

Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí

praktický průvodce



- práva účastníků řízení, ekologické spolky a obce jako účastníci řízení
- žádosti o informace o životním prostředí, podněty, stížnosti, petice
- ochrana před nečinností
- obstrukce, zneužití práva, šikanózní podání
- pro profesionály i laiky, občany i úřady
- každodenní správní praxe i klíčová judikatura

Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí

praktický průvodce

Jitka Jelínková

Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být re-produkována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude **restně stíháno**.

Edice Právo pro každého

JUDr. RNDr. Jitka Jelínková, Ph.D.

Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí
praktický průvodce

Vydala GRADA Publishing, a.s.
U Průhonu 22, Praha 7
tel.: 234 264 401, fax 234 264 400
www.grada.cz
jako svou 6 709. publikaci

Realizace obálky Michal Němec
Sazba Jan Šístek
Odborná redaktorka Ing. Michaela Průšová
Počet stran 272
První vydání, Praha 2017
Vytiskla tiskárna Tisk Centrum, s.r.o., Moravany

© GRADA Publishing, a.s., 2017

ISBN 978-80-271-9964-8 (ePub)
ISBN 978-80-271-9963-1 (pdf)
ISBN 978-80-271-0508-3 (print)

Obsah

Seznam použitých zkratk	10
Předmluva	11
Úvodem	13
1. Jaké právní know-how v oblasti životního prostředí knížka přináší	15
A co v ní nenajdete	17
2. Veřejná správa životního prostředí	18
... a její (občasná) soudní kontrola	22
Kontrola (dozor) uvnitř veřejné správy, metodické pokyny, role nadřízených správních orgánů	26
Odpovědnost za vadný výkon veřejné správy (stát, orgán, úředník)	32
Neřádní znalci, autorizované a jiné odborně způsobilé osoby	34
3. Samostatná a přenesená působnost obcí a krajů na úseku životního prostředí	36
Samostatná působnost a obecně závazné vyhlášky	36
Obec jako účastník řízení a dotčený územní samosprávný celek	39
Přenesený výkon státní správy obcemi a krajskými úřady podle zákonů k ochraně životního prostředí, nařízení obce a kraje	43
Přestupky podle zákona o obcích a o hlavním městě Praze	44
Působnost městských obvodů a městských částí, statuty	45
Systémová podjatost aneb Úředník není nezávislý, ale měl by být nestranný	46

4. Účast veřejnosti, možnosti občanů a spolků podílet se na rozhodování v životním prostředí	50
Evropské a mezinárodní záruky – směrnice EIA, Aarhuská úmluva	53
Účast veřejnosti při posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) a v navazujících správních řízeních	55
Účast veřejnosti v územním plánování, právo na soudní ochranu	59
Účast veřejnosti ve správních řízeních týkajících se zájmu životního prostředí	61
Přímá dotčenost na právech – „sousedé“, spolky	63
5. Nejsilnější ustanovení o právu účasti veřejnosti ve správních řízeních (hned po EIA) – § 70 zákona o ochraně přírody a jeho zmrzačení od 1. 1. 2018	67
Výkladové poznámky k § 70 zákona o ochraně přírody v současné podobě	70
Zamýšlené zásahy, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona	72
Neúčast v řízení o přestupku	73
Způsoby sdělení informace o zahájení řízení, na něž se vztahuje žádost ekologického spolku	75
Možnost účasti spolků, co před zahájením řízení neměly podánu žádost o informování	77
6. Základní zásady činnosti správních orgánů v praxi	79
7. Typy podání ve veřejné správě životního prostředí	87
Zlaté pravidlo: podání se posuzuje podle obsahu, nikoli podle toho, jak je označí podatel	87
Formálně či neformálně, s podpisem (případně elektronickým) nebo bez?	88
Podání prostřednictvím „cizí“ datové schránky	89
Spamový filtr	90
Listinné podklady v originálu, ověřené kopii, autorizované konvertované x prosté kopie či naskenované dokumenty	92
Podání podle § 37 správního řádu – požadavky na obsah a formu	93

8.	Dotčené osoby a správní orgány	95
	Účel procesních ustanovení	98
	Námítky podjatosti a vyloučení úřední osoby	99
	Plné moci, vady a domnělé vady, pověření člena spolku (zaměstnance právnické osoby)	107
	Spis a nahlížení do něj	111
	Ústí jednání a jiné úkony „tváří v tvář“ – ústní přednesy a protokolace	114
	Nahrávání – zvukové a obrazové záznamy	117
	Malá odbočka – použitelnost utajených nahrávek jako důkazů ve správním řízení	121
	Doručování	123
9.	Práva účastníků řízení	130
	Právo navrhopvat důkazy – a kdy je lze odmítnout	131
	... a povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení – má ji zejména žadatel	134
	Právo vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí – přísné ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu	136
	Právo účastnit se dokazování	138
	... nebo povinnost účastnit se určitého úkonu správního orgánu	139
	Ústní jednání a provádění důkazů mimo ústní jednání	141
	Ohledání místa nebo vlastní šetření správního orgánu, vstup na pozemky	144
	Svědecké výpovědi nebo písemná vyjádření svědků, výslech znalce	150
	Hodnocení provedených důkazů, zvláště znaleckých posudků	154
	Vypořádání se s návrhy a námitkami účastníků – přezkoumatelnost rozhodnutí	161
	Může být rozhodnutí např. o povolení kácení bez odůvodnění?	164
	Odvolání, blanketní odvolání, výzvy k odstranění nedostatků, posuzování opožděnosti	165
	Spory o účastenství, opomenutý účastník	171
10.	Žádosti o informace (nejen) o životním prostředí	176
	Zákon č. 123/1998 Sb., nebo zákon č. 106/1999 Sb.?	179
	Zdůvodnění žádosti o informace se nevyžaduje	183
	Neformálně, rychle a v principu bezplatně	184
	Identifikace žadatele a požadované informace	185

Odkázat na jiný povinný subjekt, který má k informaci „bližší vztah“?	188
Povinný subjekt informací nemá a není povinen ji mít	189
Vytvoření nové informace x zpracování ze zdrojových informací („výtahy z databází či části dokumentů“), přehledy, statistiky z rozhodovací činnosti povinného subjektu	190
Způsob a forma zpřístupnění informace, odkaz na zveřejněnou informaci	191
Lhůta pro vyřízení žádosti o informace, její výjimečné prodloužení	192
Zákonné důvody odepření (části) informací	194
Rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace	200
Nečinnost povinného subjektu, odpírání neformálním sdělením	202
Úhrada nákladů spojených se zpřístupněním informace	202
Vyřizování žádostí o informace a správní řád	203
Právní obrana žadatele o informace	204
Práva osoby dotčené poskytnutím informace	205
Šikanózní žádosti, zneužití práva na informace	206
Poskytování informací ze správních spisů	209
Poskytování informací z kontrolní činnosti	211
Stavební zákon, obecní zřízení a další zvláštní ustanovení o poskytování informací	212

11. Podněty k zahájení řízení, kontrole a jiné činnosti z moci

úřední	216
§ 42 správního řádu	217
Neformálnost, ale nezapomenout požádat o sdělení výsledku	218
Ochrana totožnosti podatele podnětu, anonymní podněty	220
Postupování podnětů mezi správními orgány a otázka sdílených kompetencí	222
Jak se bránit proti nedůvodnému odložení podnětu, „přehazování“ podnětů mezi úřady či nedodržování lhůt – § 80 správního řádu	224
Podněty, nečinnostní žaloba a zásahová žaloba podle soudního řádu správního	227
Oznámení přestupku a podněty – specifika správního trestání	229
Rozhodnutí vydat a vymoci	231
Podněty k přezkumnému řízení	234

12. Stížnosti	239
„Stížnost“ podle obsahu často není stížností podle § 175 správního řádu	239
Slabší právní nástroj, než by se zdálo – subsidiarita, nenárokovost	240
V první instanci vyřizuje správní orgán, proti němuž nebo jeho úředníkovi stížnost směřuje	241
Přešetření způsobu vyřízení stížnosti nadřízeným správním orgánem	242
Opakované stížnosti, stížnosti podávané různým správním orgánům	243
13. Petice	245
Na koho a v jakých záležitostech se lze peticemi obracet	246
Právo na odpověď v zákonné lhůtě, nikoli právo na vyhovění	247
Odraz petic v rozhodování správních orgánů?	248
Vyžadovaná podpora stanoveného počtu podpisů – zvláštní druh petice	249
14. Zásada zákazu zneužití práva, procesní obstrukce, šikanózní podání	252
Jak soudy charakterizovaly zneužití práva – jde o „hledisko spravedlnosti“	253
Obstrukce ve správním řízení – námitky podjatosti, zástupci, doručování, vadná podání a jejich doplňování, omluvy z ústního jednání	255
Šikanózní podněty, stížnosti, žádosti o informace	262
Lze hovořit o obstrukcích i na straně správních orgánů?	265
Literatura	272

Seznam použitých zkratk

Agentura, AOPK ČR	Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
ČIŽP, inspekce	Česká inspekce životního prostředí
EIA	posuzování vlivů na životní prostředí
kontrolní řád	zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
Listina	Listina základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.)
Ministerstvo, MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NSS	Nejvyšší správní soud
občanský zákoník	občanský zákoník č. 89/2012 Sb.
Sb. NSS	Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu
SEA	strategické hodnocení životního prostředí
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
s. ř. s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
trestní zákon	zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon
trestní zákoník	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
ÚS	Ústavní soud
VKP	významný krajinný prvek
ZCHD	zvláště chráněný druh
ZCHÚ	zvláště chráněné území
zákon č. 114/1992 Sb.	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
zákon o obcích, obecní zřízení	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
zákon o krajích, krajské zřízení	zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Předmluva

Patřím ke generaci, která zažila dobu nesvobody. „Nechte na odbornících“, říkali nám nelaskavě významní funkcionáři komunistického režimu, když se někdo z nás v osmdesátých letech zajímal kriticky o stav životního prostředí a jeho ohrožení. Těmi odborníky mysleli buď své vlastní členy, nebo jejich technokratické a loajální pomocníky. To oni měli rozumět ochraně životního prostředí lépe než lid, v jehož jménu vládli. Tehdejší režim mnohé environmentální informace zároveň tajil. O některých rizicích raději neměl ani tušení anebo před nimi zavíral oči. Kritika kontroverzních projektů byla pro veřejnost tabu, ať už se jednalo o výstavbu velkovýkrmnů, velkoplošné odvodňování, stavbu jaderné elektrárny, či utajování informací o radioaktivitě po havárii v Černobylu.

Od listopadu 1989 se situace změnila. Z ochrany životního prostředí se stala otevřená agenda a nejen disidentské téma. Nová ekologická politika, zřízení Ministerstva životního prostředí a první vlna demokratické a ekologické legislativy v letech 1990–1992 rychle otevřely cestu jak k environmentálním informacím, tak i možnosti účasti na správě životního prostředí. Ochrana životního prostředí se stala skutečně věcí veřejnou. Tento trend byl v zásadě zachován i v následujících deseti či patnácti letech. V legislativě jej podpořily například oba „informační“ zákony (zákon č. 123/1998 Sb. a zákon č. 106/1999 Sb.) i právní úprava v oblasti hodnocení vlivu na životní prostředí zdůrazněná členstvím naší země v mezinárodní Aarhuské úmluvě.

Kniha, kterou připravila kolegyně Jitka Jelínková, přichází v pravý čas. Totiž čas, kdy se zdá, že mnohá vydobytá práva na účast veřejnosti v oblasti ochrany životního prostředí budou nejen zpochybňována, ale i přímo oklešťována – viz poznámka autorky v Úvodu k zákonu č. 225/2017 Sb. k poslední, opravdu nešťastné novele stavebního zákona. Kladu si v této souvislosti otázku, která se sama nabízí – začíná zpětný chod v oblasti práv účasti veřejnosti na životní prostředí, nebo jde jen o zaváhání nebo nedorozumění? Poskytnul stát v posledních dvaceti pěti letech občanům příliš mnoho práv a svobod v této oblasti? Nebo se zformovaly politicky vlivné zájmové skupiny, kterým občané a veřejnost opět začala překážet, jako tomu bylo v době nesvobody? Odpověď na tyto otázky v prvním roce vydání knihy (2017) ještě nedostaneme. I proto je publikace v naznačených souvislostech tak důležitá, neboť nejen mapuje rozsah práv a povinností a poskytuje návody a příklady, ale zároveň nutí k zamyšlení nad perspektivou v této oblasti. Její autorka paní JUDr. RNDr. Jitka Jelínková Ph.D. je jistě jednou z nejzkušenějších právniček s bohatou praxí ve státní správě životního prostředí (dlouhá léta zastávala post vedoucí právní služby na

České inspekci životního prostředí) i praxí vyučující práva. Zároveň je důslednou obhájkyní veřejných zájmů při ochraně životního prostředí. Její erudice i vzdělání v obou oborech – právním i přírodovědném jí v tom významně napomáhají. V letech svého působení na České inspekci životního prostředí dosáhla viditelných a zřejmých úspěchů například při záchraně stovek stromů rostoucích mimo les, zejména v exponovaných lokalitách českých a moravských velkoměst, ale i ve volné krajině. Osobně se angažovala v kauzách zdánlivě již ztracených a prohraných, tedy tam, kde již bylo pravomocně, a přesto nezákonně rozhodnuto o pokácení stovek stromů na veřejných prostranstvích a zvuk motorové pily byl již na doslech. Doktorka Jelínková je také spoluautorkou knihy „Právo životního prostředí – praktický průvodce“ vydané v roce 2015 a „Právní vztahy k dřevinám – praktický průvodce“ z roku 2016. Rady a poznatky takovéto odbornice nejsou tedy planým teoretizováním.

Knihy je dobrým návodem, jak si počínat v různých situacích při ochraně životního prostředí především z občanského hlediska. Vykládá platnou legislativu, uvádí praktické příklady, zhodnocuje zkušenosti autorky. Je tak cenným návodem pro lidi, kteří se hodlají angažovat při ochraně životního prostředí osobně a nechtějí spoléhat na někoho jiného. A to je podle mě ta cesta, kterou opustit nemůžeme. Vedle demokratického politického systému, právního státu a politických i právních záruk občanských práv a svobod je to právě aktivní občan, který je obranou před zneužitím moci, vlivu či bohatství.

JUDr. Svatomír Mlčoch

advokát, člen rozkladové komise ministra životního prostředí, bývalý náměstek ministra životního prostředí a bývalý člen legislativní rady vlády ČR

Úvodem

Jak musí osoba jednající za ekologický spolek prokazovat své oprávnění při nahlížení do spisu, jak má úkon nahlížení probíhat? Lze „nahlížet do spisu na dálku“, tj. má účastník řízení právo, aby mu byla na požádání zaslána kopie celého spisu?

Má účastník řízení právo požadovat, aby úřední osoba zaprotokolovala každé jeho slovo?

Kdy může orgán životního prostředí odmítnout požadavky ekologického spolku na konání ohledání místa, ústního jednání, na pořízení znaleckého posudku, na výslech znalce?

Může si účastník řízení nahrávat průběh úkonu, a to dokonce tajně?

Musí být plné moci a jiné listiny předkládány v originálech či úředně ověřených kopiích, nebo se správní orgán může či má spokojit s prostými kopiemi a skeny?

Kdy musí být podání podepsáno uznávaným elektronickým podpisem a kdy je lze učinit prostým e-mailem?

Jak se může podatel podnětu či účastník řízení bránit nečinnosti správního orgánu nebo procesnímu ping-pongu?

Jak se správní orgán může bránit procesním obstrukcím, šikonózním podnětům nebo žádostem o informace?

Na tyto a mnoho dalších otázek jsem orgánům životního prostředí, ekologickým spolkům, případně dalším dotčeným osobám opakovaně odpovídala během své dlouhé praxe ve veřejné správě životního prostředí. Nyní se snažím odpovědi na většinu právních otázek spojených s „komunikací“ správních orgánů a dotčených osob na úseku životního prostředí, především ve správních řízeních, nabídnout všem zájemcům.

Protože správněprávní know-how je v zásadě společné, ať jde o agendu životního prostředí, nebo jinou oblast veřejné správy, věřím, že knížka může být užitečnou pomůckou i pro úředníky jiných agend či osoby, které se ocitnou v postavení účastníka řízení, podatele podnětu nebo žadatele o informace mimo samu oblast ochrany životního prostředí.

Když jsem tuto knížku věnovanou právním otázkám spojeným s účastí veřejnosti v ochraně životního prostředí začínala psát, netušila jsem, v jak negativně přelomové době z hlediska vývoje právní úpravy bude dopsána.

Od 1. 1. 2018 totiž dochází k bezprecedentnímu oslabení práva veřejnosti účastnit se prostřednictvím ekologických spolků správních řízení

týkajících se zájmů životního prostředí. Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, mezi nimi klíčový § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, znamená vyloučení ekologických spolků z územních a stavebních řízení i dalších řízení, jimž nebude předcházet „velká“ EIA, tj. posouzení vlivů záměru na životní prostředí.

Dvojnásobně bude oslabeno právo veřejnosti usilovat o záchranu dřevin rostoucích mimo les před zbytečným kácením pro stavební záměry. Zmiňovaná novela zákona o ochraně přírody a krajiny provedená spolu s novelou stavebního zákona totiž ruší samostatné řízení o povolení kácení dřevin pro účely stavebních záměrů povolovaných stavebními úřady a nahrazuje dosud samostatné správní rozhodnutí o povolení kácení dřevin a uložení náhradní výsadby pouze závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody, do jehož podoby veřejnost v podstatě nemůže mluvit.

A nejen veřejnost, ale v řadě případů ani nadřízený správní orgán, pokud by se o vydání nezákonného závazného stanoviska sobě podřízeným orgánem dověděl, kupř. z podnětu veřejnosti. Z právního hlediska totiž nejabsurdnější změnou je vyloučení přezkumu zákonnosti závazných stanovisek dotčených orgánů ze strany jejich nadřízených orgánů z moci úřední, pokud jde o závazná stanoviska vydávaná pro účely řízení podle stavebního zákona.

Ano, bude hůř!

Nadějí, že aspoň největší chyby již platné, avšak dosud neúčinné novely zákona o ochraně přírody a krajiny a stavebního zákona budou napraveny, je podaný návrh skupiny senátorů Ústavnímu soudu. Díky za něj.

Jitka Jelínková (judr.jitka.jelinkova@gmail.com), srpen 2017

1. Jaké právní know-how v oblasti životního prostředí knížka přináší

Knížka je věnována právním otázkám „komunikace“ správních orgánů a dotčených osob na úseku životního prostředí, a to především veřejnosti angažované ve prospěch ochrany životního prostředí, ať již jednotlivců, nebo ekologických spolků. Právní limity „interakcí“ orgánů životního prostředí a dotčených osob se ale samozřejmě týkají rovněž postupů vůči žadatelům o vydání různých povolení, souhlasů a stanovisek potřebných k realizaci jejich záměrů či osobám, které se dopustily porušení povinností na úseku životního prostředí a čelí nepříznivým právním následkům jako obvinění z přestupků nebo jako účastníci řízení o uložení různých opatření k nápravě nebo omezení, zákazu či zastavení výroby nebo jiné škodlivé činnosti.

Jako východisko při hledání odpovědí na sporné otázky tam, kde podrobnější procesní pravidla chybí nebo jsou nejednoznačná, je vždy třeba mít na paměti základní zásady činnosti správních orgánů obsažené v úvodních paragrafech 2 až 8 správního řádu i ještě obecnější ústavní zásady postavení občana vůči veřejné moci. Základní zásady činnosti správních orgánů platí pro všechny postupy správních orgánů vůči dotčeným osobám, tj. nejen ve správních řízeních, ale i při vyřizování žádostí o informace, podnětů, stížností a jiných podání.

Nejdůležitějším procesem, ve kterém se orgány životního prostředí a dotčené osoby stýkají, je samozřejmě správní řízení. Pro správní řízení jsou typické spory zejména o rozsah dokazování a zapojení účastníků řízení do provádění důkazů, na úseku životního prostředí např. o nutnost či nenutnost konat ohledání místa či ústní jednání, o právo účastníků klást svědkům a znalcům otázky, o možnost správních orgánů opírat se o poznatky z úřední činnosti získané např. vlastními šetřeními v terénu, o odborné znalosti úředních osob správního orgánu apod. Navazují otázky hodnocení provedených důkazů, zejména znaleckých posudků a jiných odborných podkladů, a rozsahu vypořádání se s návrhy a námitkami

účastníků řízení tak, aby rozhodnutí bylo přezkoumatelné. Zcela zásadní je vymezení okruhu účastníků řízení, spory o účastenství a různá podání údajně či skutečně opomenutých účastníků řízení.

Některé aspekty komunikace správních orgánů a dotčených osob se týkají všech postupů regulovaných správním řádem, tj. nejen správního řízení, ale např. i kontroly, vydávání závazných stanovisek, stanovisek, vyjádření, sdělení (tzv. úkony podle části čtvrté správního řádu) či vyřizování stížností i podnětů. Všechny postupy správních orgánů se týkají námitky podjatosti, spory kolem formy a obsahu plných mocí, nahlížení do spisu, protokolace úkonů, při nichž dochází k přímému kontaktu mezi správním orgánem a dotčenými osobami, pořizování zvukových a obrazových záznamů z takových úkonů či samozřejmě široké spektrum sporů kolem doručování úkonů správního orgánu jeho adresátům, i naopak doručování podání účastníků řízení a dalších dotčených osob vůči správním orgánům.

Zapojovat se do ochrany životního prostředí umožňuje veřejnosti nejen postavení účastníka řízení o povolení určitého záměru, ale do jisté míry i jiné typy podání, s nimiž se na orgány životního prostředí mohou lidé obracet. Jde zejména o žádosti o informace, podněty, petice a stížnosti. I při jejich vyřizování nepostupují orgány životního prostředí vždy v souladu s právem, zejména pokud jde o právo na informace, které je přitom základním, ústavně zaručeným právem.

Ve výjimečných případech postupy dotčených osob, zejména účastníků řízení, ale např. i žadatelů o informace, přesáhly mez pouhého důsledného využívání procesních či hmotných práv přiznaných jim platným právem, ale byly ve skutečnosti zneužitím práva. Třebaže procesními obstrukcemi a zneužitím práva nechvalně prosluli zejména obvinění z dopravních přestupků a jejich zmocněnci, i na úseku životního prostředí se můžou vyskytnout situace, kdy jde o zneužití práva, šikanózní opakované podněty v téže věci apod.

Knížka by měla poskytnout spolehlivé odpovědi na většinu nastíněných právních otázek vycházejících z rozsáhlých zkušeností autorky s praxí veřejné správy životního prostředí a samozřejmě z bohaté judikatury správních soudů, neboť jejich právní názory jsou zásadním vodítkem pro správní orgány.

Publikace by měla být přístupná i pro začátečníky v oboru, proto je v přiměřeném rozsahu podáván výklad i právně jednoduchých věcí „zjednodušeným jazykem“, což zkušenosti profesionálové veřejné správy životního prostředí jistě postřehnou a snad prominou. I pro ně by však kniha v řadě pasáží měla být přínosem, protože po základním právním výkladu podává odpovědi i na složitější a velmi složité právní otázky.

A co v ní nenajdete

Knížka se pouze okrajově věnuje specifickým procesům, do nichž se veřejnost angažovaná v ochraně životního prostředí může zapojovat, a to posuzování vlivů na životní prostředí (EIA, SEA) a územnímu plánování. Tyto procesy mají zcela zásadní význam pro využití území a povolování stavebních, dobývacích a jiných záměrů v navazujících správních řízeních a spolehlivý právní průvodce těmito oblastmi by vyžadoval samostatnou publikaci.

Ochrana zájmů životního prostředí se často řeší v územním řízení a jiných typech řízení před stavebními úřady, knížka však zvláštnosti řízení podle stavebního zákona oproti obecné úpravě správního řízení (např. uplatnění koncentrační zásady, pokud jde o námítky účastníků řízení a vyjádření dotčených orgánů) zmiňuje rovněž jen okrajově; je určena především orgánům životního prostředí, nikoli stavebním úřadům.

Rovněž specifická oblast správního trestání, tj. postihu přestupků, v tomto případě na úseku životního prostředí, není hlavním tématem této publikace.

2. Veřejná správa životního prostředí

V názvu knihy jsou jednotliví aktéři na poli ochrany životního prostředí „občan – spolek – obec – úřad“ (přesněji by měl být použit pojem správní orgán, což je širší, obecný pojem pro vykonavatele působnosti v oblasti veřejné správy) seřazeni v duchu zásad moderního demokratického právního státu, kde by občan měl být vždy východiskem a veřejná správa službou veřejnosti. V realitě jsou to především správní orgány životního prostředí, které mají v rukou „kulaté úřední razítko“ a svým rozhodováním v konkrétních případech určují, nakolik se právní ochrana životního prostředí uplatňuje v praxi.

Pojem „veřejná správa“ vyjadřuje známou skutečnost, že vedle státní správy, kterou vykonává stát prostřednictvím vlastních orgánů (vláda, ministerstva a jiné ústřední správní úřady, *před 1. 1. 2003 okresní úřady* a další specializované orgány, např. státní inspekce, policie, celní úřady, katastrální úřady), ji tvoří samospráva, kterou vykonávají veřejnoprávní korporace oddělené od státu v tzv. samostatné působnosti. Pro ochranu životního prostředí je důležitá územní samospráva představovaná obcemi a kraji. Územní samospráva je vymezena jako oprávnění územních celků rozhodovat samostatně o některých otázkách místního či regionálního významu. Základními územními samosprávnými celky s právem spravovat své věci samostatně jsou obce, vyššími územními samosprávnými celky jsou kraje. Vedle této tzv. samostatné působnosti jsou obce a kraje v různém rozsahu pověřeny také výkonem státní správy v přenesené působnosti. Právě výkon státní správy v přenesené působnosti orgány obcí a krajů má zásadní význam pro praktickou ochranu životního prostředí v území.

„Orgány pro životní prostředí“ – orgány ochrany přírody, orgány ochrany ovzduší, vodoprávní úřady, orgány ochrany zemědělského půdního fondu, orgány vykonávající veřejnou správu v oblasti odpadového hospodářství atd.

Souhrnný pojem „orgány pro životní prostředí“ používá např. zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Zákony k ochraně jednotlivých složek životního prostředí (ovzduší, vody, půdy, přírody a krajiny, lesa, horninového prostředí včetně nerostných zdrojů) a k ochraně před zdroji ohrožení životního prostředí (odpady, chemické látky atd.) používají pro orgány vykonávající veřejnou správu v dané oblasti konkrétnější označení typu orgán ochrany přírody, orgán ochrany ovzduší, vodoprávní úřad aj.

Občané a spolky jim mohou v ochraně veřejných zájmů životního prostředí napomáhat zejména „nabídkou odborné a argumentační protiváhy“ proti zamýšlenému zásahu do přírody a krajiny, záměru, který zatěžuje životní prostředí, pokud platné právo účast veřejnosti v rozhodovacím procesu připouští. Záměry, o kterých orgány životního prostředí rozhodují či spolu-rozhodují, mohou reprezentovat nejenom soukromý, ale i jiný veřejný zájem, nicméně lidské aktivity ze své podstaty v naprosté většině případů životní prostředí zatěžují. Požaduje-li angažovaná veřejnost důslednou ochranu životního prostředí, může být „výsledné rozhodnutí učiněno vyváženě při vědomí všech střetávajících se zájmů a práv“ (citace z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 311/2016 – 31 ze dne 28. 3. 2017).

Kompetence a pravomoci v oblasti ochrany životního prostředí jsou v současné době rozděleny mezi velké množství orgánů veřejné správy, které se obvykle dělí z hlediska územní působnosti na ústřední, regionální a místní (na úrovni celé ČR, na úrovni krajů, na úrovni obcí), z hlediska věcné působnosti na obecné (Ministerstvo životního prostředí a další ministerstva, orgány krajů, orgány obcí různých stupňů) a zvláštní (z ústředních správních úřadů zejména Státní úřad pro jadernou bezpečnost, z ostatních speciálních orgánů státní správy na prvním místě Česká inspekce životního prostředí, dále správy národních parků a Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, orgány hygienické, veterinární a rostlinolékařské péče, celní úřady a další).

„Nastavení“ kompetencí ve vztahu k ochraně životního prostředí není vždy vhodné.

Kompetence významné pro ochranu životního prostředí nemá jen Ministerstvo životního prostředí, ale také další ministerstva, zejména Ministerstvo zemědělství (ústřední orgán státní správy pro zemědělství, s výjimkou ochrany zemědělského půdního fondu, vodní hospodářství, s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod; státní správy lesů, myslivosti a rybářství,

s výjimkou území národních parků) a Ministerstvo pro místní rozvoj (územní plánování a stavební řád).

Ministerstvo životního prostředí je ústředním orgánem státní správy pro ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod, pro ochranu ovzduší, pro ochranu přírody a krajiny, pro oblast provozování zoologických zahrad, pro ochranu zemědělského půdního fondu, pro výkon státní geologické služby, pro ochranu horninového prostředí, včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod, pro geologické práce a pro ekologický dohled nad těžbou, pro odpadové hospodářství a pro posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí, včetně těch, které přesahují státní hranice. Dále je ústředním orgánem státní správy pro myslivost, rybářství a lesní hospodářství v národních parcích. Je rovněž ústředním orgánem státní správy pro státní ekologickou politiku, pro systém značení ekologicky šetrných výrobků a služeb a pro program podporující dobrovolnou účast v systému řízení podniku a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (Program EMAS).

Ministerstvo životního prostředí je orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí, koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy České republiky, zabezpečuje a řídí jednotný informační systém o životním prostředí, včetně plošného monitoringu na celém území České republiky, a to i v návaznosti na mezinárodní dohody.

Viz zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění.

Nejen na ústřední úrovni není dělba kompetencí ve vztahu k ochraně životního prostředí optimální.

Opakovaně a vždy neúspěšně bylo kritizováno např. svěření povolování kácení dřevin rostoucích mimo les (nejfrekventovanější agendy ochrany přírody a agendy v jistém smyslu lidem zajímavějším se o ochranu životního prostředí nejbližší) základním obecním úřadům, které ji po stránce právní, věcné, i z důvodu místních, sousedských vazeb nezvládají.

V závislosti na svém postavení v soustavě správních orgánů mají některé správní orgány pravomoci „normotvorné“ (tj. tvoří obecně závazné právní předpisy jako vyhlášky Ministerstva životního prostředí či obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí a krajů, resp. MŽP připravuje návrhy zákonů dotýkajících se ochrany životního prostředí, které jsou schvalovány Parlamentem ČR), plní úkoly koncepční, koordinační, metodické, dozorové, odborné aj.

Z hlediska zaměření této publikace je klíčový výkon státní správy, tj. především rozhodování ve správních řízeních ve věcech dotýkajících se