby obcí, tj. právních norem a právních předpisů obce⁶³⁴ a současně představují pramen správního práva i práva životního prostředí. Při jejich vydávání realizuje obec státní i samosprávnou moc. V existenci těchto aktů se střetává zájem státu, obce a jednotlivce, vůči kterému právní norma směřuje.⁶³⁵ Při výkonu přenesené působnosti obce vydávají nařízení, právní předpisy odvozené a podzákonné. Lze je vydat toliko za předpokladu výslovného zákonného zmocnění, obec se přitom musí pohybovat v zákonných mezích a na základě zákona.⁶³⁶ Zmocnění k vydávání nařízení je obsaženo v § 11 ZoO a v podstatě nepůsobí žádné interpretační či aplikační potíže.⁶³⁷ ZoO umožňuje, aby obec s rozšířenou působností vydala nařízení obce, nejen pro své vlastní území, ale rovněž pro celý správní obvod, v němž vykonává státní správu.⁶³⁸ V rámci realizace vlastní samosprávné moci mohou⁶³⁹ obce vydávat obecně závazné vyhlášky obcí coby projev legislativní funkce samosprávy, právní předpisy originární, od zákonů neodvozené; děje se tak, stejně jako v případě nařízení, formou usnesení. Územní působnost obecně závazné vyhlášky je omezena toliko

⁶³³ Hoetzel nazývá tuto činnost samosprávy jako autonomní (statutární) právo. HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*, Melatrich, Praha 1934, 454 s.

⁶³⁴ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003 s. 42.

⁶³⁵ Tamtéž, s. 50.

⁶³⁶ Tamtéž, s. 162.

⁶³⁷ KADEČKA, S. *Právo tvorby místní (a regionální) samosprávy*. In KADEČKA, S., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 19.–20. června 2008*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 301.

⁶³⁸ Tato možnost ovšem nebývá přijímána odbornou veřejností jednoznačně. Někdy bývá zpochybňována pro svou nedemokratičnost a protiústavnost. Blíže KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Linde Praha, 2008, s. 90.

⁶³⁹ Obecně závazné vyhlášky upravující otázky ochrany životního prostředí náleží mezi fakultativně vydávané právní předpisy.

na území obce, která ji vydala. Adresáty obou těchto předpisů jsou všechny fyzické i právnické osoby nacházející se na území dané obce. Společným znakem obecně závazných vyhlášek i nařízení je jejich obecnost a abstraktnost: nemají vztah ke konkrétním osobám či věcem, zavazují neurčitý počet adresátů.⁶⁴⁰ Otázky vztahující se k samotnému procesu přijímání těchto předpisů jsou v porovnání s hmotněprávní materií vyhlášek předmětem zkoumání v podstatně menší míře. Samotný legislativní proces (příprava, projednávání, schválení a publikace) je ZoO vymezen poněkud kuse. Určuje toliko, že jsou přijímány po souhlasu nadpoloviční většiny všech členů kolektivního orgánu (rady obce nebo zastupitelstva). Určitá výkladová pravidla poskytuje Ústavní soud, především v rámci přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí a dále MV, které jako metodickou pomůcku vydalo Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, hlavního města Prahy a krajů,⁶⁴¹ která sice není závazným právním aktem, nicméně jí nelze upřít význam coby vodítka pro legislativní činnost územních samosprávních celků. Konkrétní postup může být specifikován v jednacích řádech zastupitelstva a rady obce.

V rámci obecné charakteristiky normotvorné činnosti obce při výkonu samosprávné moci není možné opomenout, že obec realizuje ve vztahu k porušení povinností stanovených v jejím právním předpisu sankční pravomoc.⁶⁴² Na druhou stranu je však vyloučeno, aby jednotlivé sankce byly založeny pouze samotnou obecně závaznou vyhláškou či nařízením, jelikož takto lze skrze čl. 39 LZPS činit pouze prostřednictvím zákona.⁶⁴³ Skutková podstata (správného) deliktu musí být srozumitelným a zcela určitým způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o jejím obsahu popsána zákonnou normou. Úprava pouze v podzákoném právním předpisu pro legalitu deliktu tedy nepostačí.⁶⁴⁴ Porušení pravidel stanovených nařízením a obecně závaznými vyhláškami je v případech fyzických osob (nejenom občanů obce) přestupkem dle § 46 odst. 1 (pro nařízení) a odst. 2 (pro obecně závazné vyhlášky)⁶⁴⁵ zákona o přestupcích a v případech podnikatelů a právnických osob pak

⁶⁴⁰ SLÁDEČEK, V. *Obecní správní právo*. 1. vyd. ASPI, Praha, 2005, s 50.

⁶⁴¹ V elektronické podobě dostupná na:

<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/mistni/dokumenty/pravidla.pdf>. [cit. 8. 10. 2010].

⁶⁴² Nejčastěji ve formě (peněžních) pokut.

⁶⁴³ Ústavněprávní zásada *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* se nevztahuje pouze na trestněprávní oblast, ale rovněž dopadá i na správní trestání.

⁶⁴⁴ V tomto duchu se vyjádřil kupř. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ads 42/2010-92, týkající se uložení pokuty za porušení povinnosti dané vyhláškou č. 439/2000 Sb., o očkování proti infekčním nemocem.

⁶⁴⁵ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů:

správním deliktem dle § 58 odst. 4 ZoO.⁶⁴⁶ Ačkoliv se v případě obce jedná o samostatnou působnost a její autonomii vůle, zda a s jakým konkrétním obsahem právní předpis vydá a stanoví za jeho porušení sankční postih, přestupkové řízení je již výkonem působnosti přenesené s povinnostmi, nikoliv možnostmi, stíhat veškerá protiprávní jednání jdoucí proti tzv. pořádku v územní samosprávě.

Druhým pilířem činnosti obcí při výkonu veřejné správy je vydávání individuálních správních aktů, ve kterých konkrétně určený orgán veřejné správy, co se pravomoci i působnosti týče, v jednotlivém případě autoritativně řeší právní poměry konkrétních fyzických nebo právnických osob.⁶⁴⁷ Na rozdíl od normativních správních aktů je proces jejich přijímání a vydávání poměrně uceleně upraven SŘ coby *lege generalis* správního práva procesního, resp. jinými procesními předpisy z oblasti správního práva. Nevydávají jej kolektivní orgány územně samosprávného celku, ale věcně příslušný správní orgán. SŘ upravuje taktéž možnost obrany adresátů správního aktu, jestliže nesouhlasí s vydaným rozhodnutím, a to ve formě řádných a mimořádných opravných prostředků v režimu správního řízení a následně i soudního přezkumu.⁶⁴⁸ Tuto možnost adresáti normativních správních aktů nemají, jelikož dozor je dle ZoO svěřen krajskému úřadu a MV. Rozdíl mezi těmito akty spočívá též ve způsobu oznamování jejich adresátům. Zatímco u normativních správních aktů se tak děje pomocí vyvěšení na úřední desce, u individuálních správních aktů zpravidla dochází k osobnímu doručení; jen tak lze zaručit, že adresát bude s obsahem správního aktu skutečně seznámen, přičemž právě od doručení se odvíjí i možnost jeho procesní obrany.

Oblast práva životního prostředí v sobě zahrnuje značné množství právních norem vztahujících se jednak k obecným aspektům ochrany životního prostředí a jed-

§ 46 – Ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě

Přestupkem je porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 21 až 45, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí, okresních úřadů a krajů.

Přestupkem proti pořádku ve věcech územní samosprávy je porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů vydaných na úseku jejich samostatné působnosti.

Za přestupek podle odstavců 1 a 2 lze uložit pokutu do 30 000 Kč.

⁶⁴⁶ § 58 odst. 4 ZoO:

Obec může uložit pokutu až do výše 200 000 Kč osobě uvedené v odstavci 1 (pozn. aut. právnické osobě a fyzické osobě, která je podnikatelem), která porušila povinnost stanovenou právním předpisem obce.

⁶⁴⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecní správní právo*. 1. vyd. ASPI, Praha, 2005, s. 93.

⁶⁴⁸ V souladu s SŘS.

nak k ochraně všech jeho jednotlivých složek (komponentů). Ačkoliv je většina institutů životního prostředí (především hmotně právních) upravena samostatným – speciálním právním předpisem, SŘ zaujímá, zejména z důvodu své subsidiarity,⁶⁴⁹ důležitou pozici i v rámci práva životního prostředí. Věcný rozsah působnosti SŘ je značně široký. Jedním z důvodů pro přijetí nového SŘ bylo zejména zamezit dalšímu neúměrnému vývoji zvláštních právních úprav,⁶⁵⁰ a to i v rámci práva životního prostředí. Na druhou stranu však není možné zvláštní procesní úpravy zcela zavrhnout, jelikož tyto předpisy jakožto *leges specialis* umožňují reflektovat potřebnou možnost odlišného procesního postupu. Nezařazením těchto zvláštních procesních norem do SŘ ponechávají tomuto předpisu jeho obecný charakter. Všechny tyto předpisy k sobě pojí veřejný zájem na ochraně životního prostředí a jeho subsystémů, který by měl vždy převážet nad zájmy jednotlivců a zájmy ekonomickými. Již v samotné existenci místního práva se střetávají zájmy státu, jednotek územní samosprávy a jednotlivce. Právní předpisy obce pak musí vycházet z harmonického vyvážení právě těchto zájmů.⁶⁵¹ Tých závěr je možné učinit i při vydávání individuálních správních aktů.

16.2 POSTAVENÍ OBCE PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ PROSTŘEDNICTVÍM NORMATIVNÍCH SPRÁVNÍCH AKTŮ

Problematika normotvorby obcí na úseku ochrany životního prostředí v sobě propojuje oblast práva životního prostředí, práva správního a v neposlední řadě i práva ústavního a mezinárodního. Právo životního prostředí není upraveno pouze právními normami s celostátní působností, ale taktéž je formováno normami s omezenou místní působností, a to jak nařízeními obce, tak i obecně závaznými vyhláškami obcí. Ústavněprávní základy obecní normotvorby jsou obsaženy v hlavě sedmé Ústavy České republiky, přičemž čl. 104 explicitně zakotvuje právo

⁶⁴⁹ Co se týče aplikovatelnosti SŘ, lze rozlišit celkem čtyři možné situace: tedy, že se SŘ pro zvláštní řízení (*lex specialis*) vůbec nepoužije, naopak se plně použije, dále se použije, nestanoví-li speciální zákon jinak nebo se nepoužije, nestanoví-li speciální zákon jinak.

⁶⁵⁰ ONDRÁČKOVÁ, V. *Správní řád a zvláštní právní předpisy (nástin problematiky)*. In VOPÁLKA, V. (ed.): *Nový správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád – Code of Administrative Procedure*. ASPI, a. s. Praha 2005, str. 232.

⁶⁵¹ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. VII.

obecních zastupitelstev vydávat v mezích své samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky, a tím tak regulovat „své“ záležitosti ve věcech místní samosprávy. Obecně závazné vyhlášky mají povahu a legitimní sílu pramene práva, z čehož plyne povinnost jejich adresátů respektovat jejich legalitu i legitimitu a jimi se řídit.

Zákonné zmocnění obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek, a to zejména ve vztahu k ukládání povinností, je specifikováno v § 10 ZoO a také v dalších – speciálních, složkových – zákonech. Na tomto místě je vhodné upozornit na významný judikatorní posun, někdy dokonce označovaný za Kopernikovsky obrat,⁶⁵² v nahlížení na zákonné zmocnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky poprvé nastolený v plenárním nálezu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06,⁶⁵³ ve věci vyhlášky města Jirkova stanovící povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně. Ústavní soud v něm formuloval zásadní závěry pro nahlížení na zákonnost obecně závazných vyhlášek. Původní premisa⁶⁵⁴ spočívala v názoru, že obce mohly ukládat povinnosti pouze tehdy, pokud je k tomu výslovně zmocnil zákon, a to i v oblastech věcné působnosti obcí vymezené v ZoO (veřejná zeleň, místní záležitosti veřejného pořádku), což ve výsledku znamenalo nutnost duplicitního zákonného zmocnění. Ústavní soud ve výše citovaném rozhodnutí dospěl k opačnému závěru, a sice že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti dle § 10 ZoO, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují. Jako další podmínku stanovil, že obecně závazné vyhlášky obcí musí upravovat toliko záležitosti v zájmu obce a občanů obce, nikoli záležitosti krajského nebo celostátního významu a přirozeně, že se nesmí dostat do rozporu se zákonem. Tento nový náhled na vymezenou problematiku představuje zásadní milník v legislativní činnosti obcí. Druhým významným právním závěrem formulovaným v uvedeném nálezu je to, že „odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná

⁶⁵² Blíže viz HOLLÄNDER, P. *Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek*, Právní rozhledy. 2008, č. 19, str. 693.

⁶⁵³ Všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná rovněž na: <http://nalus.usoud.cz/>.

⁶⁵⁴ Značná část nálezů se ovšem vztahovala k zákonu č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Proto je třeba rozlišovat, za jaké právní úprava byl daný akt přijat.

regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší“.

Prostor, v němž obec může upravovat své záležitosti, je poměrně široký a zahrnuje pestrou škálu oblastí souvisejících s ochranou životního prostředí. Patrně mezi nejvíce frekventované materie, které postihují **obecně závazné vyhlášky obcí** na poli životního prostředí, náleží právní regulace týkající se veřejné zeleně a odpadové komunální politiky.⁶⁵⁵ Na prvním místě lze proto uvést právě oblast vztahující se k veřejné zeleni (např. vjíždění vozidel do zeleně, parkování a opravování vozidel v zeleni⁶⁵⁶, o čistotě ulic⁶⁵⁷, ochraně a údržbě zeleně).⁶⁵⁸ Specifikem normativní činnosti v této oblasti je častá existence neurčitých právních pojmů, s nimiž se obec musí ve své regulativní činnosti vypořádat. Obec může obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné dezinfekce a deratizace.⁶⁵⁹ Na základě ZOVZ, ve znění účinném do 1. 10. 2003, mohla obec obecně závaznou vyhláškou rovněž k ochraně před hlukem a vibracemi stanovit konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů. Tato materie byla ovšem současně

⁶⁵⁵ S komunální odpadovou politikou úzce souvisí i vybírání poplatků za likvidaci odpadu. Obec může zvolit způsob zpoplatnění jeho likvidace. Jednou z možností je vybírání místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Stanovení takového poplatku náleží do samostatné působnosti obce.

⁶⁵⁶ Těmito otázkami se zabýval Ústavní soud např. ve svém nálezu ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/05, kterým zrušil obecně závaznou vyhlášku města Ústí nad Labem č. 81/2001 k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. Důvodem bylo, že upravovaná materie je postihnuta v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

⁶⁵⁷ Ústavní soud v témže nálezu dále vyslovil, že odhazování nedopalků, smetí, papírů, obalů, zbytků jídla a jiných odpadků mimo odpadkové koše, odhazování krmiva pro zvířata a ptactvo, znečišťování splaškovými vodami a jinými závadnými a znečišťujícími látkami, znečištění způsobená chovanými zvířaty, skládání stavebních materiálů spadají pod ustanovení § 47 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích.

⁶⁵⁸ Na základě § 10 písm. c) ZoO.

⁶⁵⁹ Na základě § 96 ZOVZ. Touto problematikou se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 15/06, ve věci vyhlášky města Havířov o provedení speciální ochranné deratizace (vyhověno).

postihnuta i v § 10 písm. b) ZoO, čímž docházelo k jisté duplicitě.⁶⁶⁰ Dále může obec ve své samostatné působnosti, jako opatření pro předcházení vzniku odpadů, stanovit obecně závaznou vyhláškou v souladu s OdpZ systém komunitního kompostování a způsob využití zeleného kompostu k údržbě a obnově veřejné zeleně na území obce, dále může stanovit systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na svém katastrálním území, včetně systému nakládání se stavebním odpadem, přičemž obec může stanovit poplatek za komunální odpad. Obec mohla dříve touto formou rovněž stanovit i podmínky spalování suchých rostlinných materiálů nebo toto spalování zakázat; zakázat některé druhy paliv pro malé spalovací zdroje znečišťování.⁶⁶¹

V oblasti opatření proti světelnému znečištění může obec v rámci své samostatné působnosti regulovat promítání světelných reklam a efektů na oblohu⁶⁶². Obce mohou stanovit obecně závaznou vyhláškou chovatelům povinnost nechat trvale označit psy, kteří dosud označeni nejsou, osobou odborně způsobilou k výkonu této odborné veterinární činnosti, a to prostředky, které způsobují při aplikaci jen mírnou nebo přechodnou bolest, zejména tetováním nebo identifikací čipem. Obec může v tomto směru obecně závaznou vyhláškou rovněž stanovit povinnost přihlásit psy do evidence a upravit náležitosti a způsob vedení evidence označených psů a jejich chovatelů.⁶⁶³ Obec může obecně závaznou vyhláškou dále upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů.⁶⁶⁴ Dalším příkladem této činnosti může být ochrana před hlukem, kterou je možné podřadit pod § 10 písm. a) („veřejný pořádek“) a písm. b) ZoO.

Právní úprava ochrany životního prostředí na úrovni obce se samozřejmě neomezuje pouze na obecně závazné vyhlášky. V souladu s čl. 79 odst. 3 Ústavy ve spojení s § 102 odst. 2 písm. d) ZoO vydává rada obce při výkonu přenesené působnosti **nařízení**, a to na základě zákonného zmocnění a v jeho mezích. Jako příklad nařízení obce ve vztahu k ochraně jednotlivých složek životního prostředí lze mimo jiné zmínit nařízení obce s rozšířenou působností k dočasnému omezení nebo vyloučení vstupu do lesa, a to z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví

⁶⁶⁰ Tato materie byla postihnuta rovněž v § 96 citovaného zákona. K tomu blíže PRŮCHA, P. *Obecně závazné vyhlášky obcí a ochrana životního prostředí, se zaměřením na ochranu před hlukem*. In PRŮCHOVÁ, I. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Redakce sborníku. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2005, str. 196.

⁶⁶¹ Na základě § 50 odst. 1 písm. g) a h) OvzZ, ve znění účinném do 30. 5. 2005.

⁶⁶² Na základě § 50 odst. 3 OvzZ.

⁶⁶³ Na základě § 13b odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

⁶⁶⁴ Na základě § 24 odst. 2 téhož zákona.

a bezpečnosti občanů⁶⁶⁵. Na návrh krajské veterinární správy vydává formou nařízení mimořádná veterinární opatření, nezbytná k ochraně zdraví zvířat a lidí.⁶⁶⁶ Při vyhlášení nouzového stavu nebo stavu nebezpečí (např. v době povodní) jsou orgány obce povinny zajistit provedení krizových opatření v podmínkách obce; k tomuto účelu, je-li to nutné, vydává nařízení.⁶⁶⁷ Podobu nařízení mají i místní regulační řády vydávané v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší⁶⁶⁸ v rámci řešení smogové situace a místní programy snižování emisí⁶⁶⁹.

16.3 KONTROLA ZÁKONNOSTI A ÚSTAVNOSTI OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK A NAŘÍZENÍ OBCE

Zákonné a ústavně konformní právní akty představují jednu ze záruk zákonitosti ve veřejné správě a zároveň jsou prostředkem pro zajištění řádné a legitimní ochrany životního prostředí. Proces kontroly správních aktů je svěřen jak orgánu moci výkonné – státním orgánům dozoru, tak i moci soudní. Státní dozor nad územní samosprávou a její normotvorbou je dle ZoO i ZoK koncipován jako dozor následný a prováděný z úřední povinnosti. V tomto směru je pak třeba rozlišovat mezi předpisy, které obec (resp. kraj) vydává v rámci své samostatné působnosti a které při výkonu státní správy, jelikož stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen vyžaduje-li to ochrana zákona a pouze způsobem stanoveným zákonem.

⁶⁶⁵ Na základě § 19 odst. 3 LesZ.

⁶⁶⁶ Na základě s § 46 písm. b) ve spojení s § 54 a § 55 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči. Obdobně tomu bylo i v původní úpravě mimořádných rostlinolékařských opatření dle již neplatného zákona č. 147/1996 Sb., o rostlinolékařské péči.

⁶⁶⁷ Na základě § 22 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení.

⁶⁶⁸ Na základě § 8 odst. 5 OvzZ.

⁶⁶⁹ Na základě § 6 odst. 6 OvzZ.

16.3.1 Kontrola zákonnosti a ústavnosti obecně závazných vyhlášek

Dozor nad obecní normotvorbou vykonávanou v samostatné působnosti, nad jejím obsahem a způsobem jejího vydávání, je svěřen dle § 123 ZoO⁶⁷⁰ MV, které je oprávněno, poté, co obec neúspěšně vyzvalo ke zjednání nápravy, navrhnout zrušení obecně závazné vyhlášky. ZoO neposkytuje MV možnost správního uvážení, a proto, nastanou-li předpoklady pro zahájení nápravného procesu, musí tak tento dozoruující orgán učinit vždy, tj. *ex officio*. Není podstatné, jakým způsobem se dozoruující orgán dozví o vadnosti, tj. nezákonnosti či protiústavnosti, příslušného aktu, zda ze své činnosti⁶⁷¹ anebo od jiného subjektu⁶⁷². ZoO zavádí dva prostředky nápravy vadné obecně závazné vyhlášky: nejprve vyzve obec ke zjednání nápravy, tj. ke změně nebo ke zrušení nezákonného předpisu a teprve poté, co obec tomuto požadavku nevyhoví nebo náprava není dostatečná, MV může přistoupit k sistaci. Ačkoliv má dozoruující správní orgán možnost se seznámit s každou obecně závaznou vyhláškou, a tím pádem ji podrobit testu zákonnosti, resp. ústavnosti, jistě nelze zaručit, že tak MV činní podrobným způsobem v každém případě. Podněty od jiných subjektů, zejména občanů obce, mají proto svůj význam i v této oblasti dozoru. Je tak otázkou do diskuze, zda by nebylo ku prospěchu věci zákonné zakotvení obdoby institutu *actio popularis*, tedy žalob ve veřejném (tu obecním) zájmu, který by jistě rozšířil rozsah záruk zákonnosti i právní jistoty adresátů těchto norem.

Soudní přezkum obecně závazných vyhlášek svěčuje Ústava v čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavnímu soudu, přičemž by se jistě daly nalézt některé argumenty, pro které by mělo být toto oprávnění svěřeno správnímu soudnictví⁶⁷³, a to mimo

⁶⁷⁰ Zákonnou úpravu dozoru a kontroly ve veřejné správě dále rozvíjí usnesení Vlády České republiky č. 1181/2006, o Postupu ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátů hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků, které zakotvuje pravidla pro výkon dozoru a kontroly.

⁶⁷¹ Tato možnost navazuje na povinnost obce, zakotvené v § 12 odst. 6 ZoO, zaslat obecně závaznou vyhlášku MV neprodleně po dni jejího vyhlášení. Obec má dále povinnost zaslat nařízení neprodleně po dni jeho vyhlášení krajskému úřadu.

⁶⁷² Např. od jiného správního orgánu, občana obce, formou petice či i anonymního oznámení, které by měl dozoruující orgán s ohledem na právo dobré správy rovněž vzít na vědomí.

⁶⁷³ Tak je tomu i v některých evropských státech jako je kupříkladu Německo, kde je přezkum obecně závazných vyhlášek svěřen právě specializovanému správnímu soudu. K tomu blíže MIKULE, V. *Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy*. Justiční praxe, 2002, č. 3, s. 88.

jiné s ohledem na to, že se zde z důvodu samotné právní formy (a jejích původců) a také z důvodu oblasti právní materie, které obecně závazné vyhlášky upravují, jedná o oblast bližší správnímu právu. Na druhou stranu je však třeba dodat, že současná koncipace a s tím spojené chápání úkolů ústavního a správního soudnictví potvrzuje správnost svěřené pravomoci Ústavního soudu. Současné správní soudnictví je primárně⁶⁷⁴ koncipováno jako nástroj ochrany před nezákonnými rozhodnutími (individuálními správními akty) zasahujícími subjektivní hmotná práva osob a nikoliv jako nástroj dodržování objektivního práva. Nejvyšší správní soud pak v tomto směru může projednávat kupř. kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí o přestupku dle § 46 odst. 2 přestupkového zákona, resp. správním deliktu právnické osoby. Rovněž ústavně zaručená možnost spravovat a upravovat své záležitosti prostřednictvím obecně závazných vyhlášek je právem natolik výsostným, že je zcela na místě, aby do něj mohl zasahovat toliko Ústavní soud stejně jako u zákonných norem.

Zákonnou konkretizaci výše uvedeného ústavního článku představuje hlava druhá, oddíl první zákona o Ústavním soudu.⁶⁷⁵ Ústavní soud v těchto případech rozhoduje plenárním nálezem, přičemž důvod pro zrušení obecně závazné vyhlášky spočívá zejména v jejím rozporu se zákonem, méně často pak se samotným ústavním pořádkem. Lze říci, že kontrola ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí na úseku životního prostředí představuje taktéž i soudní ochranu jednotlivců, kteří mohou být těmito právními předpisy a v nich uvedenými povinnostmi zasaženi.

Aby Ústavní soud mohl shledat soulad obecně závazné vyhlášky s ústavními a zákonnými předpisy, je třeba, aby vyhovovala příslušnému právnímu rámci. Jako základní princip lze označit soulad výkonu samosprávy se zájmy obce a jejích občanů a dále, že zakotvená omezení musí být jen v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku.⁶⁷⁶ Pro posouzení konformity obecně závazné vyhlášky s ústavními a „běžnými“ zákony, Ústavní soud, v souladu se svou ustálenou rozhodovací praxí, zpravidla volí algoritmus přezkumu sestávající se z testu čtyř kroků⁶⁷⁷,

⁶⁷⁴ Pomíneme-li některé instituty jako řízení ve věcech místního referenda a voleb, ve věcech politických stran a politických hnutí apod.

⁶⁷⁵ Ustanovení § 64 až 71 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

⁶⁷⁶ PRŮCHA, P. Obecně závazné vyhlášky obcí a ochrana životního prostředí, se zaměřením na ochranu před hlukem. In PRŮCHOVÁ, I. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Redakce sborníku. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2005, s. 191–199.

⁶⁷⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ve věci vyhlášky města Prostějov (náhrada za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně).

v rámci kterých: 1) zkoumá pravomoc obce k vydání obecně závazné vyhlášky (v souladu s čl. 104 odst. 3 Ústavy); 2) posuzuje, zda se obec nepohybovala mimo zákonem (ve smyslu § 35 odst. 1 ZoO) vymezenou věcnou působností (jednání *ultra vires*); 3) zda nezneužila svoji působnost⁶⁷⁸ a nakonec 4) poměřuje obsah vyhlášky kritériem (ne)rozumnosti⁶⁷⁹. Sám Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 označil prvá dvě kritéria jako formální a zbylá dvě coby materiální. Jestliže bude shledáno porušení některého z kroků, není třeba se zřetelem na zásadu procesní ekonomie aplikovat další kroky.

Ústavní soud má možnost návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky odmítnout, zamítnout, řízení zastavit anebo návrhu vyhovět, a tak tento správní akt částečně či celý zrušit. Nemá určenu lhůtu, do kdy má obecně závaznou vyhlášku přezkoumat, a proto je možné, že nebude moci být po dlouhé období (i bezdůvodně) vykonávána. Bylo by proto na zvážení, zda by nebylo vhodné legislativně stanovit, že se tato materie má posuzovat přednostně⁶⁸⁰ či v určité lhůtě⁶⁸¹.

16.3.2 Kontrola zákonitosti a ústavnosti nařízení obce

V mnohém podobný procesní postup určuje ZoO pro dozor nad zákonitostí nařízení obce. Kontrolní mechanismus je svěřen, nikoliv MV jako v případě obecně

⁶⁷⁸ Ústavní soud v předmětném nálezu vztahujícímu se k veřejné zeleni konstatoval, že pokud obec v této oblasti vydává obecně závaznou vyhlášku, nelze takové jednání považovat za jednání *ultra vires*, jinými slovy, obec se v takovém případě pohybuje ve věcné oblasti, která jí zákonem byla svěřena do její samostatné působnosti. Jinou otázkou ovšem je, zda obec nezneužila zákonem jí svěřenou věcně vymezenou samostatnou působnost. Zneužití této působnosti představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti 1. cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, 2. cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak 3. cestou přihlížení k nerelevantním úvahám.

⁶⁷⁹ Tedy, zda se rozhodnutí obce nejeví jako zjevně absurdní, tj. kdy soudní přezkum vede jen k jedinému možnému závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán (srov. nálež ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 57/05, 486/2006 Sb., bod 22). Kritérium nerozumnosti je nutné interpretovat tak, že by muselo jít o právní úpravu natolik absurdní, že by žádná rozumná obec, resp. žádné racionálně uvažující zastupitelstvo obce k takovému řešení nemohlo rozumně přistoupit (srov. nálež ze dne 22. 5. 2007, Pl. ÚS 30/06).

⁶⁸⁰ V zákoně o Ústavním soudu je tak určeno jen ve vztahu k posouzení, zda se prezident republiky dopustil velezrady (§ 97 odst. 3).

⁶⁸¹ Jako je tomu v případě přezkumu opatření obecné povahy Nejvyšším správním soudem dle § 101a an. SŘS.

závazných vyhlášek, ale krajskému úřadu, jakožto orgánu nadřízenému v rámci hierarchie státní správy. Postup krajského úřadu lze vymezit následovně: obec, stejně jako v případě obecně závazných vyhlášek, stíhá povinnost zaslat vydané nařízení dozorovému orgánu. Jestliže krajský úřad dospěje k závěru, že nařízení odporuje zákonu nebo jinému relevantnímu právnímu předpisu, nejprve vyzve obec ke zjednání nápravy.⁶⁸² Nestane-li se tak v plné míře, může krajský úřad přistoupit k sistaci vadného aktu. Pokud ani v době pozastavení účinnosti nařízení nedojde k nastolení souladu nařízení s právem, ředitel krajského úřadu podá Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce. Ústavní soud má opětovně možnost návrhu vyhovět, odmítnout jej, zamítnout nebo řízení zastavit.

V porovnání s přezkumem obecně závazných vyhlášek obcí není přezkumná činnost nařízení Ústavního soudu tolik frekventovaná a obsáhlá, a v oblasti ochrany životního prostředí je spíše marginálního rázu.

16.4 EXKURZ: OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY O CHOVU ZVÍŘAT POHLEDEM NALÉZACÍ ČINNOSTI ÚSTAVNÍHO SOUDU

Hned v úvodu je třeba konstatovat, že není jednoduché uceleně vymezit judikatorní činnost Ústavního soudu týkající se obecně závazných vyhlášek obcí na úseku práva životního prostředí či ochrany jeho dílčích komponent, neboť přezkoumávané právní akty obecně obsahují řadu dalších ustanovení z rozdílných oblastí. Jednotlivé plenární nálezy se proto nevyjadřují toliko k chovu zvířat, ale zpravidla se zabývají i mnoha dalšími, často s oblastí životního prostředí nesouvisjícími, oblastmi.

Podmínky chovu zvířat na území obce jsou jedním z častých okruhů, které obce zahrnují do obsahu obecně závazných vyhlášek, a to buď samostatně, nebo jakožto součást většího celku upravovaných vztahů. Problematika chovu zvířat je často upravována v domovních řádech obecních nájemních bytů. Na existenci takového řádu by mělo být v konkrétní nájemní smlouvě výslovně odkázáno.⁶⁸³ Obecně řečeno, oblast právní regulace jednotlivých aspektů chovu zvířat spadá převážně

⁶⁸² Tak postupuje v souladu se zásadou procesní ekonomie a minimalizace zásahů do činnosti obce.

⁶⁸³ K tomu blíže KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. doplněné vydání. Linde Praha, 2001, s. 209–214.

do oblasti neurčitého pojmu – veřejného pořádku, tj. § 10 písm. a)⁶⁸⁴ ZoO, avšak nelze opomenout ani písmeno c) tohoto ustanovení, které se vztahuje k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství⁶⁸⁵. Obě tato ustanovení jsou koncipována poměrně obecně, přičemž přirozeně nelze vyloučit jejich souběžné použití. Částečně sem lze zařadit i písm. d) předmětného ustanovení, dle kterého může zvláštní zákon označit oblasti ve zbylých částech ustanovení § 10 ZoO neoznačené, které rovněž spadají do samostatné působnosti obce a v nichž může obec realizovat svou normotvornou pravomoc.⁶⁸⁶

Cílem přijetí obecně závazných vyhlášek vztahujících se k předmětné problematice je stanovení mantinelů pro povolení a úpravu chovu domácích nebo hospodářských zvířat a regulace nežádoucích důsledků spjatých s chovem jednotlivých druhů. Obtěžování sousedů chovem domácích nebo hospodářských zvířat⁶⁸⁷, pronikání zvířat na cizí pozemky, vodění psa bez náhubku, znečišťování veřejného prostranství⁶⁸⁸ (myšleno zejména ve vztahu ke psům), rušení nočního klidu (tj. obtěžo-

⁶⁸⁴ Ustanovení § 10 písm. a) ZoO je Ústavním soudem vykládáno tak, že obec nemůže bez dalšího omezit nebo zakázat činnosti, jež narušují veřejný pořádek na všech veřejných prostranstvích v obci.

⁶⁸⁵ Problematika vymezení a stanovení rozsahu pojmu „veřejné prostranství“ je častým předmětem zkoumání Ústavního soudu. ZoO vymezuje v § 34 veřejné prostranství jako všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Ústavní soud vyžaduje, aby obce v obecně závazných vyhláškách regulujících místní záležitosti veřejného pořádku vždy dostatečně určité konkretizovaly místa (veřejná prostranství), na nichž se určitá činnost omezuje, případně zakazuje. Soud se zřetelem na princip právní jistoty vyžaduje, aby byla tato místa v předmětném normativním aktu vymezena co nejvíce přesně, tj. tak, aby jeho lokalizace byla dostatečně konkrétní a nevyvolávala žádné interpretační pochybnosti. Tak tomu bylo např. v nálezu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 3/05, ve věci obecně závazné vyhlášky obce Staňkov o některých povinnostech chovatelů zvířat. Soud pak pro nezákonnost ruší takové vyhlášky, které danou činnost omezovaly či dokonce zakazovaly na celém území obce.

⁶⁸⁶ Typickým příkladem je stanovení poplatku ze psů dle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Aby obec mohla ukládat daně či poplatky, potřebuje k tomu čl. 11 odst. 5 LZPS výslovné zákonné zmocnění.

⁶⁸⁷ K nemožnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou maximální možný počet kusů chovaných zvířat se vyjádřil Ústavní soud v rozhodnutí ze dne 19. 5. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 4/98, kterou zrušil obecně závaznou vyhlášku města Kravaře o chovu a držení zvířat na území města Kravaře.

⁶⁸⁸ K zákazu znečišťování veřejného prostranství psími exkrementy a povinnosti jejich odklizení lze odkázat zejména na právní závěry uvedené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (bod 35, dle kterého je obec oprávněna ukládat povinnosti v souvislosti s odklizením psích exkre-

vání hlukem) či určení míst pro výcvik psa patří k oblastem, které obce často upravují svými obecně závaznými vyhláškami, a to dle místních potřeb a „nálad“. Zcela jinou otázkou však je, zda či v jakém rozsahu je obec k takovému kroku oprávněna.⁶⁸⁹ Základem tohoto posouzení je premisa, že obec je při vydávání obecně závazných vyhlášek limitována mezemi, které stanoví zákon [§ 35 odst. 1 písm. a) ZoO] a dále, že ukládat povinnosti je možné jen na základě zákona, v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

Zákonnost či ústavnost obecně závazných vyhlášek obcí vztahujících se k chovu a pohybu zvířat na území obce posuzoval Ústavní soud přibližně ve dvaceti případech, přičemž pokud tyto vyhlášky rušil, činil tak povětšinou z důvodu překročení samostatné působnosti obce s odůvodněním, že obsah jednotlivých právních norem je upraven některým ze zákonů či dokonce ústavním předpisem. Pohled Ústavního soudu na tuto problematiku je poměrně ustálený a jednotný. Svou rozhodovací činností obcím především určuje meze, v nichž se mohou či spíše nemohou pohybovat v rámci normotvorné činnosti. Všeobecné zásady chovu a pohybu hospodářských a zejména domácích zvířat často kolidují s LZPS, s úpravou chovu zvířat ve veterinárním zákoně, v zákoně na ochranu zvířat proti týrání, dále pak s OZ (obtěžování hlukem, pachem, úprava sousedských práv) nebo se ZOZV.⁶⁹⁰ V obecně závazných vyhláškách poměrně často řešený pohyb zvířat (zejména opětovně psů) v areálu hřbitovů a na venkovních hracích plochách je možné upravit pomocí řádu veřejného pohřebiště a provozního řádu hřiště.

Pro ilustraci jsou dále nastíněny některé relevantní právní závěry vztahující se právě k chovu zvířat. Za nejzajímavější a vzhledem k chovu zvířat i nejcelistvější, byť vydaný před průlomovým nálezem Pl. ÚS 45/06, lze považovat ústavní nález, jímž byla zrušena obecně závazná vyhláška obce Chuchelna, o zásadách chovu domácího, drobného, hospodářského zvířectva, chovu nebezpečných a exotických druhů zvířat na území obce:

mentů na veřejném prostranství podle § 10 písm. c) ZoO) a v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (bod 31).

⁶⁸⁹ Dle dosavadní rozhodovací činnosti Ústavní soud opakovaně ruší vyhlášky, které regulují chov hospodářských a domácích zvířat v soukromých objektech, a to zejména pro jejich nesoulad se zákonem a pro překročení působnosti obcí.

⁶⁹⁰ Nález ze dne 19. 5. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 4/98, ve věci obecně závazné vyhlášky města Kravaře o chovu zvířat na území města.

- Pl. ÚS 62/04 ze dne 17. 5. 2005, obecně závazná vyhláška obce Chuchelná o chovu zvířat – zrušena

Ústavní soud v tomto nálezu konstatoval, že regulace množství toulavých a opuštěných zvířat, které tato vyhláška obsahovala, je upravena v zákoně na ochranu zvířat proti týrání a odchyt toulavých zvířat, jako jedna z forem veterinární asanace, je upraven ve veterinárním zákoně. Podle ustanovení § 13b odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání obec může provést informační, osvětové a jiné účelově cílené preventivní aktivity zaměřené na prohloubení odpovědného chování člověka ke zvířatům [písm. a)], finančně nebo jinak zvýhodnit osoby, které se ujaly péče o toulavé nebo opuštěné zvíře [písm. b)], trvale označit všechny psy v obci a evidovat jejich chovatele [písm. c)], zajistit odchyt toulavých a opuštěných zvířat [písm. d)] a podporovat činnosti k uskutečnění regulace populace omezováním nekontrolovaných zdrojů potravy a neplánovaného rozmnožování psů a koček podporováním jejich sterilizace [písm. d)]. Podle odst. 2 předmětného ustanovení je obec zmocněna stanovit obecně závaznou vyhláškou pouze opatření podle odstavce 1 písm. c) citovaného zákona. Náhrada nákladů, kterou je chovatel odchyceného zvířete povinen uhradit, je upravena v § 42 odst. 3 písm. a) bod 2 veterinárního zákona. Povinnosti stanovené ve vyhlášce byly zákonnými předpisy svěřeny jiným orgánům a obec je tedy nemohla v rámci své samostatné působnosti upravovat.

Vyhláškou dále vymezené povinnosti chovatelů související se zabráněním úniku chovaných zvířat na cizí pozemky a s volným vypouštěním zvířat se střetávají s úpravou v § 11 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání, podle kterého je chovatel povinen učinit opatření nezbytná pro zabránění úniku hospodářských zvířat. Volné vypouštění zvířat na veřejné prostranství není obec oprávněna regulovat obecně závaznou vyhláškou, může toliko vymezit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a určit prostory pro volné pobíhání psů (§ 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání). Obrana či ochrana subjektu, který se cítí být omezen, ohrožen nebo poškozen zvířetem jiného vlastníka, je upravena občansko-právními normami. Podle ustanovení § 127 OZ se vlastník věci (tedy živého zvířete, které je ve smyslu právním považováno za zvláštní druh věci) musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. Již dle samotného OZ nesmí nechat chovaná zvířata vnikat na sousedící pozemek nebo obtěžovat jiné imisemi (hlukem, zápachem, obtěžováním holuby, včelami, apod.).

Soud uzavřel, že zastupitelstvo obce mohlo namísto přijetí vyhlášky využít jiné, avšak ústavně souladné, cesty řešící problémy vyvstalé v obci v souvislosti s cho-

vem zvířat, např. tím, že by upozorněním publikovaným na úřední desce obce odkázalo i s přesnou citací na existující ustanovení předmětných zákonů, eventuálně i s upozorněním, že plnění povinností vyplývajících z těchto zákonných regulací bude důsledně sledováno a jejich porušení v souladu se zákonem trestáno, a to s odkazy na třebas i jen demonstrativně uvedené sankce. Pro takovéto upozornění by ovšem obec nemohla z hlediska formálního zvolit označení „vyhláška“, neboť vyhláška vydaná v samostatné působnosti obce plní jiné funkce.

- Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 8. 2008, obecně závazná vyhláška města Krupka č. 12/2004, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích – zákaz požívání alkoholických nápojů na veřejnosti – částečně zrušena

Ústavní soud v tomto rozhodnutí konstatoval, že obec je oprávněna v režimu § 10 písm. a) ZoO regulovat či dokonce zakázat volný pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích, stejně jako je oprávněna, rovněž v režimu § 10 písm. a) ZoO, regulovat pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích i pokud jde o způsob jejich pohybu (zejména na vodítku, příp. stanovení povinnosti upevnit psovi náhubek).⁶⁹¹ Na druhou stranu je ovšem třeba klást požadavky na kvalitu obsahu daných ustanovení, neboť zákaz volného pobíhání psů bez další specifikace neobstojí s ohledem na požadavek určitosti a právní jistoty.

Pro úplnost lze doplnit, že s touto problematikou blízce souvisí i otázky řešené v plenárních nálezech ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 3/05 (Vyhláška obce Staňkov o povinnostech chovatelů zvířat – zrušena) a ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/05 (Vyhláška města Ústí nad Labem o ochraně životního prostředí a veřejné zeleně – zrušena). Ústavní soud v nich vyslovil, že zákaz vstupu se psy na dětská hřiště a pískoviště nelze upravit obecně závaznou vyhláškou podle zákonného zmocnění obsaženého v § 10 písm. a) ani písm. b) ZoO a ani podle zákonného zmocnění dle § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání⁶⁹². Požadavky

⁶⁹¹ Obdobně viz náleze ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06, ve věci vyhlášky obce Kořenov o zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně a zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s chovem a držením psů na území obce Kořenov.

⁶⁹² Ve vztahu k tomuto ustanovení Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06, ve věci obecně závazné vyhlášky města Sušice č. 4/1998 o vzhledu, čistotě, pořádku a ochraně životního prostředí konstatoval, že § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání nevyžaduje, aby se pravidla pro pohyb psů vztahovala jen na některá určená veřejná

na čistotu dětských hřišť a pískovišť určuje § 13 odst. 2 ZOVZ, podle něhož je provozovatel venkovní hrací plochy určené pro hry dětí povinen upravit podmínky provozu hrací plochy s pískovištěm, režim údržby a způsob zajištění stanovených hygienických limitů v provozním řádu, který nemůže mít podobu obecně závazné vyhlášky.

- Pl. ÚS 46/06 ze dne 21. 10. 2008, obecně závazná vyhláška města Mariánské Lázně o veřejném pořádku v lázeňském městě Mariánské Lázně – částečně zrušena

Ústavní soud tímto nálezením zrušil část obecně závazné vyhlášky, ve které dané město, které je zároveň lázeňským místem zakázalo, aby zvířata rušila veřejný pořádek nebo noční klid, který vymezilo mezi 22. a 6. hodinou. Soud konstatoval, že tato povinnost je totožná s povinnostmi, které při jejich porušení představují skutkovou podstatu přestupku podle ustanovení § 47 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích. Není přitom možné, aby jednání, které je definováno přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku, mohla obec zařazením do obecní vyhlášky stíhat jako přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích. Skutková podstata přestupku podle § 46 odst. 2 má subsidiární povahu ke skutkové podstatě přestupku podle § 47 odst. 1 zákona o přestupcích. Naopak ale městu přisvědčil v tom, že je oprávněno zakázat přivádět zvířata na lázeňskou kolonádu⁶⁹³.

prostranství. Navzdory tomu ale musí případná bližší úprava takového ustanovení obstát z hlediska požadavku určitosti vymezení území, na které se omezení volného pohybu psů vztahuje.

⁶⁹³ K tomu blíže Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 29/2008 k tomuto nálezu, dostupné na: www.mvcr.cz/soubor/29-2008-pdf.aspx [cit. 8. 10. 2010]. MV v něm upozornilo na skutečnost, že dosavadní postoj Ústavního soudu k regulaci chovu a držení hospodářských zvířat obecně závaznými vyhláškami byl takový, že je rušil s odůvodněním, že pravidla chovu zvířat upravuje veterinární zákon, který v ustanovení § 46 neobsahuje pro obec žádné zmocnění, ve kterém by mohla tuto oblast regulovat. Odpověď na otázku, zda obec (ne)překročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, však předpokládá jednak identifikaci předmětu a cíle regulace zákona a jednak obecně závazné vyhlášky. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího uzavřít, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Poměření úpravy v napadené vyhlášce Ústavní soud konstatoval, že se její účel a cíl se zákonnou úpravou nekryjí.

- Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007, obecně závazná vyhláška města Ostrov č. 6/2003, o místním poplatku ze psů, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 7/2005, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2004, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství – částečně zrušena

Ústavní soud v tomto nálezu vyslovil zákonnost, potažmo ústavnost, části vyhlášky, dle které měl povinnost přihlásit psa k evidenci i takový držitel, jehož pes nepodléhá místnímu poplatku za držení psa nebo je od poplatku podle této vyhlášky osvobozen. Tuto skutečnost musel správci poplatku doložit. Soud vyložil, že ústavně konformní interpretace předmětného ustanovení musí zohlednit jeho účel, kterým je řádná a efektivní správa tohoto místního poplatku, která může být dosažena právě stanovením napadené „generální“ ohlašovací povinnosti stran skutečností, jejichž vyhodnocením orgány obce teprve dospějí k závěru, zda poplatková povinnost na straně poplatníka vznikla či zanikla. Jinak řečeno, podrobit ohlašovací povinnosti osoby poplatku podléhající, avšak podle zákona či obecně závazné vyhlášky od poplatku osvobozené, je ústavně souladným oprávněním obce. Podrobit ohlašovací povinnosti i osoby poplatku nepodléhající, resp. držitele psů jako takové, při vědomí, že to pro tyto osoby představuje jen minimální břemeno, ještě také v daném případě ústavně ob stojí. Osvobození od takového poplatku v předmětné vyhlášce, které jde nad rámec zákona, je ústavně konformní, protože se jedná o případy rozumně zdůvodnitelné a nediskriminační. Navázání zániku poplatkové povinnosti na splnění ohlašovací povinnosti již ovšem jde nad rámec zákona (resp. ocitá se v rozporu s § 14 odst. 2 ve spojení s § 2 zákona o místních poplatcích) a koliduje i s příslušnými ustanoveními ústavního pořádku (čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 LZPS, čl. 2 odst. 4, čl. 104 odst. 3 Ústavy).

Ústavní soud dále v tomto nálezu opakovaně vyslovil, že obce nepotřebují žádné další zákonné zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti.

16.5 *NORMATIVNÍ ČINNOST VYŠŠÍCH ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ*

Přirozeně i kraje coby vyšší územně samosprávné celky zastávají významnou úlohu na poli ochrany životního prostředí. Podstata jejich legislativní funkce je ve značné míře shodná jako v případě toho, co již bylo uvedeno ve vztahu k obecní právtvorbě, tak rovněž i v obecné rovině k normotvorbě územních samospráv-

ných celků. Shodu či značnou podobnost lze nalézt ve vztahu k ústavním základům územní samosprávy i kontrolním mechanismům ústavnosti a zákonnosti právních předpisů. Základním rozdílem oproti obecní normotvorbě je značně širší – regionální – rozsah územní působnosti obecně závazných vyhlášek a nařízení kraje. Podle ZoK vydává zastupitelstvo kraje obecně závazné vyhlášky. Tento zákon dále stanoví, že obecně závaznou vyhláškou kraje lze ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, jen stanoví-li tak zákon. Zde spočívá rozdíl oproti ukládání povinností prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obce, jelikož ZoO přímo v § 10 určuje, v jakých oblastech může obec ukládat povinnosti, kdy částečně udává výčet těchto oblastí a částečně odkazuje na jiné zákony.⁶⁹⁴ Obecně závazné vyhlášky kraje musí být v souladu se zákony. Rada kraje vydává⁶⁹⁵ nařízení, která musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady.

Další, pochopitelný, rozdíl oproti obecní normotvorbě, spočívá v některých aspektech kontrolních mechanismů, a to při výkonu státní správy. Zatímco dozor nad zákonností nařízení obce je svěřen krajskému úřadu, dozor nad nařízeními kraje⁶⁹⁶ vykonávají věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady. Samotný postup při dozoru je obdobný jako v případě nařízení obce: odporuje-li nařízení kraje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve dozorující orgán kraj ke zjednání nápravy. Nejednají-li však příslušný orgán kraje nápravu, rozhodne orgán dozoru o pozastavení účinnosti vadného nařízení kraje. Nejednají-li příslušný orgán kraje nápravu, podá věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad návrh Ústavnímu soudu na zrušení nařízení. Naproti tomu ZoK zvolil téměř shodný postup při dozoru nad zákonností, resp. ústavností obecně závazných vyhlášek kraje.⁶⁹⁷ Odporuje-li tento normativní právní akt zákonu, MV vyzve kraj ke zjednání nápravy. Neučiní-li tak, MV pozastaví účinnost nevyhovující vyhlášky. Nedojde-li ani poté ke zjednání nápravy a současně krajské zastupitelstvo nepodá proti rozhodnutí MV o sistaci rozklad, MV podá Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje. Nutno ovšem dodat, že dle dostupných zdrojů

⁶⁹⁴ ZoK vymezuje samostatnou působnost a činnosti tam zařazené zejména v §§ 11, 14, 35, 36 a 59.

⁶⁹⁵ Zda se jedná o obligatorní či fakultativní činnost záleží na formulaci konkrétního zákona, na jehož základě je nařízení vydáváno.

⁶⁹⁶ § 83 ZoK.

⁶⁹⁷ § 81 ZoK.

Ústavní soud dosud ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky a nařízení kraje dosud meritorně⁶⁹⁸ nerozhodoval.

Množství zákonů, které kraji nařizují či umožňují vydat obecně závaznou vyhlášku nebo nařízení na poli péče o životní prostředí, nedosahuje zdaleka takového počtu jako je tomu v případě právních předpisů obce. Kraje stojí v rámci ochrany životního prostředí mezi obcemi a státem vydávajícím předpisy s celostátní působností, přičemž oba dva celky pokrývají podstatnou část normotvorby na úseku práva životního prostředí. Je tak možné říci, že kraj zde zaujímá jakousi zbytkovou pozici.

Kraj skrze vydávání **obecně závazných vyhlášek** vykonává působnost v rámci odpadového hospodářství. Konkrétně tímto normativním aktem vyhláší závaznou část plánu odpadového hospodářství kraje a její změny,⁶⁹⁹ která je závazným podkladem pro rozhodovací a jiné činnosti příslušných správních úřadů, krajů a obcí v oblasti odpadového hospodářství.⁷⁰⁰

Patrně nejvýraznější oblastí, v níž kraje vydávají **nařízení** je ochrana ovzduší. Kraje formou nařízení vydávají krajské (regionální) programy snižování emisí. Informace o krajských programech snižování emisí musí být dostupné jednak na úřední desce příslušného kraje a jednak se zveřejňují v elektronické podobě ve veřejně přístupném informačním systému.⁷⁰¹ Podobu nařízení má i povinně vypracovávaný krajský program ke zlepšení kvality ovzduší⁷⁰², příp. integrovaný program ke zlepšení kvality ovzduší⁷⁰³. Další zmocnění k (obligatornímu) vydávání nařízení obce na poli ochrany ovzduší se vztahuje k vydávání regulačního řádu pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší. V regulačním řádu kraj upravuje vyhlásování a odvolávání signálu upozornění a signálu regulace na svém území v případě možnosti vzniku nebo výskytu smogové situace a omezení nebo zastavení provozu

⁶⁹⁸ Ústavní soud nálezem ze dne 1. 7. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 16/07, odmítl návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky Jihomoravského kraje ze dne 9. 11. 2006, kterou se vyhláší závazná část Územního plánu velkého územního celku Břeclavska.

⁶⁹⁹ Na základě § 43 odst. 10 ve spojení s § 78 odst. 1 písm. c) OdpZ.

⁷⁰⁰ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 275.

⁷⁰¹ Na základě § 6 odst. 6 (ve spojení s § 6 odst. 5) OvzZ. Povinný obsah daného programu je obsažen v příloze č. 2 tohoto zákona.

⁷⁰² Na základě § 7 odst. 6 a odst. 7 ve spojení s § 48 odst. 2 písm. c) OvzZ.

⁷⁰³ V případě, že jsou překročeny imisní limity a meze tolerance nebo imisní limity, pokud není mez tolerance stanovena u více znečišťujících látek, musí být v rámci programu zpracován podprogram pro každou z těchto látek.

stacionárních a mobilních zdrojů znečišťování. Při vypracování krajského regulačního řádu musí krajský úřad přihlídnout k negativním důsledkům omezení nebo zastavení zemědělských provozů s chovem hospodářských zvířat. Dalším z mála zákonů zmocňující kraje k vydávání nařízení vztahující se k ochraně životního prostředí je ZOPK. Kraje mohou vydávat pro svůj správní obvod nařízení o zřízení či zrušení přírodních parků a stanovit tak omezení využití jejich území, nařízení o zřízení přírodních rezervací, přírodních památek nebo jejich ochranných pásem a dále mohou vydat nařízení o zrušení přírodních rezervací, přírodních památek nebo ochranných pásem těchto zvláště chráněných území.⁷⁰⁴

16.6 SHRNU TÍ

Právo životního prostředí, jeho ochrana a péče o něj, je nepochybně oblastí plně nekodifikovatelnou, jelikož její rozsah sahá od záležitostí místního charakteru obsažených v obecně závazných vyhláškách a nařízeních obce, přes menší část, jež se nachází v právních normách s regionální (krajskou) působností a dále přes zákonné i podzáonné normy s celostátní působností až po unijní právo, které má pak více či méně vliv na jednotlivé výše uvedené části. Tato rozmanitost má pozitivní i negativní důsledky. Nešvarem této materie je její značná nepřehlednost, společně s občasným prolínáním samostatné a přenesené působnosti na úrovni obcí a krajů. Není pochyb, že tento jev může působit v aplikační praxi jistě potíže, což je patrné i z uvedených rozhodnutí Ústavního soudu, která dokumentují, že ne vždy je snadné rozpoznat hranici mezi vlastními záležitostmi obce a právním rámcem, ve kterém se při naplňování své legislativní funkce může pohybovat. Největší slabinou se zde ukazuje problematičnost výkladu rozsahu oprávnění obcí v tom smyslu, které záležitosti si může upravit vlastní normotvorbou a které již nikoliv z důvodu, že dané otázky jsou upraveny již na zákonné úrovni. Není totiž možné opomenout, že obce jsou často poměrně malé jednotky, z čehož může plynout, že nemají dostatečné možnosti a aparát pro realizaci právně bezvadné normotvorby. Následně pak musí být tyto nedostatky napraveny až *ex post* aplikací kontrolních mechanismů, což jistě není zcela žádoucí postup. Jinou otázkou je rozsah a dělba samostatné a přenesené působnosti svěřené obcím a krajům v rámci péče o životní prostředí, tedy zda jsou dostatečné, nebo naopak by bylo vhodné je dále rozšířit či naopak zúžit. Poslední dobou lze v některých oblastech spatřovat spíše zužování

⁷⁰⁴ Na základě § 77a odst. 2 ZOPK.

(ovšem v nikterak zásadním rozsahu) prostoru, v němž obce a kraje realizují svou legislativní funkci, a to zejména co se týče výkonu přenesené působnosti.

I přes tyto nedostatky, povětšinou odstranitelné skrze kontrolní mechanismy, je třeba v rámci problematiky ochrany životního prostředí vyzdvihnout roli základních a vyšších územně samosprávních celků na tomto poli. I v této oblasti došlo, či postupně dochází, k decentralizaci veřejné správy směrem k entitám, které mají k této problematice nejtěsnější vztah, a tudíž mohou relevantním způsobem reflektovat potřeby konkrétního území. Je totiž zjevné, že pouze pokud budou mít obce a kraje možnost samostatně rozhodovat o otázkách, které se jich bezprostředně dotýkají, bude skutečně naplňována idea právního státu, kde samospráva není pouze proklamativním pojmem.

Seznam literatury:

- KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. 408 s.
- KADEČKA, S. *Právotvorná místní (a regionální) samospráva*. In KADEČKA, S., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 19. –20. června 2008*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 596 s.
- KOUDELKA, Z. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2001*. 2. aktualizované a doplněné vyd. Praha : Linde, 2001. 423 s.
- KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. dopl. vyd. Praha: Linde, 2001. 297 s.
- KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008. 346 s.
- KÜHN, Z. *Zásadní změna v judikatuře ÚS týkající se obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti*, dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2008/01/zsadm-zmna-v-judikatue-s-tkajc-se-obecn.html> [cit. 8. 10. 2010].
- PRŮCHA, P. *Obecně závazné vyhlášky obcí a ochrana životního prostředí, se zaměřením na ochranu před hlukem*. In PRŮCHOVÁ, I. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 218 s.
- SLÁDEČEK, V. *Obecní správní právo*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2004. 379 s.

ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha : Linde, 2007. 253 s.

ŠROMOVÁ, E. *Co obec může stanovit v obecně závazné vyhlášce*. K § 10 písm. a) ZoO. Původní nebo upravené texty pro ASPI. LIT26542CZ.

LITERATURA

- Aktuálně.cz, 8. dubna 2009: *Chcete čistý vzduch? Zaplaťte nám za něj, žádají hutě.*
- ANTUŠÁK, E., KOPECKÝ, Z. *Úvod do teorie krizového managementu I.* 2. vyd. Praha: VŠE v Praze, 2003. 95 s.
- AURELIUS, M. A. *Hovory k sobě / Ta eis heauton*, v překladu Rudolfa Kuthana. Praha: Gasset, 2006. 152 s.
- BAHÝL, J. Poskytování informací o životním prostředí na žádost v České republice a na Slovensku – několik kritických poznámek. In DÁVID, R., NECKÁŘ, J., SEHNÁLEK, D., (eds.). *COFOLA 2009: the Conference Proceedings*. Brno: Masaryk University, 2009. s. 745–750.
- BAHÝL, J. Poskytovanie informácií o životnom prostredí – porovnanie českej a slovenskej právnej úpravy prístupu k informáciám na žiadosť. In *Právna úprava starostlivosti o životné prostredie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009. s. 70–78.
- BAHÝLOVÁ, L. Nápravná opatření v právu životního prostředí. In *COFOLA 2010: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 963–986.
- BAHÝLOVÁ, L. Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů. In SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J., DÁVID, R., KYNCL, L. (eds.). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova Univerzita, 2010. s. 1960-1978.
- BÁRTA, J. Systém procesních úprav v platném správním právu. *Právník*. 1995, roč. CXXXIV, č. 3, s. 193–211.
- BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Vybraná řízení v souvislosti s ochranou nerostného bohatství. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, roč. XVIII, č. 2, s. 176–184.
- BOGUSZAK, J. a kol. (ed.). *Právní principy – kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. 231 s.
- ČEBIŠOVÁ, T. K východiskům a principům nového správního řádu. In VOPÁLKA, V. *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 43–67.
- ČERNÝ, P. *Aarhuskou úmluvou znovu proti vládním výjimkám* [online]. Poslední aktualizace 14. 12. 2005 [cit. 12. 11. 2010]. Dostupné z: <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=38>>.
- ČERNÝ, P. a kol. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde, 2006. 439 s.
- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 599 s.

- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 629 s.
- DIENSTBIER, F. (Nový) správní řád a zvláštní předpisy. In KADEČKA, S., MAREK, D. (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 215 s.
- DONELLY, J. H., jr. a kol. *Management*. Praha: Grada Publishing, s. r. o., 1997. 827 s.
- DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád – komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009. 3343 s.
- DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, roč. X, č. 1, s. 4–93.
- DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ARCHA, 2005. 192 s.
- Ekolist.cz, ze dne 20. května 2010, *Politické strany se přizívají, 14 dnů před volbami, na aktivitě občanů!*
- Ekologický právní servis. O územním plánu jižní Moravy bude s krajským úřadem jednat zástupce veřejnosti. *EPS* [online]. [cit. 8. 1. 2009]. Dostupné z: <<http://www.eps.cz/en/php/index.php>>.
- Evropský kodex řádné správní praxe*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2005.
- FILIP, J. *Ústavní právo ČR. Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Doplněk, 2003. 556 s.
- HANDRLICA, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. *Právní fórum*. 2006, č. 10, s. 366–372.
- HANSEL, M. Vztah zákona o právu na informace o životním prostředí ke správnímu řádu. *Právní rozhledy*. 2003, č. 6, s. 300–301.
- HAVELKOVÁ, S. Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody*. 2010, č. 4, s. 12–14.
- HAVELKOVÁ, S., LANDOVÁ, B. K novele zákona o ochraně přírody a krajiny. *Ochrana přírody*. 2009, č. 6, s. 18–19.
- HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 490 s.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. 793 s.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s.
- HENDRYCH, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. *Právní rozhledy*, 2005, č. 3, s. II.

- HENDRYCH, D., FIALA, J. *Právní slovník*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 1459 s.
- HORÁK, R. a kol. *Krizové plánování*. Brno: Univerzita obrany, 2007. 285 s.
- HORÁK, R. a kol. *Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu*. Praha: Linde, 2004. 407 s.
- HORIZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. Praha: Linde, 2006. 287 s.
- HORIZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Praha: Leges, 2010. 360 s.
- HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. Praha: ASPI, 2009. 500 s.
- HRŮŠOVÁ, K. Judikatura Nejvyššího správního soudu: opatření obecné povahy. *Soudní rozhledy*. 2008, č. 5, s. 161–164.
- HUSSEINI, F. *Princip proporcionality v českém správním právu*. Referát přednesený na konferenci Olomoucké debaty mladých právníků v Hrubé Vodě dne 19. 10. 2010.
- JANČÁŘOVÁ, I. Opatření k nápravě v právu životního prostředí. *Právní rozhledy*. 2010, č. 16, s. 575–580.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008. 592 s.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 640 s.
- KADEČKA, S. a kol. *Správní řád*. Praha: ASPI, 2006. 601 s.
- KLIKOVÁ, A. a kol. *Stavební právo. Praktická právní příručka*. 3. vyd. Praha: Linde, 2009. 224 s.
- KLIMENT, J., ZEIS, E. *Československé správní řízení*. Praha: V. Linhart, 1937. 874 s.
- KORBEL, F. Správní řád a svobodný přístup k informacím. In KADEČKA, S., MAREK, D. (eds.). *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 215 s.
- KNOTEK, J. K vybraným otázkám u ptačích oblastí. *České právo životního prostředí*. 2006, č. 1, s. 28–35.
- KNOTEK, J. K využití smluvní ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny. *Právní rozhledy*. 2005, č. 24, s. 906–911.
- KNOTEK, J. Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny. In *Dny práva – 2008 – Days of law*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 1478–1485.
- KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí formou opatření obecné povahy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2009, č. III., s. 183–189.

- KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. *Právní rozhledy*. 2010, č. 6, s. 195–204.
- KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*. 2010, č. 18, s. 650–656.
- KOCOUREK, T. Právní povaha náhrady za omezení hospodaření v lese. *Právní rozhledy*. 2009, č. 11, s. 386–393.
- KOUSAL, M. *Výjimky ze zákazů mimo dohled spravedlnosti?* [online]. [cit. 12. 11. 2010]. Dostupné z: <<http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=97>>.
- KRAJČÍKOVÁ, J. *Stanovisko EIA, účast na procesu jeho přijímání* [online]. [cit. 28. 10. 2010]. Dostupné z: <<http://www.eps.cz/cz2139527pp/pravni-poradna/>>.
- KRISTEN, M. Řízení o námitkách. *Ochrana přírody*. 2010, č. 2, s. 14–15.
- KRUŽÍKOVÁ, E., PETRŽÍLEK, P. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik a nadějí aneb návrh věcného záměru zákon o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílky*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005.
- LEPEŠKA, P. K integraci posuzování vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení. *Stavební právo – Bulletin*, roč. 2008, č. 4, s. 32–43.
- Lidovky.cz ze dne 19. května 2010, *Ostravě došla trpělivost. Žaluje stát kvůli znečištěnému ovzduší*.
- MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné, Obecná část*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2002, 249 s.
- MARČÁK, J., SLAVÍK, J. a kol. *Integrovaná prevence a omezování znečištění, stručný průvodce*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2008.
- MAREČEK, J. Několik poznámek k vybraným legislativním problémům stavebního zákona. *Stavební právo – Bulletin*. 2010, č. 2, s. 1–19.
- MAREK, K., PRŮCHA, P. *České stavební právo v evropském kontextu*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 451 s.
- MAREK, K., PRŮCHA, P. *Nové stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 264 s.
- MATES, P. Nápravná opatření ve správním dozoru. *Obchodní právo*. 1998, č. 9, s. 22.
- MATES, P. Novela zákona o právu na informace o životním prostředí. *Právní rozhledy*. 2005, č. 9, s. II.
- MERKEL, A., CHYTIL, V., WEYR, F. *Obecné právo správní. Díl Druhý*. Praha: Orbis, 1932. 244 s.
- MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. 590 s.
- NEDOROST, L. *Přezkum správních rozhodnutí*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 148 s.

- ONDRÁČKOVÁ, V. Správní řád a zvláštní právní předpisy (nástin problematiky). In VOPÁLKA, V. *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, 2005. s. 232–238.
- ONDRUŠ, R. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. 515 s.
- PAVELKA, I. Nešťastná změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, roč. X, č. 1, s. 99–104.
- PAZDERKA, S. Dva zákony o informacích. *Právní rozhledy*. 1999, č. 10, s. 526–530.
- PEKÁREK, M. Poznámky k zák. č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. In JANČÁŘOVÁ, I. (ed.) *Přístup k informacím o životním prostředí (Sborník příspěvků z konference)*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. s. 50–54.
- PEKÁREK, M. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související. Komentované znění*. Brno: Masarykova univerzita, 2000. 320 s.
- PEKÁREK, M., JANČÁŘOVÁ, I. *Právo životního prostředí, I. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2002. 108 s.
- PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí, II. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 379 s.
- PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí, I. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 324 s.
- PODSKALSKÁ, S. *Není stanovisko jako stanovisko* [online]. [cit. 28. 10. 2010]. Dostupné z: <<http://www.viaiauris.cz/index.php?p=msg&id=117>>.
- POLÁČKOVÁ, M. Několik poznámek k procesním aspektům v oblasti střetů zájmů v území. In *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2009 [cit. 21. 10. 2010]. s. 1–12. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/stret_zajmu/Polacko_va_Marie__1201_.pdf>.
- POLÁKOVÁ, A. *Dotčené orgány ve stavebním řízení*. 2007. 53 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
- POMAHÁČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002. 278 s.
- POMAHÁČ, R. Zásady správního řízení a evropské právo. *Evropské a mezinárodní právo*. 2001, č. 3, s. 37.
- POSPÍŠIL, P. Akciové společnosti zakládáné územními samosprávnými celky. *Právní rádce*. 2009, roč. XVII., č. 1, s. 23–29.
- POSPÍŠIL, P. Sjízdnost a schůdnost komunikace: Kdo odpovídá za škodu? *Moderní obec*. 2010, roč. XVI, č. 1, s. 19–21.

- POTĚŠIL, L. Formy činnosti správních orgánů při ochraně životního prostředí v českém právním řádu. In TEKELY, J. (ed.) *Právna úprava starostlivosti o životné prostredie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009, s. 23–31.
- POTĚŠIL, L. „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. *Veřejná správa*. 2008, č. 12, s. VII–VIII.
- POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 460 s.
- PRŮCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000*. Praha: LINDE, 2006. 352 s.
- PRŮCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. 2. vyd. Praha: Linde Praha, 2010. 431 s.
- Průběh řízení o vydání integrovaného povolení*. [online]. [cit. 16.9.2010]. Dostupné z: <<http://www.poradna.arnika.org./prubeh-rizeni>>.
- PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. *Správní právo, procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 176 s.
- PRŮCHA, P., SKULOVÁ, S. *Správní právo, procesní část*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2000. 262 s.
- PRŮCHA, P., POMAHAČ R. *Lexikon – Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002. 683 s.
- PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 5. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 224 s.
- PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 356 s.
- PRŮCHA P. *Správní právo – obecná část*. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. 418 s.
- PRŮCHA, P. Opatření obecné povahy a nový stavební zákon. In: *Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. s. 215.
- PRŮCHA, P. K některým „společným“ institutům správního řádu a soudního řádu správního. In ŠÍNOVÁ, R. *Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnické dny 2008*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2008. s. 711–724.
- PRŮCHOVÁ, I. Poznámka k nové koncepci udělování výjimek podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In ČERNÝ, P., DOHNAL, V. (eds). *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí. Sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů*. ASPI Publishing, 2004. s. 131–136.

- PRŮCHOVÁ, I. Poznámka k povaze územního souhlasu. In KADEČKA, S., MAREK, D. (eds.) *Nový správní řád v praxi krajských úřadů II, Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 193–199.
- PUNČOCHÁŘ, P. *Zákon o vodách č. 254/2001 Sb. v úplném znění k 23. lednu 2004 s rozšířeným komentářem*. 3. vyd. Praha: Sondy, 2004. 392 s.
- ROUBÍNKOVÁ, D. Management obcí: organizační struktura a nositelé řídicích rozhodnutí. *Karlovarská právní revue*. 2007, č. 1, s. 72–80.
- SKLENÁŘ, T. Vymezování zastavěného území a ochrana nezastavěného území. *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 1–2, s. 55–60.
- SKULOVÁ, S. *Rozhodování ve veřejné správě*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1996. 173 s.
- SKULOVÁ, S. Správní uvážení (diskreční pravomoc) v kontextu současné veřejné správy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1999, č. 2, s. 135–140.
- SKULOVÁ, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003. 241 s.
- SKULOVÁ, S. A kol. *Správní právo procesní*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2005. 279 s.
- SKULOVÁ, S. Právní principy dobré správy? In *Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 61–68.
- SKULOVÁ, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 428 s.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s.
- SOBOTKA, M., HUMLÍČKOVÁ, P. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *České právo životního prostředí*. 2010, roč. X, č. 1, s. 94–98.
- STAŠA, J. Problém subsumpce správních aktů. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2001, č. 1–2, s. 87–98.
- STAŠA, J. Správní postupy podle nového stavebního zákona (teze). In HRŮŠOVÁ, K. (ed.) *Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví. Sborník příspěvků ze semináře*. Praha: Lexis Nexis, 2008. s. 40–57.
- STEJSKAL, V., VÍCHA, O. *Zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009. 333 s.
- STELKENS, P., BONK, H. J., SACHS, M. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 7. vyd. München: Verlag C. H. BECK, 2008. 2739 s.
- SVOBODA, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice: právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007. 346 s.

- ŠMÍDOVÁ, L. Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území. *Ochrana přírody*. 2010, č. 3, s. 16–17.
- ŠPONAR, P., VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005. 288 s.
- TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 879 s.
- VEDRAL, J. *Subjekty správního řízení (správní orgány a účastníci řízení)*. ASPI, 2009, ID LIT 33689CZ.
- VEDRAL, J. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 3, s. 33–43.
- VEDRAL, J. Přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení podle správního řádu – II. část (se zaměřením na přezkum opatření obecné povahy vydávaná na základě stavebního zákona). *Stavební právo – Bulletin*. 2009, č. 4, s. 24–42.
- VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2006. 1048 s.
- VERNARSKÝ, M. Opatrenia všeobecnej povahy v Slovenskej republike? *Správní právo*. 2009, č. 5, s. 293–319.
- VLČKOVÁ, V. Vybrané aspekty nového správního řádu ve vztahu k ochraně životního prostředí. In: DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (edit.): *Právní úprava ochrany lesa: Procesní právo ochrany životního prostředí: sborník z mezinárodní česko-polsko-slovenské konference, Kašperské Hory 8.–11. 9. 2005*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. Vodnář, 2005. 202 s.
- VOPÁLKA, V. *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb., 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative Procedure*. Praha: ASPI, 2005. 556 s.
- VOPÁLKA, V.: Nový správní řád – rozsah působnosti a vztahy k jiným právním předpisům. *Právní rozhledy*. 2004, č. 21, s. 787.
- WINTR, J. *Říše principů. Obecné a odvětvové principy současného českého práva*. Praha: Karolinum, 2006. 220 s.
- WINTR, J. *Charakteristické principy práva a právních odvětví*. 2002. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.
- ZAHUMENSKÁ, V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. *Veřejná správa*. 2009, č. 4, s. 15–17.
- ZACHOVÁ, M. Právo na příznivé životní prostředí v ústavním systému České republiky. *Právní rozhledy*. 1999, č. 2, s. 95–101.

SUMMARY

The publication is devoted to the problems of administrative processes with the accent on their characteristics and uniqueness in environmental law. Their goal is to provide a survey on asserting procedural forms in environmental law, to outline possible proposals *de lege ferenda* and to help increase the effectiveness of usage of procedural forms within environmental protection in the area of practical law application.

Publication focus lies in the analysis of procedures according to the Rules of Administrative Procedure videlicet both in general – fundamental – level and subsequently with the reference to their uniqueness in environmental law. Regarding the extensiveness and complexity of the problems it has not been possible and it has not been even authors' ambition to deal with administrative procedures in the area of environmental law in the exhausting way. Nevertheless, the chapters relating to other completely specific procedures (namely declaration of specially protected areas, crisis planning and rule making of municipalities and regions) are inserted in the publication, namely both as a result of their significance for the area of the environment and with respect to necessity of their definition to procedures according to the Rules of Administrative Procedure and to principles of public administration activities as such. The publication contains relatively independent studies (chapters) so it is not a *classical* monograph work. In case it was appropriate and possible these studies are connected with references which enable to perceive and study them in mutual coherences.

The basic orientation of individual chapters is as follows:

The first chapter "*Principles in law and their relationship to administrative processes*" is the base for the whole publication. In this chapter there are analysed law principals, the methodology of their classification, constitutional and European aspects of their existence and their assertion as well as reflection in fundamental principles of activities of administrative authorities. The attention is also paid to the impact of procedural principles included in the Rules of Administrative Procedure; the conclusion on their universal bindingness is stressed. The chapter is closed by comments on principles applied in environmental legislation.

The second chapter "*Concept of Administrative procedure law*" is the disquisition on the nature of administrative procedure law as a subsystem of administrative law. Legislative-historical development of the regulation of administrative procedure law is continued by analysis of concept and constitutional fundamentals of administrative procedure including their comparison to administrative judicial

proceedings. Subsequently, the importance and the extent of the Rules of Administrative Procedure are described. Furthermore, the chapter also deals with general and special administrative procedure in relation to environmental law. The study is concluded with the list and characterization of principles asserted in administrative procedure.

The third chapter "*Participants in administrative procedure*" is focused on the position of participants in administrative procedure. After the general determination of subjects and participants of administrative procedure there is analyzed the position of procedure participants in relation to specific administrative procedures according to individual component regulations of environmental law. The component regulations are classified on those which specify completely autonomously the sphere of administrative procedure participants and without subsidiary application of the Rules of Administrative Procedure, and furthermore on those which specify only particular procedure participants and finally on those which do not explicitly specify administrative procedure participants (namely in the IPPC Act, ZOPK, VZ, LesZ, ZoZPF, OdpZ, HZ, ZOVS, Veterinary Act, MyslZ, RybZ, OdpZ, AtomZ, StZ).

The fourth chapter "*Binding opinions and other acts according to the fourth part of the Rules of Administrative Procedure*" contains both the specification of common features of statements, binding opinions, opinions, notices and other acts according to the fourth part of the Rules of Administrative Procedure and their specifications from meritorious decisions (constitutive as well as declaratory). The taxonomy of analysis is based on the fact that acts according to the fourth part of the Rules of Administrative Procedure fall into two large groups – binding opinions and other acts. The chapter includes the detailed analysis of binding opinions, their review in the frame of remedial measures regulated by the Rules of Administrative Procedure as well as related judicial review. It is followed by the disquisition on binding opinions in the Building Act and selected component Acts (ZOPK, ZoZPF, LesZ, OvzZ, VZ, HZ, ZoSPP, Veterinary Act, ZOVS and IPPC Act). The group of other acts according to the part four of the Rules of Administrative Procedure is very heterogeneous and common features and divergences of these acts as well as their application in the regime of StZ, EIA Act, VZ, LesZ, HZ, ZOPK are also described in this chapter.

The fifth chapter "*Public law contracts*" contains both the classification and conceptual determination of public law contracts and their expressions in environmental law. There is stressed that it often concerns contracts which shall be classified into category of so called other public law contracts whose existence is not explicitly forecasted by the Rules of Administrative Procedure, however, it is ne-

cessary to apply the general provisions of the Rules of Administrative Procedure regulating the regime of public law contracts to these contracts. Public law contracts are analysed according to StZ, ZOPK, OvzZ, OdpZ, HZ and VZ in particular.

The sixth chapter “*Measurements of general nature*“ is focused complexly on measurements of general nature starting from the fundamental point of view including the analysis of formal and material concept of measurement of general nature. Subsequently, there are described their instance and judicial review. The assertion of measurements of general nature in the Building Act is analysed in detail. The chapter also contains the study analysing the question whether it is possible to regard the policy of planning as a measurement of general nature in material conception. The assertion of measurements of general nature in component acts (ZOPK, VZ, ZOVS, the Act on Civil Aviation, ZoSPP) is analysed independently.

The seventh chapter “*Disclosure of information on the environment*“, on the basis of the concept definition of “information on the environment“, devotes to basic procedural aspects within gathering as well as active discovering of information on the environment. The study focus lies in procedural aspects analysis of their passive disclosure. Because of complex view on an access to information in general the comparison between disclosure of information on the environment according the InfZŽP and disclosure of information according to the InfZ was also included.

The eighth chapter “*Environmental impact assessment of projects and plans and programmes*“ systematically pays attention to impact assessment (EIA) both from the point of the position of individual subjects involved in the procedure and from the point of procedural stages characterizing EIA procedure. The relationship between EIA procedure and related administrative procedures (the formulation of regulatory plan, planning permission procedure, building permission procedure, deciding about integrated permission) is dealt with. In the section on assessment of plans and programmes (SEA), there are analogously specified the subjects and procedure characterisation and moreover the relationships of SEA procedure to land development policy and land planning documentation. In relation to EIA and SEA it is also referred to procedural particularities within impact assessment to the areas involved in Natura 2000 network.

The ninth chapter “*Deciding about integrated permission*“ is devoted to the importance of the assertion of the integration principle into decision-making procedures with the impact on the environment. The procedure on issuing of integrated permission is analysed both with respect to its subjects and mainly in relation to its nature and content of integrated permission as a source of administra-

tive decision. There are also mentioned possibilities to integrate existing regime into building permit procedure.

First of all, the tenth chapter “*Adopting of precautionary and correctional measures at the area of environment protection*“ defines the basic foundations for assertion of precautionary and correctional measures in the area of environmental protection. The focus of the study lies in the analysis of procedures in which it is possible to carry out these tools of environment protection. The study notifies of two basic procedures on adoption of precautionary and correctional measures, the first procedure stipulated by the law (ex lege) which in fact is not a process in the meaning of procedure but an obligation stipulated by the law and the second procedure based on the decision of an administrative body when the measure are imposed within an administrative procedure both in the frame of “classical“ administrative procedure and in the frame of supervision performance (control). The analysis taxonomy reflects this exact classification. The theoretical conclusions are based on detail analysis of selected component acts (namely ZOPK, ZoZPF, LesZ, VZ, LázZ, OvzZ, OdpZ, IPPC Act, ChemLZ, BiocZ, GMOZ, EkoÚZ).

The eleventh chapter “*Confiscation of specially protected species and specimens CITES*“, after defining the basic conditions on confiscation of specially protected species (plant, animal) or CITES specimen, is devoted to procedural questions relating to confiscation of species or specimen. The stress is put on the position of the subjects and dissection of the individual phases and elements of these procedures. It also deals with relating questions (expenses, proprietary rights to confiscated CITES species or specimen).

The twelfth chapter “*Allowing of exceptions*“ defines the significance and basis for allowing of exceptions as a special and exceptional tool for solution of conflicting situations in the area of law in general and in the area of environmental law in particular. Furthermore, the chapter is also focused on the exceptions according to component acts (namely according to ZOPK, VZ, Act on Water Mains and Canalisation, RybZ, MyslZ, LesZ, Act on Mining Waste Treatment, Act on Animal Protection against Cruelty, ZoZPF, IPPC Act, OdpZ, ZOVS, StZ).

The thirteenth chapter “*Designation of specially protected areas and areas of Natura 2000 network*“ represents a complex view on the procedure of designation of specially protected areas. The study is systematically divided into analysis of preliminary phase including the detailed analysis of objections proceeding and into analysis of designation of specially protected area itself. Special attention is paid to procedural aspects relating to the designation of bird areas.

The fourteenth chapter “*Crisis plans and protection of the environment*“ focuses on the significance, goals and basis of crisis plans. The chapter points out the

procedural questions relating to crisis plans. The study also deals with crisis planning as a tool of environment protection. It also independently pays attention to emergency planning both in general and specially in relation to prevention of serious disasters as well as radiation disasters.

The fifteenth chapter *“Some questions of environment protection within judicial control of public administration using the application on air protection or stationary pollution sources“* is a study in which the issues relating to judicial control of public administration are solved both in general and within application to concrete situations. The stress is put on remedies in administrative justice. The problems is demonstrated on the case of the action taken by statutory town Ostrava against the Czech Republic for the breach of the right to favourable environment and moreover on the issue of participation in procedures to permit stationary air pollution sources.

The chapter sixteenth *“Rule making of municipalities and regions in the area of the environment and its control mechanisms“* is focused on normative rules which are issued both in separated and delegated powers of regional self-government units in the field of protection and management of the environment. The study deals with both general basis of communal and regional rule making and control as well as corrective measures in case of issuing of defective bylaw or order. The focus is paid to particular areas and expressions of municipality and region rule making in the area of environmental law. The part concerning the bylaws on animal breeding within the view of judgment activity of the Constitutional Court as an example of practical rule making activity of municipalities and its control mechanism is also involved in this Chapter.

ABBREVIATIONS

Abbreviations of the Acts correspond to the acts titles in the Czech language, their English meaning is contained hereinafter.

AtomZ	Act No. 18/1997 Coll., on Peaceful Utilisation of Nuclear Energy and Ionising Radiation, as amended; (the Atomic Act);
EkoÚZ	Act No. 167/2008 Coll., on the Prevention and Remedying of Environmental Damage and Amendments to Some Other Acts, as amended;
GMOZ	Act No. 78/2004 Coll., on the Use of Genetically Modified Organisms and Genetic Products, as amended
HZ	Act No. 44/1988 Coll., on the Protection and Utilization of Mineral Resources, as amended (the Mining Act)
ChemLZ	Act No. 356/2003 Coll., on Chemical Substances and Chemical Preparations and Amendments to Some Other Acts, as amended
InfZ	Act No. 106/1999 Coll., on Free Access to Information, as amended
InfŽP	Act No. 123/1998 Coll., on Access to Information on the Environment, as amended
LázZ	Act No. 164/2001 Coll., on Natural Curative Resources, Sources of Naturally Occurring Mineral Water, Natural Curative Spas and Spa Facilities and Amendments to Some Other Acts, as amended (the Spa Act).
LesZ	Act No. 289/1995 Coll., on Forests and Amendments to Some Other Acts, as amended (the Forest Act)
MyslZ	Act No. 449/2001 Coll., on Game Management, as amended
OdpZ	Act No. 185/2001 Coll., on Waste and Amendments to Some Other Acts, as amended
OvzZ	Act No. 86/2002 Coll., on Air Protection and Amendments to Some Other Acts, as amended
RybZ	Act No. 99/2004 Coll., on Fish Farming, Performance of Fish Law, Fishing Guards, Protection of Sea Fishing Sources and Amendments to Some Other Acts, (the Act on Fish Farming)

- StZ** Act No. 183/2006 Coll., on Land Planning and Building Code, as amended (Building Act).
- VZ** Act No. 254/2001 Coll., on Water and Amendments to Some Other Acts, as amended (Water Act)
- EIA Act** Act No. 100/2001 Coll., on Environmental Impact Assessment, as amended
- IPPC Act** Act No. 76/2002 Coll., on Integrated Pollution Prevention and Control, on the Integrated Pollution Register and Amendments to Some Other Acts, as amended (the Act on Integrated Prevention)
- ZOPK** Act No. 114/1992 Coll., on the Conservation of Nature and Landscape, as amended
- ZOVZ** Act No. 258/2000 Coll., on Public Health Protection and Amendments to Some Other Acts, as amended
- ZoZPF** Act No. 334/1992 Coll., on the Protection of Agricultural Land Fund, as amended

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Publikation ist der Problematik der Verwaltungsprozesse mit dem Schwerpunkt auf ihre Merkmale und Besonderheiten im Umweltrecht gewidmet. Ihr Ziel ist, Überblick über anwendbare Prozessformen im Umweltrecht zu vermitteln, passende „de lege ferenda“ – Konzepte anzugeben und Steigerung der Effizienz in praktischer Anwendung der Prozessformen beim Umweltschutz im Bereich praktischer Rechtsanwendung.

Schwerpunkt der Publikation liegt in der Analyse der Vorgehensweise im Rahmen des Verwaltungsrechts – sowohl in der allgemeinen – als Ausgangspunkt angesehenen – Richtung, als auch dem zu Folge unter Berufung auf die Besonderheiten im Umweltrecht. Angesichts des Umfangs und der Kompliziertheit der ganzen Problematik war jedoch nicht möglich – und es war auch nicht die Ambition der Autoren – Verwaltungsprozesse im Umweltrecht konsequenterweise zu behandeln. Dennoch enthält die Publikation auch Kapiteln betreffs anderer, sehr spezifischer, Vorgehensweisen (vorzugsweise die Verkündung der insbesondere Naturschutzgebiete, Notfallplanung) und das nicht nur aus dem Grunde ihrer Bedeutung für die Umwelt, sondern auch unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, sie in Bezug auf Prozesse laut der Verwaltungsordnung und Prinzipie der Geschäftstätigkeit der Behörde abzugrenzen. Die Publikation enthält relativ selbstständige Studien (Kapiteln) und stellt daher nicht klassische monographische Arbeit dar. Wo es sinnvoll und möglich war, wurden die Studien durch Nachweise verbunden, was dem Leser ermöglicht, sie im Kontext wahrzunehmen und zu studieren.

Schwerpunkt einzelner Kapiteln ist folgender:

Kapitel eins – *„Prinzipien im Recht und derer Bezug auf Verwaltungsprozesse“* – ist der Ausgangspunkt der ganzen Publikation. In dieser Studie werden Prinzipien des Rechts, Methodologie ihrer Kategorisierung, Verfassungs- und Europaaspekte ihrer Existenz und Anwendung ebenso wie ihre Projektion in die Grundprinzipien der Geschäftstätigkeit der Behörde analysiert. Das Augenmerk ist ferner auf die Einwirkung der Prozessprinzipien, die in der Verwaltungsordnung beinhaltet sind, gerichtet, hervorgehoben wird das Fazit über ihre universellen Verbindlichkeit. Dieses Kapitel wird mit den Notizen zu den Grundsätzen, die im Umweltrecht Anwendung finden, beendet.

Das zweite Kapitel behandelt das Fundament des Verwaltungsprozessrechts als Subsystems des Verwaltungsrechts. Nach dem Teil, der sich mit legislativ historischer Regelung des Verwaltungsprozessrechts befasst, folgt die Analyse des Begriffs „Verwaltungsverfahren“ und Verfassungsfundamente des Verwaltungsverfa-

hrens, ihre Komparation mit dem Verwaltungsgerichtsverfahren miteingeschlossen. Dann wird Bedeutung der Verwaltungsordnung und ihr Wirkungsbereich dargestellt. Darüber hinaus widmet sich der Autor dieses Kapitels dem Allgemein- und Sonderverwaltungsverfahren im Bezug auf das Umweltrecht. Aufzählung und Charakteristik der im Verwaltungsverfahren anwendbaren Prinzipien schließen diese Studie ab.

Das dritte Kapitel „*Die Verwaltungsverfahrensbeteiligten*“ konzentriert sich auf den Status der Verwaltungsverfahrensbeteiligten. Nach der allgemeinen Definition der Subjekte und Verwaltungsverfahrensbeteiligten wird der Status der Verfahrensbeteiligten im Bezug auf spezifisches Verwaltungsverfahren gemäß einzelner Umweltrechtsvorschriften analysiert. Diese Vorschriften werden auf diejenigen kategorisiert, die den Umkreis der Verwaltungsverfahrensbeteiligten ganz autonom, ohne subsidiäre Applikation der Verwaltungsordnung, abgrenzen, und ferner auf diejenigen, die speziell nur die bestimmten Verfahrensbeteiligten definieren, und letztendlich auf diese, die nicht explizit die Verwaltungsverfahrensbeteiligten definieren (taxativ in Gesetzen IPPC, ZOPK, VZ, LesZ, ZoZPF, OdpZ, HZ, ZOVS, Veterinärsgesetz, MysIZ, RybZ, OdpZ, AtomZ, StZ).

Das vierte Kapitel „*Verbindliche Stellungnahmen und andere Geschäfte kraft des vierten Teils der Verwaltungsordnung*“ beinhaltet sowohl die Abgrenzung der gemeinsamen Merkmale der Stellungnahmen, verbindlichen Stellungnahmen, Gutachten, Mitteilungen und anderen Geschäfte kraft des vierten Teils der Verwaltungsordnung, als auch ihre Unterschiede im Vergleich zu den meritorischen Entscheidungen (konstitutiven und deklaratorischen). Systematik der Analyse geht davon aus, dass sich Geschäfte laut des vierten Teils der Verwaltungsordnung in zwei große Gruppen – verbindliche Stellungnahmen und andere Geschäfte teilen. Dieses Kapitel enthält detaillierte Analyse der verbindlichen Stellungnahmen und derer Überprüfung im Rahmen der in der Verwaltungsordnung geregelten Rechtsmittel sowie der anschließenden Gerichtsüberprüfung. Dann folgt der Aufsatz über verbindliche Stellungnahmen im Baugesetzbuch und den ausgewählten Gesetzen (ZOPK, ZoZPF, LesZ, OvzZ, VZ, HZ, ZoSPP, Veterinärsgesetz, ZOVS, Gesetz IPPC). Die Gruppe anderer Geschäfte kraft des vierten Teils der Verwaltungsordnung ist sehr inhomogen, im Kapitel sind gemeinsame Merkmale und Unterschiede dieser Geschäfte und ihre Verwendung im Bereich der StZ, EIA, VZ, LesZ, HZ und ZOPK gekennzeichnet.

Das fünfte Kapitel „*Öffentlichrechtliche Verträge*“ beinhaltet einerseits Kategorisierung und Begriffsbegrenzung der öffentlichrechtlichen Verträge, andererseits ihr Auswirken auf das Umweltrecht. Im Aufsatz wird betont, dass es häufig um Verträge geht, die man in Kategorie der sog. anderen öffentlichrecht-

lichen Verträge einstuft. Existenz solcher Verträge sieht die Verwaltungsordnung explizit nicht voraus, dennoch ist es notwendig, darauf allgemeine Klauseln, die den Bereich der öffentlichrechtlichen Verträge regulieren, der Verwaltungsordnung anzuwenden. Vorzugsweise werden öffentlichrechtliche Verträge nach diesen Gesetzen analysiert: StZ, ZOPK, OvzZ, OdpZ, HZ und VZ.

Kapitel sechs „*Verfügung der Allgemeinart*“ beschäftigt sich ganzheitlich mit den Verfügungen der Allgemeinart (in der BRD als Allgemeinverfügung bekannt) zuerst aus der Ausgangspunktperspektive, unter Einschluss von der Analyse formeller und materieller Konzeption der Verfügung der Allgemeinart. Daran knüpft ihre Instanzen- und Gerichtsüberprüfung an. Ausführlich wird die Anwendung der Verfügung der Allgemeinart im Baugesetzbuch erläutert. In diesem Kapitel kommt auch die Studie vor, die die Frage analysiert, ob man Politik der Landschaftsplanung für Verfügung der Allgemeinart im materiellen Sinne halten kann. Selbstständig wurde die Anwendung der Verfügung der Allgemeinart in folgenden Gesetzen analysiert (ZOPK, VZ, ZOVZ, Zivilluftfahrtgesetz, ZoSPP).

Kapitel sieben „*Bereitstellung von Informationen über die Umwelt*“ widmet aufgrund von der Definition des Begriffs „Information über die Umwelt“ seine Aufmerksamkeit den grundlegenden Prozessaspekten beim Versammeln der Informationen und bei der aktiven Zugänglichmachung der Informationen über die Umwelt. Schwerpunkt der Studie liegt in der Analyse der Prozessaspekte ihrer passiven Zugänglichmachung. Um den komplexen Einblick auf die Bereitstellung der Informationen zu vermitteln, wurde in dieses Kapitel die Komparation der Bereitstellung der Informationen über die Umwelt laut InfZŽP und InfZ eingegliedert.

Achtes Kapitel „*Bewertung der Einflüsse von Vorhaben und Konzeptionen auf die Umwelt*“ widmet sich systematisch vorerst der Bewertung von Vorhaben (EIA) unter dem Gesichtspunkt sowohl einzelner Subjekte, die im Prozess mitmachen, als auch der Prozessstadien, dadurch der EIA-Prozess charakterisiert ist. Gelöst wird auch die Relation zwischen dem EIA-Prozess und den anknüpfenden Verwaltungsprozessen (Erfassung der Regulationspläne, Raumordnungsverfahren, Bauverfahren, Entscheidung über integrierte Konzession). Im Teil handelnden über die Bewertung von Konzeptionen (SEA) sind entsprechend ihre Subjekte, Charakteristik des Prozesses und ferner speziell Verbindung des SEA-Prozesses zur Politik der Raumentwicklung und Raumplandokumentation definiert. Im Bezug auf EIA und SEA weist man auf Prozessbesonderheiten bei der Bewertung der Einflüsse auf Gebiete, die ins System Natura 2000 eingeordnet sind, hin.

Das neunte Kapitel „*Entscheidung über integrierte Konzession*“ wendet sich der Bedeutung der Ausübung des Integrationsprinzips in die Entscheidungsproze-

sse mit Auswirkung auf Umwelt zu. Behandelt wird das Verfahren über den Erlass der integrierten Konzession im Hinblick auf seine Subjekte und vor allem in Bezug auf den Charakter und Inhalt der integrierten Konzession als Unterlagsverwaltungsentscheidung. Erörtert werden auch Überlegungen über die Möglichkeit, den bisherigen Status ins Bauverfahren zu integrieren.

Kapitel zehn „*Empfangnahme präventiver und korrektiver Maßnahmen auf dem Umweltschutzgebiet*“ grenzt fürs Erste die Grundaussgangspunkte der Verwendung präventiver und korrektiver Maßnahmen auf dem Umweltschutzgebiet ab. Schwerpunkt der Studie liegt in der Analyse der Vorgehensweisen, in denen es möglich ist, den Umweltschutz mithilfe von diesen Instrumenten zu realisieren. Die vorliegende Studie macht auf zwei Grundarten der Vorgehensweisen von Empfangen präventiver und korrektiver Maßnahmen aufmerksam: aufgrund von Gesetz (ex lege) – dabei handelt es sich faktisch nicht um „den Prozess“ im Sinne „Verfahren“, sondern viel mehr um gesetzlich festgelegte Pflicht, und weiter aufgrund der Entscheidung der Behörde – in diesem Falle werden Maßnahmen im Verwaltungsverfahren sowohl im Rahmen des „klassischen“ Verwaltungsverfahrens als auch im Rahmen der Ausübung der Aufsicht (Kontrolle) erteilt. Die Analysesystematik reflektiert eben auf diese Gliederung. Theoretische Schlüsse bauen auf der Detailanalyse ausgewählter Umweltschutzgesetze (namentlich ZOPK, ZoZPF, LesZ, VZ, LázZ, OvzZ, OdpZ, Gesetz IPPC, ChemLZ, BiocZ, GMOZ, EkoÚZ) auf.

Das elfte Kapitel „*Entnahme der besonders geschützten CITES – Arten und Exemplare*“ befasst sich nach Festlegung der Grundbedingungen für die Entnahme eines besonders geschützten Einzelwesens (einer Pflanze oder eines Tieres) oder CITES – Exemplars mit den Prozessproblemen, die mit der Entnahme eines Einzelwesens oder Exemplars zusammenhängen. Wert wird vor allem auf Stellung der Subjekte und Analyse einzelner Phasen und Elemente dieser Prozesse gelegt. Es behandelt auch zusammenhängende Fragen (Kosten, Eigentumsrecht zum entfernten Einzelwesen/CITES – Exemplar).

Kapitel zwölf „*Genehmigung von Ausnahmen*“ grenzt die Bedeutung und Ausgangspunkte der Genehmigung von Ausnahmen als eines speziellen und sonderlichen Mittels zur Lösung von Grenzsituationen auf dem Rechtsgebiet im allgemeinen und im Umweltrecht speziell ab. Studie schenkt ferner Beachtung den Ausnahmen nach diesen Gesetzen (namentlich ZOPK, VZ, Gesetz über die Wasserversorgung und Kanalisation, RybZ, MyslZ, LesZ, Gesetz über die Verfügung mit dem Förderabfall, Gesetz zum Schutz gegen Tierquälerei (Tierschutzgesetz), ZoZPF, Gesetz IPPC, OdpZ, ZOVS, StZ).

Kapitel dreizehn „*Verkündigunq der besonderen Naturschutzgebiete und des Raumsystems Natura 2000*“ präsentiert einen umfassenden Einblick in den Prozess der Verkündigunq der besonderen Naturschutzgebiete. Systematisch ist die Studie auf Analyse der Vorbereitungsphase, detaillierte Auswertung des Einwendungsverfahrens miteingeschlossen, und auf Analyse der eigentlichen Verkündigunq des besonderen Naturschutzgebietes gegliedert. Besondere Aufmerksamkeit wurde den Prozessaspekten, die mit der Verkündigunq von Vogelgebieten zusammenhängen, gewidmet.

Kapitel vierzehn „*Notfallplanung und Umweltschutz*“ konzentriert sich auf die Bedeutung, Ziele und Ressourcen von Notfallplänen. Es weist auf Prozessprobleme, die damit zusammenhängen, hin. Studie befasst sich mit der Notfallplanung als einem Instrument des Umweltschutzes. Selbständig beschäftigt es sich mit der Havarienplanung sowohl im allgemeinen, als auch speziell im Bezug auf Prävention vor schweren Havarien und Strahlenhavarien.

Im fünfzehnten Kapitel „*Einige Aspekte des Umweltschutzes in den Intentionen gerichtlicher Kontrolle öffentlicher Verwaltung – Applikationen zum Atmosphärenschutz, bzw. stationäre Quellen der Umweltbelastung*“ werden mit gerichtlicher Kontrolle öffentlicher Verwaltung zusammenhängende Probleme sowohl im allgemeinen als mithilfe von der Anwendung in konkreten Situationen gelöst. Akzent wird vor allem auf Mittel des Gerichtsschutzes auf dem Gebiet der Verwaltungsgerichtsbarkeit gelegt. Die ganze Problematik wird auf dem Beispiel der Klage der Statutarstadt Ostrava gegen die Tschechische Republik wegen der Rechtsverletzung auf günstige Umwelt und weiterhin am Problem der Anteilnahme in den Verfahren über die Zulassung einer stationären Quelle der Luftverschmutzung dokumentiert.

Kapitel sechzehn „*Normsetzung der Gemeinden und Regionen im Umweltbereich und Kontrollverfahren*“ widmet sich den normativen Akten, die in selbstständiger und übertragener Wirksamkeit der Gebietsselfsverwaltungseinheiten im Bereich des Umweltschutzes und der Sorge um die Umwelt. Diese Studie befasst sich sowohl mit den allgemeinen Ausgangspunkten der kommunalen und regionalen Normsetzung, als auch mit den Mitteln der Kontrolle und Behebung im Falle der mangelhaften, allgemeinverbindlichen, Erlassen oder Verordnungen. Aufmerksamkeit wird auf konkrete Bereiche und Auswirken der Normsetzung der Gemeinden und Regionen auf dem Gebiet des Umweltrechts gerichtet. Ins Kapitel wurde ebenfalls ein Teil, der sich mit allgemeinverbindlichen Erlassen über die Tierzucht aus der Perspektive der Erkenntnistätigkeit des Verfassungsgerichtes beschäftigt, als ein praktisches Beispiel der Rechtsbildung der Gemeinden und des Kontrollverfahrens eingliedert.

ABKÜRZUNGEN

Im Text benutzte Gesetzesabkürzungen entsprechen den offiziellen tschechischen Gesetzesbezeichnungen und dann folgt die deutsche Übersetzung.

- AtomZ** Gesetz Nr. 18/1997 GBl., über friedliche Nutzung der Kernenergie und ionisierender Strahlung, in aktueller Fassung (Atomgesetz)
- EkoÚZ** Gesetz Nr. 167/2008 GBl., über Vermeidung von Umweltschäden und deren Behebung, in aktueller Fassung
- GMOZ** Gesetz Nr. 78/2004 GBl., über Verfügung mit genetisch modifizierten Organismen und genetischen Produkten, in aktueller Fassung
- HZ** Gesetz Nr. 44/1988 GBl., zum Schutz und zur Nutzung von Bodenschätzen, in aktueller Fassung (Berggesetz)
- ChemLZ** Gesetz Nr. 356/2003 Sb., über chemische Stoffe und Präparaten, in aktueller Fassung
- InfZ** Gesetz Nr. 106/1999 Sb., über den freien Zugriff auf Informationen, in aktueller Fassung
- InfZŽP** Gesetz Nr. 123/1998 GBl., über Bereitstellung von Umweltinformationen, in aktueller Fassung
- LázZ** Gesetz Nr. 164/2001 GBl., über Naturheilquellen. Quellen von Natur mineralwassern, Naturkurbädern und Kurorten und über Änderung einiger damit zusammenhängender Gesetze,, in aktueller Fassung (Kurgesetz)
- LesZ** Gesetz Nr. 289/1995 GBl., über Wälder und Änderung und Ergänzung einiger Gesetze, in aktueller Fassung (Waldgesetz)
- MyslZ** Gesetz Nr. 449/2001 GBl., über Jagdwesen, in aktueller Fassung (Jagdgesetz)
- OdpZ** Gesetz Nr. 185/2001 GBl., über Abfälle und Änderung einiger Gesetze, in aktueller Fassung
- OvzZ** Gesetz Nr. 86/2002 GBl., über den Atmosphärenschutz und die Änderung einiger Gesetze, in aktueller Fassung
- RybZ** Gesetz Nr. 99/2004 GBl., über Teichwirtschaft, Fischereiausübungsrecht, Fischereiaufseher, Schutz der Meeresfischbestände und Änderung einiger Gesetze, in aktueller Fassung (Fischereigesetz)

- StZ** Gesetz Nr. 183/2006 GBl., über Landschaftsplanung und Bauordnung, in aktueller Fassung (Baugesetz)
- VZ** Gesetz Nr. 254/2001 GBl., über Gewässer und Änderung einiger Gesetze, in aktueller Fassung (Wassergesetz)
- EIA Gesetz** Gesetz Nr. 100/2001 GBl., über Umweltverträglichkeitsprüfungen, in aktueller Fassung
- IPPC Gesetz** Gesetz Nr. 76/2002 GBl., über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in aktueller Fassung (Gesetz über die integrierte Prävention)
- ZOPK** Gesetz Nr. 114/1992 GBl., über Naturschutz und Landschaftspflege, in aktueller Fassung
- ZOVZ** Gesetz Nr. 258/2000 GBl., über öffentliche Gesundheitspflege und Änderung einiger Gesetze, in aktueller Fassung
- ZoZPF** Gesetz Nr. 334/1992 GBl., über den Schutz des landwirtschaftlichen Bodenfonds, in aktueller Fassung

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK⁷⁰⁵

Právní předpisy

AtomZ	zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon)
ekoÚZ	zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů
GMOZ	zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty
HZ	zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)
ChemLZ	zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů
LázZ	zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)
LesZ	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)
LZPS	usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
MyslZ	zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti
OdpZ	zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
OvzZ	zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů
OZ	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

⁷⁰⁵ Nebude-li v textu uvedeno jinak, budou všechny zmíněné předpisy „ve znění pozdějších předpisů“.

RybZ	zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství)
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
StZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
VyvlZ	zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)
VZ	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
zákon CITES	zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy)
zákon EIA	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
zákon IPPC	zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)
ZemZ	zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství
ZoK	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
ZoO	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZoSPP	zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
ZOVZ	zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
ZoZPF	zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
ZoŽP	zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

Ostatní zkratky

ČBÚ	Český báňský úřad
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
CHKO	chráněná krajinná oblast
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MV	Ministerstvo vnitra
MZdr	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NP	národní park
NPP	národní přírodní památka
NPR	národní přírodní rezervace
PFL	pozemky určené k plnění funkcí lesa
SFŽP	Státní fond životního prostředí
SÚJB	Státní úřad pro jadernou bezpečnost
VKP	významný krajinný prvek
ZCHÚ	zvláště chráněné území
ZPF	zemědělský půdní fond

KOLEKTIV AUTORŮ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva

Doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

Studenti doktorského studia: obor správní právo a právo životního prostředí

Mgr. Ján Bahýľ, specializace právo životního prostředí, 3. ročník studia

Mgr. Lenka Bahýľová, specializace právo životního prostředí, 3. ročník studia

Mgr. Jitka Bělohradová, specializace právo životního prostředí, 3. ročník studia

Mgr. Jana Filipová, specializace správní právo, 3. ročník studia

JUDr. Vlastimil Göttinger, specializace správní právo, 3. ročník studia

Mgr. Jakub Hanák, specializace právo životního prostředí, 3. ročník studia

JUDr. Martin Holík, LL.M. Eur., specializace právo životního prostředí, 3. ročník studia

JUDr. Josef Chýle, specializace správní právo, 4. ročník studia

Mgr. Tomáš Kocourek, specializace právo životního prostředí, 4. ročník studia

Mgr. Marie Poláčková, specializace právo životního prostředí, 3. ročník studia

JUDr. Petr Pospíšil, specializace správní právo, 4. ročník studia

JUDr. Mgr. Filip Rigel, specializace správní právo, 4. ročník studia

Mgr. Radim Vičar, specializace správní právo, 3. ročník studia

Vědecká redakce MU:

Prof. RNDr. Jana Musilová, CSc., Mgr. Iva Zlatušková,

Prof. RNDr. Zuzana Došlá, DSc., Mgr. Michaela Hanousková,

Prof. PhDr. Mgr. Tomáš Knoz, Ph.D., Doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.,

Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D., Prof. PhDr. Petr Macek, CSc.,

Mgr. Josef Menšík, Ph.D., Mgr. Petra Polčáková,

Doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D., Prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.,

Prof. PhDr. Marie Vítková, CSc., Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.,

PhDr. Alena Mizerová

SPRÁVNÍ PROCESY V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Kolektiv autorů

Vydala Masarykova univerzita roku 2010

Spisy Právnické fakulty MU č. 379 (řada teoretická)

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl,
N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

Tisk a CD ROM: Tribun EU s.r.o., Gorkého 41, Brno

1. vydání, 2010

ISBN 978-80-210-5362-5