

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

ČASOPIS VYDÁVANÝ OBČANSKÝM SDRUŽENÍM

ČESKÁ SPOLEČNOST PRO PRÁVO

ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Evidenční číslo MK ČR. E 11476

ISSN: 1213-5542

Adresa redakce: Česká společnost pro právo životního prostředí,

Národní třída č. 18,

Praha 1, PSČ 116 91

e-mail: CSPZP@seznam.cz

webové stránky: www.cspzp.cz

fax: 02/24910495

Pro členy České společnosti pro právo životního prostředí je časopis zdarma.

Výkonný redaktor:

JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

e-mail: stejskalv@hotmail.com

Předseda redakční rady:

Doc. JUDr. Ing. MILAN PEKÁREK, CSc.

Členové redakční rady:

Doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.

JUDr. JANA ZÁSTĚROVÁ, CSc.

Doc. JUDr. MILAN DAMOHORSKÝ, DrSc.

Doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.

JUDr. MILAN KINDL, CSc.

JUDr. SVATOMÍR MLČOCH

RNDr. JAROSLAV OBERMAJER

Ing. TOMÁŠ ROTHROCKL

JUDr. Ing. JOSEF STAŠA, CSc.

JUDr. JIŘÍ ŠEMBERA, CSc.

JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph.D.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství IFEC s.r.o.

Tištěno na recyklovaném papíru.

Redakční uzávěrka 4. čísla: 15. 5. 2002

Číslo vyšlo dne 10. 6. 2002 v Praze

Náklad: 700 výtisků

Časopis v roce 2002 vychází 4x.

Upozornění redakce:

Redakce považuje za nepřipustné publikování jednoho příspěvku ve více periodikách. Redakce si osvojuje právo vyřadit příspěvky nesplňující zásady pokynů pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí nebo příspěvky se souhlasem autora postoupit jinému periodiku. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o zařazení příspěvku do jiného čísla časopisu, než bylo předem dohodnuto s autorem příspěvku; o této skutečnosti jej bude neprodleně informovat. Za obsah jednotlivých příspěvků zodpovídá jejich autor, příspěvky nemusí vyjadřovat stanovisko redakce. Nevyžádané příspěvky se nevracejí. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o otištění obsahově nevyhovujících příspěvků a je oprávněna stanovit oponenta příspěvku.

OBSAH

OBSAH	2
TÉMA	3
Postavení mezinárodních smluv po novele Ústavy ČR (<i>Pavel Šurma</i>)	3
(Téměř) nekonečný příběh nového správního řádu (<i>Pavel Černý</i>)	11
Potřeba a perspektivy právní ochrany zemědělského půdního fondu (<i>Jaroslav Drobník</i>)	27
Nová právní úprava ochrany ovzduší (<i>Svatomír Mlčoch</i>)	33
Několik poznámek k novému zákonu o odpadech z pohledu obcí (<i>Josef Vedral</i>)	40
Komunální odpad v novém zákoně o odpadech (<i>Filip Dienstbier</i>)	52
Zákony na ochranu životního prostředí a institut komplexních pozměňovacích návrhů (<i>Magdaléna Zralá</i>)	60
Nový právní nástroj na potlačanie kriminality na úseku ohrožených voľne žijúcich organizmov v slovenskom právnom poriadku (<i>Ján Zuskin</i>)	66
Nová právní úprava ochrany přírody ve Spolkové republice Německo (<i>Martin Smolek</i>)	74
Držení handicapovaných jedinců zvláště chráněných druhů živočichů (<i>Vojtěch Stejskal</i>)	98
ROZHOVOR SE ZAHRANIČNÍ OSOBNOSTÍ	106
Prof. Alexandre Kiss	106
Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA	
Kolokvium na téma „Implementation and Enforcement of International Environmental Law“	112
INFORMACE	
Nová úprava trestných činů proti životnímu prostředí schválena	114
EUR – OP a evropští vydavatelé na loňském frankfurtském knižním veletrhu	116
Cena Michela Despaxe	118
Oficiální webové stránky NATURA 2000 zprovozněny	120
ZPRÁVY ZE SPOLEČNOSTI	121
RECENZE A ANOTACE	123
JUDIKATURA TÝKAJÍCÍ SE PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	130
PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY	133

Toto číslo vzniklo s finančním přispěním Hlavního města Prahy

TÉMA

Postavení mezinárodních smluv po novele Ústavy ČR

Doc. JUDr. PAVEL ŠTURMA, DrSc.

Poslední významná novela Ústavy ČR (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.), kterou přinesl ústavní zákon č. 395/2001 Sb. ze dne 18. 10. 2001, s účinností od 1. 6. 2002 mimo jiné zásadním způsobem mění postavení mezinárodních smluv v českém právním řádu a vůbec řešení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Právě těmto otázkám by se měl ve stručnosti věnovat tento příspěvek. Tzv. „euronovela“ Ústavy ČR ovšem řeší i další otázky, jako je zejména možnost přenesení některých pravomocí z orgánů českého státu na mezinárodní organizaci nebo instituci a vymezení vztahu vlády a Parlamentu při řešení otázek souvisejících s budoucím členstvím ČR v Evropské unii. Podrobný rozbor těchto ustanovení by však jednak přesáhl rozsah tohoto stručného článku, jednak si jistě zaslouží samostatnou pozornost v souvislosti s legislativním rámcem přípravy ČR na vstup do EU.

1. Krátké připomenutí geneze řešení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v ČR

Přestože je celkem nesporné, že úloha mezinárodního práva vůbec a zejména mezinárodních smluv za poslední půlstoletí výrazně vzrostla a že mezinárodněprávní regulace z hlediska kvantitativního i kvalitativního představuje v moderním státě pramen práva svým významem přinejmenším srovnatelný s prameny vnitrostátního práva, v českých a dříve

i československých ústavních poměrech toto nenacházelo plnohodnotné zakotvení. Proto byl dosavadní stav úpravy vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v ČR nejednou oprávněně kritizován jako nedostatečný.¹ Dosavadní text Ústavy ČR totiž neobsahoval generální recepční normu, která by jednoznačně vymezila poměr mezinárodního a českého práva. Ústava se dosud dokonce ani nikde nezmiňovala o „mezinárodním právu“ jako takovém.²

Vysvětlení tohoto nedostatku spočívá nejen v rychlosti, ve které se na podzim 1992, tj. krátce před rozdělením ČSFR, připravoval a přijímal text nové ústavy svrchované České republiky. Ani dřívější československé ústavy, včetně ústavy z roku 1920, která v mnohém sloužila jako vzor tvůrcům Ústavy ČR, totiž poměr mezinárodního a vnitrostátního práva neupravovala. Již v době „první republiky“ se tak především v judikatuře Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu fakticky prosadila

1 Srov. např. Malenovský, J.: O „chudokrevnosti“ mezinárodního rozměru české ústavy a možných terapiích, Právník č. 7/1997, s. 537-556; Svoboda, P.: Mezinárodní smlouva - popelka českého právního řádu, Právník č. 10-11/1995, s. 1121-1123.

2 Srov. Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Doplněk, Brno, 2000, s. 58.

dualistická praxe. Bez výslovného aktu zákonodárce nebyly mezinárodní smlouvy součástí vnitrostátního práva. Tato dualistická praxe pokračovala i v poválečném Československu od 40. do konce 80. let minulého století. Částečný průlom do tohoto stavu přinesl až ústavní zákon č. 23/1991 Sb., uvozující Listinu základních práv a svobod, který zavedl pojem smluv o lidských právech a základních svobodách a současně provedl jejich inkorporaci do našeho práva. Na tuto koncepci navázala i Ústava ČR, jejíž článek 10 (ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 31. 5. 2002) stanovil, že „ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem“.

Toto dobově podmíněné řešení (jako reakce na podceňování a porušování lidských práv v minulém období) jistě představovalo určitý pokrok oproti předešlému ústavnímu stavu. Brzy se však začalo ukazovat, že má své limity a nadto je zatíženo interpretačními problémy. Původní znění článku 10 Ústavy totiž provádí inkorporaci pouze malé skupiny mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána. Její vymezení předmětem úpravy však vyvolává kvalifikační problém, co považovat za smlouvu o lidských právech a základních svobodách. A to tím spíše, že o souhlasu s ratifikací takové smlouvy se podle čl. 39 odst. 4 Ústavy dosud muselo hlasovat kvalifikovanou ústavní většinou. Parlament však takto kvalifikuje smlouvy o lidských právech až od zavedení tohoto ústavního pojmu. Přitom většina důležitých

tých smluv o lidských právech byla ratifikována ještě Československem do r. 1992. (V praxi ovšem prováděl kvalifikaci těchto starších smluv za smlouvy o lidských právech Ústavní soud.) V důsledku toho za posledních takřka 10 let (od 1. 1. 1993) kvalifikoval Parlament ČR hlasováním podle čl. 10 a čl. 39 odst. 4 za lidskoprávní jen minimální počet smluv, přičemž mnohdy šlo spíše o změny či dodatkové protokoly ke starším smlouvám. Často se navíc jednalo o smlouvy, které formulací svých závazků nezakládají bezprostředně práva jednotlivce, a tudíž nebyly k přímé vnitrostátní aplikaci vhodné (např. Rámcová úmluva Rady Evropy o ochraně národnostních menšin, 1995).³ Naproti tomu v jiných případech se negativně projevil politické rozpory mezi stranami zastoupenými v Poslanecké sněmovně ohledně ochrany určitých práv (typicky sociálních), takže smlouva, která je z mezinárodního pohledu nepochybně smlouvou o lidských právech, byla z hlediska ústavního schválena k ratifikaci pouze jako smlouva, k jejímuž provedení je třeba zákona.⁴

K jiným než lidskoprávním smlouvám pak Ústava nedávala žádný pokyn,

3 ŘES č. 157. Úmluva byla vyhlášena pod č. 96/1998 Sb. Srov. Malenovský, J.: Případ praktické aplikace článku 10 Ústavy České republiky: Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin, Právník č. 9/1995; též: K ratifikaci Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin Českou republikou, Právník č. 3/1998.

4 Jde o případ souhlasu k Evropské sociální chartě (1961) a Dodatkového protokolu (1988) v r. 1999. Viz sdělení MZV č. 14/2000 Sb. m. s. a č. 15/2000 Sb. m. s.

co se týče jejich recepce do vnitrostátního práva. V praxi se před i po r. 1990 uplatňovala metoda odkazů, tj. klauzulí o přednostním použití mezinárodní smlouvy v konkrétních zákonech upravujících stejné společenské vztahy. Kromě toho zcela mimo úpravu Ústavy zůstaly jiné, mimosmluvní prameny mezinárodního práva, tj. mezinárodní obyčej a právní akty orgánů mezinárodních organizací, popř. rozhodnutí mezinárodních soudů. Těmto normám se přímé účinky v českém právu zpravidla nepřiznávaly.⁵

Proto již v druhé polovině 90. let sílilo volání po reformě „mezinárodních článků“ Ústavy, kteréžto návrhy však zpočátku neměly prioritu nebo dokonce narážely na odpor části politických stran zastoupených v Parlamentu. První pokus, kterým byl vládní návrh novely z r. 1999 (sněmovní tisk 208), skončil neúspěšně, zamítnutím Poslaneckou sněmovnou v prvním čtení (8. 6. 1999).⁶ Následující

rok však znovu začala diskuse o změnách mezinárodního rozměru ústavy, a to v komisi složené ze zástupců vlády, parlamentních politických stran a expertů. Nový vládní návrh novely z r. 2001 (sněmovní tisk 884) doznal podstatných změn při projednávání v Poslanecké sněmovně, které většinou příliš nepřispěly ke kvalitě a jasnosti změn (některé interpretační problémy bude muset vyřešit praxe). Přijatý text je výsledkem obtížně nalezeného kompromisu v Poslanecké sněmovně, který pak prošel beze změn Senátem a byl podepsán prezidentem (29. 10. 2001). Novela Ústavy by však přesto měla v řadě aspektů poměr mezinárodního a vnitrostátního práva od 1. 6. 2002 změnit k lepšímu.

2. Základní smysl čl. 1 odst. 2 Ústavy - přihlášení se k mezinárodním právu

Novela Ústavy ČR především doplnila článek 1 o zcela nový odstavec 2, který stanoví, že „Česká republika *do-držuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva*“. Na první pohled se zdá, že toto ustanovení pokrývá veškeré mezinárodní právo bez ohledu na jeho pramen, tedy závazky obyčejové, smluvní, ale i závazná rozhodnutí orgánů mezinárodní organizace. Naproti tomu má toto ustanovení v podstatě jen deklaratorní povahu, protože povinnost státu dodržovat své závazky vyplývá již z mezinárodního práva a ústavní text ji pouze opakuje a potvrzuje. Podle některých názorů tímto ustanovením fakticky k žádné změně právního stavu nedochází, protože povinnost dodržová-

práva s právem ES/EU cestou nařízení vlády s mocí zákona.

ní takových závazků bylo možno i dosud dovodit z pojmu právního státu podle článku 1 Ústavy ČR.⁷ Je politováníhodnou skutečností, že v Poslanecké sněmovně byl z vládního návrhu čl. 1 odst. 2 vypuštěn pojem „pravidla mezinárodního práva (který lépe odkazuje na mezinárodní obyčejové právo a obecné zásady právní) a ponechán pouze výraz „závazky vyplývající z mezinárodního práva“. Tento výraz bývá spojován s obsahem mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána, tj. nejenom smluv, které podléhají souhlasu Parlamentu a ratifikaci prezidenta republiky (podle nových čl. 10, čl. 10a a čl. 49), tedy včetně smluv vládních, popř. rezortních.

Z pohledu mezinárodního práva je však pojem mezinárodních závazků možno chápat v širším významu, a to jako závazky vyplývající z norem mezinárodního práva platných pro daný stát, ať mají původ smluvní, obyčejový či jiný. Problémy vytvořené ne zcela jasnými formulacemi, které nakonec Parlament schválil, bude nutno překlenout interpretací. Domníváme se, že korektní výklad může vést k přijatelnému kompromisnímu řešení. Na jedné straně není sporu, že ustanovení čl. 1 odst. 2 je deklaratorní a neznamená přímé vtažení (inkorporaci) obecného mezinárodního práva (obyčejů, obecných zásad právních, aj.) do českého právního řádu. Na základě tohoto článku se tudíž jednotlivci nebudou moci přímo dovolávat práv vyplývajících z obyčejového mezinárodního práva. Na straně druhé však nelze

upřít tomuto ustanovení nejvyšší síly (ústavní) právní účinky. Všechny závazky vyplývající z mezinárodního práva (bez ohledu na pramen) pro Českou republiku jsou závazné i z ústavního titulu, tj. musí být dodržovány jejími orgány. Všechny státní orgány musí postupovat v souladu s mezinárodními závazky ČR při výkonu svých zákonodárných, výkonných a soudních funkcí, a to přinejmenším na nejvyšším stupni hierarchie příslušné moci (např. Parlament, vláda, Ústavní soud, atd.). Jen tak totiž může Česká republika dostát své mezinárodní a nyní i ústavní povinnosti. V neposlední řadě pak zařazení ustanovení o dodržování mezinárodních závazků do úvodního článku Ústavy představuje základní výkladové pravidlo, v jehož světle by měly být interpretovány všechny ostatní ústavní normy.

3. Obecná inkorporace mezinárodních smluv do českého práva - nový článek 10

Klíčovým ustanovením celé novely Ústavy ČR je bezesporu nový článek 10, který zcela nahrazuje dosavadní znění a mění tak koncepci vztahu českého práva k mezinárodním smlouvám. Parlamentem přijatý text článku 10 nyní stanoví: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“ Jde o novou generální recepční normu, kterou se do českého práva inkorporují mezinárodní smlouvy obecně, nikoliv jen smlouvy o lidských právech. Pojem mezinárodních smluv o lidských právech

5 Surčitou výjimkou mezinárodních obyčejů, pokud byly v ojedinělých případech pokryty odkazem v rozšířených recepčních klauzulích zákonů, jež zmocňují k přednostnímu použití nejen mezinárodní smlouvy, ale i „všeobecně uznávaných pravidel mezinárodního práva“. Takové klauzule obsahují zákon č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě, zákon č. 158/2000 Sb., o vyhledávání, průzkumu a těžbě nerostných zdrojů z mořského dna za hranicemi pravomocí států, nebo zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích. Jedná se tedy především o obyčejová pravidla v oblasti imunit státu a mořského práva, včetně pravidel ochrany životního prostředí moří.

6 Hlavním důvodem byl tehdy v novele navržený způsob řešení aproximace našeho

7 Srov. Filip, J.: Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR, Právní zpravodaj č. 11/2001, s. 4.

a základních svobodách byl současně z Ústavy vypuštěn. Například tak budou přímo aplikovány všechny mezinárodní smlouvy, které splňují požadavky uvedené v novém článku 10.

Hypotéza generální inkorporační normy obsahuje v čl. 10 tyto základní podmínky:

- musí jít o platnou mezinárodní smlouvu, kterou je ČR vázána podle pravidel mezinárodního práva, kodifikovaných ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu (1969);⁸
- k ratifikaci byl dán souhlas obou komor Parlamentu (viz též čl. 49);
- smlouva byla ratifikována v souladu s Ústavou i pravidly mezinárodního práva;
- smlouva byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv.⁹

Kromě toho i nadále logicky platí samozřejmá podmínka, že ustanovení takové smlouvy jsou samovykonatelná (*self-executing*), tj. dostatečně přesná a nevyžadující provedení zákonem, i když tato podmínka není v textu článku 10 Ústavy výslovně upravena.¹⁰

8 Vyh. pod č. 15/1988 Sb.

9 Podle zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, se ovšem tato povinnost vztahuje na všechny pro ČR platné smlouvy bez ohledu na to, zda byly schváleny Parlamentem.

10 Vládní návrh novely čl. 10 s ní původně počítal ustanovením „s výjimkou mezinárodních smluv nebo jejich jednotlivých ustanovení, které Parlament provedl zákonem“, ale i toto zpřesnění v Poslanecké sněmovně vypadlo.

Novelizované znění článku 10 představuje zřejmě nejvýznamnější změnu Ústavy ČR od jejího přijetí. Znamená totiž - alespoň vzhledem ke smluvním normám - posun českého právního řádu od převážně dualistické koncepce vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva k převážně monistickému systému. Zároveň ovšem mezinárodní smlouvy podle nového čl. 10 nebudou mít nadzákonnou (či dokonce ústavní) sílu, jako tomu bylo u smluv o lidských právech podle starého čl. 10.¹¹ Namísto privilegovaného postavení určitých mezinárodních smluv Ústava zavádí všeobecnou aplikační přednost pro všechny řádně ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy. Toto nové postavení mezinárodních smluv jako součástí českého právního řádu se vztahuje nejen na nově ratifikované smlouvy (tj. po 1. 6. 2002), ale na všechny mezinárodní smlouvy splňující podmínky uvedené v novém čl. 10, k jejichž ratifikaci dal v minulosti souhlas Parlament ČR, ale i jakýkoliv jeho předchůdce, tj. i československý parlament, pokud jsou takové smlouvy dosud platné.¹²

11 K teoretické diskusi o postavení smluv podle starého čl. 10 Ústavy srov. zejm. Pavlíček, V.: Některé otázky vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva se zřetelem na článek 10 Ústavy, in: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC-Iuridica 1/1997, s. 14; Malenovský, J.: K potřebnosti poctivého výkladu obratu „přednost před zákonem“ v článku 10 české Ústavy, *ibid.*, s. 61 - 64.

12 Srov. Filip, J.: op. cit., s. 5. Opačný názor hájí z českých představitelů ústavního práva prof. V. Pavlíček.

Nový článek 10 takto vyřeší i dosud sporné postavení mezinárodních smluv o ochraně životního prostředí v českém právním řádu. Podle dosavadní úpravy mohly být přímo použitelné pouze smlouvy, které byly pokryty klauzuli o přednostní aplikaci ve zvláštním zákoně. V praxi se však více používala metoda adaptace, tedy přijímání zákonů k vnitrostátnímu provedení mezinárodních závazků. Smlouvy v oblasti životního prostředí se mohly jen těžko vejít do kategorie smluv o lidských právech a základních svobodách podle starého čl. 10 Ústavy. Diskutovat by se dalo snad o kvalifikaci Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně životního prostředí (Aarhus, 1998), kterou ČR podepsala a připravuje se k její ratifikaci.¹³ Novela Ústavy tak odstraní pochybnosti o bezprostřední závaznosti této i jiných, již dříve ratifikovaných smluv.

Novela Ústavy také nově formulovala článek 49, vymezující okruh mezinárodních smluv, jež vyžadují k ratifikaci souhlas Parlamentu. Nové znění článku 49 rozšiřuje tuto kompetenci Parlamentu na kategorie smluv (a) upravujících práva a povinnosti osob, (b) spojeneckých, mírových a jiných politických, (c) z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, (d) hospodářských, jež jsou všeobecné

13 Srov. Hofmann, M.: Status of International Treaties on Environmental Protection in the Internal Law: The Case of the Czech Republic, in: Implementation and Enforcement of International Environmental Law, sborník z kolokvia konaného v Praze (25. - 26. 1. 2002).

povahy, a (e) o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu. Jde spíše o zpřesněnou formulaci, která zahrnuje v zásadě stejný či podobný okruh smluv, jako tomu bylo doposud. Podle zpřesněného znění je třeba souhlasu obou komor Parlamentu, takže Senát nemůže být přehlasován, ani se návrhem nezabývat.

Specifickou kategorií mezinárodních smluv, kterou mohou být některé pravomoci orgánů ČR přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci, nově zavádí článek 10a. K ratifikaci takové mezinárodní smlouvy (předpokládá se, že půjde o smlouvu o přístupu k Evropské unii) je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.

4. Preventivní kontrola ústavnosti některých mezinárodních smluv a další změny

Novela dále rozšiřuje kompetence Ústavního soudu tím, že zavádí preventivní kontrolu ústavnosti (čl. 87 odst. 2) některých mezinárodních smluv, které jsou uvedeny v čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR. Ústavní soud na návrh komory Parlamentu, skupiny poslanců (nejméně 41) či senátorů (nejméně 17), nebo prezidenta republiky bude rozhodovat o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být taková smlouva ratifikována. K provedení tohoto ustanovení Ústavy byl rovněž novelizován zákon o Ústavním soudu.¹⁴

14 Zákonem č. 48/2002 Sb.

Toto rozšíření kompetence Ústavního soudu provází na druhé straně i určité omezení, které je důsledkem zrušení zvláštní kategorie mezinárodních smluv o lidských právech podle dosavadního čl. 10 Ústavy. Dosud mohl Ústavní soud používat tyto smlouvy při kontrole ústavnosti k rušení obyčejných zákonů či podzákoných předpisů, které s nimi byly v rozporu. Podle nového znění čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) bude Ústavní soud rozhodovat o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, resp. o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. I když tato změna bývá někdy kritizována jako velký krok zpět,¹⁵ nedomníváme se, že by Ústavní soud měl po téměř 10 letech, kdy aplikoval smlouvy o lidských právech, začít ignorovat ustanovení lidskoprávních smluv. Je třeba vycházet ze základního ustanovení čl. 1 odst. 2 o dodržování mezinárodních závazků ČR, které se týká všech státních orgánů včetně Ústavního soudu. Na základě nového znění čl. 10 je pak nutno považovat za součást právního řádu i smlouvy o lidských právech a v případě rozporu s běžným zákonem jim přiznat aplikační přednost. To povede k pozastavení účinnosti takových ustanovení zákona, která jsou v rozporu se smlouvou, i když nebudou moci být formálně rušena pouze pro rozpor se smlouvou. Nic také nebrání (a nový čl. 1 odst. 2 spíše ukládá) Ústavnímu soudu, aby při posuzování souladu právních předpisů s ústavním pořádkem interpre-

toval i po 1. 6. 2002 Ústavu a zejm. Listinu základních práv a svobod ve světle mezinárodních smluv o lidských právech, jakož i v souladu se svou dosavadní judikaturou, která se o smlouvy podle starého čl. 10 zčásti opírala.

Novela Ústavy ČR přináší zásadní změnu do řešení vztahu mezinárodního a českého práva. Poprvé v historii české i československé konstitucionalistiky se do ústavní listiny dostala jak obecná norma o dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva, tak skutečně generální inkorporační norma ve vztahu k ratifikovaným a vyhlášeným smlouvám. Jako jednoznačný pokrok je pak třeba hodnotit i novelizované ustanovení čl. 95, podle kterého je soudce vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Ve spojení s novým čl. 10 Ústavy jde o příslib průlomu, který by měl vést k tomu, aby i obecné soudy (a nejen Ústavní soud, jako tomu až dosud většinou bylo) aplikovaly mezinárodní smlouvy. Zároveň by ovšem bylo poněkud naivní očekávat, že se s účinností novely Ústavy nějakým „mávnutím kouzelného proutku“ okamžitě změní stereotypy v myšlení všech soudců a dalších právníků, kteří by měli mezinárodní smlouvy aplikovat. Formální účinnost a sociální účinnost (efektivita) práva, jak známo, nemusí být jedno a totéž. Jde však o to, aby výchovou a dalším vzděláváním právníků i tlakem veřejnosti (zejména odborné) na aplikaci a vynucování práva, včetně mezinárodního práva, nezůstaly nové „mezinárodní články“ české Ústavy dlouho jen jako *law in books*, ale prosadily se jako *law in action*.

¹⁵ Nejvýrazněji ze strany prof. V. Pavlíčka.

Literatura:

FILIP, J.: Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR, Právní zpravodaj č. 11/2001

HOFMANN, M.: Status of International Treaties on Environmental Protection in the Internal Law: The Case of the Czech Republic, in: Implementation and Enforcement of International Environmental Law, sborník z kolokvia konaného v Praze 25. - 26. 1. 2002 (v tisku)

MALENOVSKÝ, J.: K potřebnosti poctivého výkladu obratu „přednost před zákonem“ v článku 10 české Ústavy, in: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC-Iuridica 1/1997

MALENOVSKÝ, J.: O „chudokrevnosti“ mezinárodního rozměru české ústavy a možných terapiích, Právník č. 7/1997

MALENOVSKÝ, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Doplněk, Brno, 2000

MALENOVSKÝ, J.: Případ praktické aplikace článku 10 Ústavy České republiky: Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin, Právník č. 9/1995

MALENOVSKÝ, J.: K ratifikaci Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin Českou republikou, Právník č. 3/1998

PAVLÍČEK, V.: Některé otázky vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva se zřetelem na článek 10 Ústavy, in: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC-Iuridica 1/1997

SVOBODA, P.: Mezinárodní smlouva - popelka českého právního řádu, Právník č. 10 - 11/1995

Doc. JUDr. PAVEL ŠTURMA, DrSc.,

je vedoucím Katedry mezinárodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, vědeckým pracovníkem Ústavu státu a práva AV ČR a členem Legislativní rady vlády ČR.

SUMMARY

It seems that, as of today, the internal legal order of the Czech Republic is adequate and provides sufficient possibilities to respect and implement international obligations arising from various sources. The Constitutional Act No. 395/2001 Coll., amending the Constitution, adopted in October 2001 (it becomes effective from June 1st, 2002), so-called „Euro-amendment“ brings some very important changes. First, it is a new Art. 1(2) of the Constitution which deals in general terms with the relationship between international law and internal law.

Second, the above-mentioned 2001 amendment to the Constitution provides for the new, substantially modified version of Article 10. It states that „the promulgated international treaties, which ratification was approved by the Parliament, and binding on the Czech Republic shall be part of the legal order; if an international treaty lays down otherwise than a law, the international treaty shall be applied“. This is the most important constitutional change since the adoption of the Constitution of the independent Czech Republic. It means a shift from the predominantly dualistic system to the predominantly monistic system.



(Téměř) nekonečný příběh nového správního řádu aneb proč byl vládní návrh správního řádu nebezpečím nejen pro účast veřejnosti při rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí; kritické poznámky věcné i procesní

Mgr. Pavel Černý

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR neschválila dne 15. 2. 2002 vládní návrh nového správního řádu. Dne 9. 4. 2002 pak nevyslovila souhlas s návrhem zákona, „kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu“.¹ Sněmovna tak v krátkém časovém odstupu dvakrát odmítla schválit v podstatě totožný návrh nové obecné úpravy správního procesu, připravovaný několik let legislativním odborem ministerstva vnitra.²

Zejména s odkazem na skutečnost, že na rozdíl od správního řádu byl Parlamentem schválen paralelně připravovaný návrh soudního řádu správního³, který s účinností od 1. 1. 2003 nahradí pátou část občanského soudního řádu, zrušenou náležením Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 16/99⁴, je mnoha právníky i poli-

tiky označováno jako závažný problém, že základní pravidla správního řízení budou nadále obsažena ve více než 35 let starém (a pouze dvakrát přímo novelizovaném) zákoně o správním řízení č. 71/1967 Sb.⁵ Rozdílné hodnocení faktu neschválení návrhu nového správního řádu má samozřejmě základ v různých názorech na obsah a kvalitu tohoto návrhu jako celku a na důsledky jeho případného vstupu v účinnost.

Ekologický právní servis (EPS)⁶ se k návrhu správního řádu po celou dobu legislativního procesu vyjadřoval značně kriticky. V první části tohoto článku se proto pokusím nastínit základní okruhy výhrad EPS vůči obsahu vládního návrhu. Ve druhé části článku se budu

v rozhodovací praxi ústavního soudu, Právní rozhledy 4/2002, str. 170-172.

1 Viz sněmovní tisk 1142; není-li v článku výslovně uvedeno jinak, vztahují se citace k tomuto poslednímu znění návrhu správního řádu, kterým se Poslanecká sněmovna zabývala.

2 Ke sporným procedurálním aspektům „dvojitého projednávání“ návrhu správního řádu Poslaneckou sněmovnou viz níže.

3 Zákon č. 150/2002 Sb.

4 Vyhlášen pod č. 276/2001 Sb.; podrobněji viz např. Smékal, R.: Správní soudnictví

5 Viz např. vystoupení ministra spravedlnosti JUDr. Jaroslava Bureše v Poslanecké sněmovně před závěrečným hlasováním o návrhu třetího čtení s návrhem „zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu“ – steno-záznam z 47. schůze Poslanecké sněmovny, 9. dubna 2002.

6 EPS je nevládní organizace, zabývající se ochranou životního prostředí a lidských práv „cestou práva“. Autor je jejím členem. Více informací na www.i-eps.cz.

věnovat ústavněprávním aspektům postupu ministerstva vnitra a některých poslanců, kteří po zamítnutí návrhu správního řádu v únoru 2002 prosadili, resp. umožnili nové hlasování o tomto již jednou zamítnutém návrhu v rámci projednávání jeho „doprovodného“ zákona (viz pozn. č. 1). V závěru se pak pokusím poukázat na určité možné souvislosti mezi obsahem návrhu nového správního řádu a obecnějšími tendencemi v přístupu k účasti veřejnosti na rozhodování při tvorbě nových právních předpisů.

I. Základní věcné výhrady proti obsahu návrhu

Je nutno předeslat, že výhrady EPS i některých dalších environmentálních právníků a nevládních organizací nesměřovaly jen vůči navrhovanému vymezení (obecné definici) pojmu „účastník správního řízení“ a proti principu odlišného rozsahu práv jednotlivých „skupin“ účastníků. Neodrážely tedy pouze, slovy JUDr. Svatomíra Mlčocha, „obavy z případné nerovnosti v jejich budoucím postavení“, popřípadě ze „zkrácení práv občanských sdružení“.⁷ Téma (ne)rovnosti účastníků řízení v procesních právech bylo samozřejmě jedním z nejkontroverznějších a zároveň nejdůležitějších pro možnost účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí. Východisko výhrad však bylo obecnější a lze je shrnout např. takto: Nový správní řád by neměl být připraven a schválen v podobě, která počítá s ideálním či vše-

obecně kvalitním fungováním státní správy, ale naopak s vědomím, že česká státní správa funguje - ne vždy, ale mnohdy - velmi špatně. Proto by jeho výsledná podoba měla občany, organizace i obce pokud možno „preventivně“ před možnou špatnou prací úřadů hájit. Tento základní požadavek dle názoru kritiků, k nimž patří i autor tohoto článku, návrh naplňoval velmi nedostatečně.

1. K obecným rysům návrhu

Platný správní řád - zákon č. 71/1967 Sb. (dále SpŘ) - je samozřejmě v mnoha ohledech zastaralý, používá nevyhovující terminologii a ponechává některé typy postupů správních úřadů bez dostatečné a přesné právní úpravy. Na druhé straně jeho stručné a relativně jasné formulace zaručují všem účastníkům správních řízení několik základních jistot, zejména následující:

- Každý, jehož právo být účastníkem správního řízení vyplývá z § 14 SpŘ nebo ze zvláštního předpisu, může již před zahájením řízení se značnou přesností určit rozsah svých budoucích procesních práv a povinností. Vyplývá to z důsledného zakotvení rovnosti všech účastníků řízení (§ 4 odst. 2 SpŘ) a z poměrně jednoznačného a srozumitelného vymezení základních práv účastníka správního řízení.
- S tím souvisí jistota účastníka o možnosti napadat všechny významné akty správního úřadu řádným opravným prostředkem, který vesměs má odkladný účinek a vždy, kromě případu tzv. autoremedury, je posuzován

7 Viz Mlčoch S.: *Nad připravovaným pojetím účastníků řízení a žalobou ve veřejném zájmu*, České právo životního prostředí, č. 2/2002, str. 3.

nadřízeným správním úřadem (§ 57 SpŘ).

- Právní jistota účastníka řízení je dále - alespoň teoreticky - posilována i ustanoveními, upravujícími povinnosti správních úřadů, např. povinnost rozhodovat na základě spolehlivě zjištěného stavu věci (§ 3 odst. 2, § 32 odst. 1, § 46 SpŘ) a poskytovat účastníkům pomoc a poučení, aby v řízení pro neznalost práv neutrpěli újmu (§ 3 odst. 4 SpŘ). Ač je možné označit tyto formulace - především s ohledem na dobu jejich vzniku - jako blanketní a proklamativní, je na druhé straně nepochybně možné alespoň usilovat o jejich interpretaci v souladu s platným ústavním pořádkem, tedy o jejich praktické naplňování ve smyslu základních zásad demokratického, ústavního a právního státu a pojetí veřejné správy jako služby či servisu občanům.⁸

Všechny uvedené jistoty byly v předloženém návrhu nového správního řádu zpochybněny, neboť celkový rozsah práv dotčených osob a možnost jejich konkrétního využití by podle něj měl v mnohem větší míře záviset na uvážení správního úřadu, resp. na způsobu, kterým by interpretoval některý z četných neurčitých pojmů, které návrh obsahoval (*„je-li to potřebné k hájení jejich práv“*,

8 Viz blíže Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha, C. H. Beck, 1999, str. 16; K otázkám základních zásad správního řízení podle platného správního řádu viz např. Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha, C. H. Beck, 1998.

„část předmětu řízení, jež se jich přímo dotýká“, *„potřebné informace“*, *„z okolností případu vyplývá, že odvolatel mohl předpokládat, pokud tak učinit nemohli atd.“*).⁹ Takováto ustanovení, nespojená s dlouhodobou, ustálenou a korektní výkladovou praxí a judikaturou (jež by nepochybně vznikala dlouhá léta) by vytvořila široký prostor pro nejednotné a nepředvídatelné rozhodování, úřední svévoli, diskriminaci a korupci. Návrh v tomto směru dle mého přesvědčení přinejmenším nehodnotil realisticky ani schopnosti řady pracovníků české veřejné správy, ani celkovou současnou situaci v oblasti řízení před správními úřady. Správní uvážení i neurčité pojmy samozřejmě mají ve správním procesu své místo. Musejí však být podle mého názoru vymezeny poměrně přesnými hranicemi či „mantinely“, a to - v případě České republiky - spíše přísnějšími než volnějšími.

K tomu je třeba dodat, že již za současného právního stavu, tedy při výslovném a nepochybnitelném zakotvení principu rovnosti účastníků správních řízení, bývají mnohdy práva účastníků správních řízení velmi závažným způsobem porušována. Za šest let své činnosti se právníci EPS mimo jiné opakovaně setkali s následujícími typickými příklady nezákonných a v pravdě „šikanózních“ úředních postupů:

- V řízeních podle stavebního zákona jsou často zcela opomíjena práva vlastníků sousedních pozemků, a to i po nálezů Ústavního soudu Pl. ÚS 19/99,

9 Viz ust. § 5 odst. 2, § 37 odst. 2, § 47 odst. 2, § 119 odst. 2, § 121 odst. 3 návrhu.

který zrušil podmínku společné hranice se stavebním pozemkem jako kritérium pro nárok na přiznání postavení účastníka územního, resp. stavebního řízení.¹⁰ V „lepšími případy“ stavební úřady s těmito účastníky jednají, až když se svého účastenství aktivně domáhají, ač z ust. § 34 odst. 1 a § 36 odst. 1 stavebního zákona jasně vyplývá, že stavební úřady mají vymezit okruh účastníků samy z úřední povinnosti. V horším případě, stavební úřady konstatují, že soused „neбудe stavbou (činností) dotčen na svých právech“ (byť se jedná např. o skládku tuhých paliv, zatěžující široké okolí hlukem a prašností), a to aniž by toto své tvrzení jakkoliv odůvodnil, tím méně o této věci vydal řádné rozhodnutí. Ve světle mnoha obdobných zkušeností si lze velmi dobře představit, jak by mohlo být v praxi „využíváno“ neurčité znění ustanovení § 37 odst. 2 vládního návrhu správního řádu, umožňující správnímu úřadu v podstatě libovolně manipulovat s rozsahem práv jednotlivých účastníků, kromě navrhovatele, tedy typicky investora (viz níže).

- Zneužívána bývají mnohdy i ustanovení o doručování veřejnou vyhláškou a na ně navazující zvláštní úprava počítání lhůt, zejména lhůty pro odvolání. Snad nejabsurdnějším příkladem tohoto typu byl postup odvolacího stavebního úřadu, který

10 Vyhlášen pod č. 96/2000 Sb. Blíže viz např. Černý, P.: *Ústavní soud rozšířil možnosti účasti ve správních řízeních*, VIA IURIS 2/2000, str. 4.

se odmítl zabývat odvoláním proti územnímu rozhodnutí, doručenému veřejnou vyhláškou, a to s odůvodněním, že toto odvolání bylo podáno „předčasně“ (tj. již dva a nikoliv až patnáct dní po vyvěšení rozhodnutí na úřední desce), a není proto „platným“ odvoláním. I v tomto směru přinášel návrh řadu nových podnětů pro úřední tvořivost - viz např. ustanovení o posuzování přípustnosti podaného odvolání správním úřadem, který napadené rozhodnutí vydal.¹¹

- Opakovaně jsme se setkali s tím, že obvodní báňské úřady nepřiznaly postavení účastníka řízení o stanovení dobývacího prostoru¹² obci, která bezprostředně sousedí s obcí, na jejímž území mělo ke stanovení dobývacího prostoru dojít. Báňské úřady argumentují tím, že sousední obec není stanovením dobývacího prostoru „ve svých právech přímo dotčena“, ač faktický dopad záměru na život sousední obce byl zřejmý a závažný (např. kvůli těsné blízkosti ložiska území sousední obce nebo kvůli nevyhnutelnému zvýšení dopravní zátěže, vyvolané případným zahájením těžby) a právě řízení o stanovení dobývacího prostoru je pro rozhodnutí o budoucí těžbě nejvýznamnější.
- Účastníci řízení bývají rovněž často nepřipustným způsobem omezování v právu na nahlížení do spisů. Bez ohledu na zcela jednoznačné znění

11 Ust. § 119 odst. 1 návrhu.

12 Ust. § 28 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

§ 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je zcela běžným jevem, že jsou informace ze správních spisů zcela odepírány nebo „alespoň“ s odkazem na doslovné znění § 23 platného správního řádu, bývá odmítáno právo na pořízení kopií.

- Samostatným tématem, o němž se podrobněji zmíním níže, je postup úřadů vůči občanským sdružením, účastnicím se správních řízení na základě ustanovení zvláštních právních předpisů, motivovaný mnohdy zjevnou snahou zbavit se nepříjemného a „problémového“ účastníka. Na tomto místě postačí i uvést, že již v desítkách případů jsme se setkali s nezákonným vyloučením těchto subjektů z řízení, nebo alespoň snahou o ně. Příklad z poslední doby, kdy jistý okresní úřad po více než roce trvání územního řízení rozhodl o vyloučení tří občanských sdružení, která se jej do té doby účastnila (a úspěšným odvoláním napadla nezákonné rozhodnutí úřadu), není svou podstatou nijak výjimečný.¹³

Základní tezí, z níž se odvíjejí všechny konkrétní výhrady EPS vůči vládnímu návrhu nového správního řádu je, že tento zákon by v případě nabytí

13 Okresní úřad jako důvod vyloučení uvedl, že se občanská sdružení do řízení včas nepřihlásila, přičemž zcela pomínil fakt, že tuto skutečnost sám způsobil, neboť sdružení v rozporu se zákonem o zahájení řízení neinformoval. Krajský úřad protiprávní postup okresního úřadu nenapravil. Blíže viz Doucha, P.: „Chtělo by to více důvtipu pánové!“, VIA IURIS, č. 2/2001, str. 6.

účinnosti občany před špatnou prací úřadů chránil velmi špatně, hůře než platný správní řád z roku 1967, a že úřady by se mohly v ještě mnohem větší míře chovaly způsobem, který jsem se pokusil ilustrovat na několika výše uvedených příkladech. Toto přesvědčení bylo přitom posíleno i zněním vládní důvodové zprávy k návrhu, která poměrně otevřeně deklarovala některé základní cíle, jež předložená nová úprava sleduje. Za jejich shrnutí je možno považovat větu „je-li dnes ČR oprávněně kritizována za to, že řízení trvá příliš dlouho a právo na vyřízení věci v přiměřené lhůtě přitom vyplývá z čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, jakož i za to, že podmínky pro podnikatelské aktivity v ČR patří k nejhorším v Evropě, je třeba daný stav změnit.“ Této změny pak mělo být dosaženo především omezením rozsahu procesních práv některých účastníků řízení a odstraněním povinnosti správních úřadů rozhodovat na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu.¹⁴

14 V důvodové zprávě se dále např. uvádělo, že platný správní řád se „někde jeví být velmi demokratickým a pokrokovým, např. v tom, že trvá na zjištění tzv. materiální pravdy, tedy skutečného stavu věci, což v praxi znamená možnost některých účastníků neustále předkládat další a další důkazy, respektive je navrhovat, a takovým obstrukčním jednáním poškozovat jak ostatní účastníky, tak veřejný zájem“. „Demokratičnost“ platného správního řádu, spočívající v povinnosti správních úřadů rozhodovat na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu byla tedy autory důvodové zprávy chápána jako nedostatek, který je třeba odstranit; stejně tak bylo podle jejich názoru potřebné omezit právo účastníků řízení navrhovat důkazy. Proč nepředstavuje dostatečnou možnost obrany

2. Postavení účastníků správních řízení

Nejspornějším a potenciálně nebezpečnějším aspektem návrhu byla snaha předkladatele o nahrazení principu rovnosti všech účastníků správního řízení v jejich procesních právech a povinnostech koncepcí „odstupňovaných práv“ jednotlivých účastníků podle „míry jejich dotčenosti předmětem řízení“. JUDr. Mlčoch ve výše citovaném článku zmínil skutečnost, že v původní verzi návrhu, vypracované ministerstvem vnitra, byla nerovnost v procesním postavení tzv. „účastníků s plnými procesními právy“ („nepominutelných účastníků“) a ostatních „dotčených osob“ akcentována ještě silněji, než v definitivním vládním návrhu. Po kritických připomínkách řady subjektů (včetně např. předsedy Rady vlády pro lidská práva a Ministerstva životního prostředí) byly

proti „obstrukčním snahám“ účastníků možnost správního úřadu stanovit účastníkovi k provedení jakéhokoli procesního úkonu přiměřenou lhůtu podle § 27 SpŘ, to již autoři důvodové zprávy nevysvětlili. Dalším „problematickým principem“ je podle jejich názoru „absolutizovaná rovnost účastníků“, jejímž důsledkem je mj. to, že „pokud se někdo, kdo má zájem na výsledku řízení a to i poměrně slabý, stane účastníkem řízení, dokáže např. z procesních důvodů řízení velmi účinně blokovat i zneužíváním zásady materiální pravdy“. Konečně podle důvodové zprávy „správní řád z roku 1967 vůbec nepočítal s účastí občanských sdružení ve správním řízení. Případná ustanovení omezující účast osob s menší intenzitou vztahu k řízení nebyla v zákoně potřebná, neboť stát měl vůči nim k dispozici řadu různých mimoprávních nástrojů“. Tuto větu lze snad ponechat bez komentáře.

některé nejspornější navrhované instituty („účastníci řízení v části věci“, „přidružení účastníci“, možnost úřadu určit skupině účastníků společného zastupce i proti jejich vůli) z návrhu vypuštěny. Zachována však zůstala základní zásada, podle níž měli mít účastníci, přímo dotčení správním aktem na svých právech nebo povinnostech, „jen ta procesní práva, která se týkají té části předmětu řízení, jež se jich přímo dotýká“. Na účastníky řízení, jejichž účastenství vyplývá z ustanovení zvláštních právních předpisů, se pak tohoto kritéria mělo užít „obdobně“, pokud by zvláštní zákon nestanovil jinak.¹⁵

Jsem pevně přesvědčen, že pokud by správním úřadům byla zákonem svěřena takto široká možnost určovat rozsah procesních práv účastníků řízení, vedlo by to oproti současnému stavu k ještě mnohem větší míře úřední svévole, diskriminace a korupce. Pro úředníka, z jakéhokoli důvodu „zainteresovaného“ na určitém výsledku řízení, by nebylo nic jednoduššího, než prohlásit, že některý „nepohodlný“ účastník ve svých právech nebude „příliš“ dotčen, a přiznat mu proto jen minimální procesní práva. Kromě toho se domnívám, že by navržená koncepce nemohla obstát ani z hlediska požadavku na ústavní konformitu veš-

15 Takto byl rozsah práv účastníků definován ve verzi návrhu, kterou v lednu schválil ústavněprávní výbor - viz § 37 odst. 2 a 3 návrhu ve znění komplexního pozměňovacího návrhu, vypracovaného na žádost členů Ústavněprávního výboru PSP ministerstvem vnitra; v této věci tedy JUDr. Mlčoch ve výše citovaném článku (pozn. č. 7) nevycházel ze zcela aktuálního znění předmětného ustanovení.

kerých právních předpisů, a to zejména z těchto důvodů:

Ústavní právo ČR i mezinárodní smlouvy o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána, zabezpečují každému právnímu subjektu rovná práva a zakazují jakoukoli formu diskriminace. Navrhovaná úprava účastníků správních řízení a jejich procesních práv a povinností byla dle mého názoru v rozporu s čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“), podle kterého „Všichni účastníci jsou si v řízení rovni“. Z dikce čl. 36 odst. 1 a zejména čl. 37 odst. 2 Listiny lze přitom jednoznačně dovodit, že tento ústavní princip se vztahuje i na řízení před správními úřady a že konkretizuje fundamentální ústavní principy vzájemné rovnosti mezi lidmi a zákazu diskriminace, zakotvené v čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, pro veškerá řízení před orgány státní moci (resp. pro postavení účastníků těchto řízení). Není proto možné princip procesní rovnosti v řízeních „modifikovat mírou dotčenosti jednotlivých osob“, o níž by (navíc bez jednoznačně a srozumitelně stanovených kritérií) rozhodoval samotný správní úřad. Šlo by o neodůvodněnou a v demokratickém právním státě nepřipustnou preferenci určitého typu zájmů před zájmy jinými, tedy v konečném důsledku za diskriminaci, kterou zakazuje čl. 3 odst. 1 Listiny. V praxi by se jednalo vesměs o zvýhodnění kapitálově silných podnikatelských subjektů, které mají na výsledku řízení (typicky např. řízení podle stavebního zákona) zájem výhradně ekonomický, oproti zájmům lidí, kteří mohou být výsledkem těchto řízení dotčeni ve

svých každodenních životních podmínkách (zdravotních, hygienických, „ekologických“ apod.). Toto rozlišování by bylo v rozporu s principem, podle něžž „nemůže být přijat zákon, který by zvýhodňoval někoho před soudem nebo jiným orgánem nebo v přístupu k některým právům pro jeho pohlaví, rasu, náboženství, majetek a sociální postavení či původ.“¹⁶ Srov. k tomu např. nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 9/95 (vyhlášen pod č. 107/1996 Sb.), v němž se mimo jiné konstatuje: „Je věcí státu stanovit podmínky, za kterých zvýhodňuje určitou skupinu osob, to ovšem za předpokladu, že tak činí ve veřejném zájmu a pro veřejné blaho“. Zejména procesní zvýhodnění „žadatele“ v řízeních zahajovaných na žádost oproti ostatním účastníkům není možno odůvodnit ani veřejným zájmem, ani tím, že jeho soukromý zájem by měl být z jakýchkoli rozumných důvodů preferován před zájmy ostatních účastníků řízení, případně zájmy veřejnými, které někteří z těchto účastníků v řízení hájí.

Z hlediska praktické činnosti správních úřadů a průběhu správních řízení se pak domnívám, že navržená konstrukce účastenství by nutně vedla k obrovskému množství sporů o rozsah práv a povinností jednotlivých účastníků. Jelikož návrh neobsahoval jednoznačná a vyčerpávající kritéria pro vymezení tohoto rozsahu (což dle mého názoru ani není možné¹⁷), muselo by se zde uplatnit velmi

16 Pavlíček, V. a kol.: Ústava a Ústavní řád České republiky, 2. vydání, Praha, Linde, 1999, str. 38.

17 Intenzitu dotčení práv či intenzitu právního zájmu různých účastníků podle mého

široké, obtížně předvídatelné a odůvodnitelné správní uvážení, vedoucí k množství konfliktů a obtížně řešitelných situací. Návrh se tak v tomto smyslu dostával do rozporu nejen s požadavkem zajištění právních nástrojů pro možnost důsledné ochrany soukromých i veřejných zájmů, ale zároveň i s nutností zajistit pokud možno funkční a efektivní výkon veřejné správy bez zbytečných a téměř neřešitelných sporů.

3. K navrhované úpravě některých konkrétních procesních práv účastníků

S navrhovaným zásahem do základních principů procesního postavení účastníků správních řízení se ve vládním návrhu pojilo oslabování některých jejich konkrétních procesních práv či alespoň jejich neurčitější a tím i zneužitelnější formulace. Šlo např. o ustanovení upravující právo účastníků na poučení a pomoc ze strany správního úřadu. Návrh neobsahoval ustanovení, zakotvující povinnost správního úřadu dát účastníkům příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, zejména vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a uplatnit své návrhy (srov. § 3 odst. 2 SpŘ). Jde přitom o obecné vyjádření principu, který se realizuje v mnoha konkrétních procesních právech

přesvědčení nelze objektivně hodnotit a kvantifikovat. Lze tak činit pouze subjektivně, účelově a víceméně nahodile. Předložený návrh by si proto vyžádal mimořádný rozsah výkladových pravidel a návodů, jak v mimořádně pestrém spektru případů a procesních situací postupovat. I tak by pravděpodobně nastávaly v postupu jednotlivých úřadů (i v obsahově shodných situacích) neodůvodněné rozdíly.

(např. v právu uplatňovat návrhy, připomínky a námítky, navrhnout důkazy atd.) a který je dle mého názoru mezi základními pravidly řízení vhodné uvést jako kritérium pro veškerou činnost správních úřadů. Povinnost správního úřadu poskytovat účastníkům pomoc a poučení, aby v řízení pro neznalost předpisů neutrpěli újmu pak byla redukována na povinnost poučení účastníka o procesních právech a povinnostech, což lze (na rozdíl od soudního civilního procesu, kde je uplatnění této zásady samozřejmě) považovat za přinejmenším sporné.¹⁸

Právo účastníka na vyjádření se k podkladům rozhodnutí a na poskytnutí veškerých informací o řízení (viz zejm. § 33 SpŘ) bylo v § 47 vládního návrhu formulováno tak, že účastník má právo na poskytnutí „potřebných informací“ a právo „vyjádřit v řízení své stanovisko“; návrh dále stanovil, že pokud „ze zákona nebo z povahy věci nevyplývá něco jiného“, musí být před vydáním správního aktu účastníkům dána možnost vyjádřit se k podkladům správního aktu. Ve spojení s výše popsaným základním principem nerovnosti v procesních právech účastníků by i tyto nové neurčité pojmy mohly znamenat potenciální zdroj

18 Současnou úpravu „poučovací povinnosti“ lze chápat jako obecné vyjádření principu veřejné správy jako služby občanům, jejíž „využívání“ by nemělo být omezeno předpokladem detailní znalosti právní úpravy všech otázek, jež jsou pro dotčenou osobu v konkrétním případě, na který dopadá působnost správních úřadů, významné. Stejně tak nelze jako pravidlo předpokládat ani právní zastoupení dotčených osob před správními úřady.

nejistoty a možného omezování práv účastníků.

Návrh dále omezoval možnosti účastníků při podání řádného opravného prostředku – odvolání. Především v přímé vazbě na výše popsanou „kategorizaci“ účastníků řízení v § 113 odst. 2 stanovil, že „*účastníci uvedení v § 37 odst. 2¹⁹ mají právo podat odvolání pouze z důvodu, pro který jsou účastníky; tento důvod musí být v odvolání uveden. Pokud podají odvolání též z jiného důvodu, pohlíží se v tom rozsahu na jejich odvolání jako na procesní stížnost.*“ Takovéto omezení základního práva účastníka podat řádný opravný prostředek by samozřejmě bylo opět v rozporu se zásadou rovnosti účastníků. Navíc by bylo takřka nemožné jednoznačně posoudit, zda odvolání bylo či nebylo účastníkem podáno „*z důvodů, pro který je účastníkem*“. Z hlediska jednání subjektu je *důvod* subjektivní psychologickou kategorií, kterou správní úřad nemůže nikdy objektivně přezkoumat. Ustanovení by v praxi zakládalo další, zcela konkrétní a velmi lehce zneužitelnou možnost libovůle správního úřadu, především účelového vyloučení suspenzivních účinků odvolání. Obdobně, i když v praxi pravděpodobně obtížněji zneužitelné by bylo ustanovení o možnost prvostupňového správního úřadu odmítnout odvolání z formálních důvodů (pro opožděnost či nepřipustnost).²⁰

19 Tedy např. dotčení vlastníci nemovitostí v územním či stavebním řízení.

20 Viz § 119 návrhu. Proti rozhodnutí úřadu o odmítnutí odvolání z formálních důvodů by sice bylo možné podat odvolání, ale to by teoreticky opět mohlo být týměž správ-

Ochrana práv účastníka proti důsledkům nezákonných pravomocných rozhodnutí správních úřadů by dále byla oslabena navrhovaným vypuštěním důvodů pro obnovu řízení, uvedených v ust. § 62 odst. 1 písm c), d) a e) platného SpŘ (viz § 135 odst. 1 návrhu). Mezi důvody pro provedení nového řízení chyběl ve vládním návrhu mj. případ, kdy je nesprávným úředním postupem odňata subjektu, který ze zákona je nebo má možnost se stát účastníkem správního řízení, faktická možnost řízení se účastnit (§ 62 odst. 1 písm c) SpŘ). V této souvislosti nemůže obstat argument důvodové zprávy, že tyto důvody jsou „pokryty“ možností dát podnět k zahájení přezkumného řízení, neboť na rozdíl od obnovy řízení by na provedení přezkumného řízení nebyl (podobně jako dnes v případě návrhu na přezkum rozhodnutí podle § 65 SpŘ) právní nárok. Navíc měl podle návrhu správní úřad jak přezkumné řízení, tak řízení o obnově zastavit, jestliže by po jejich zahájení došel k závěru, že „*újmou způsobená dotčením práv nabytých v dobré víře převyšuje veřejný zájem na provedení řízení*“ (viz § 129 odst. 5 a § 134 odst. 5 návrhu).

ním úřadem odmítnuto, což by mohlo pokračovat donekonečna. K takovéto situaci by asi v praxi nedošlo, nicméně samotná možnost prvostupňového správního úřadu „potrápit“ účastníka řízení tím, že jeho odvolání odmítne, aniž by je postoupil odvolacímu úřadu, by mohla být zneužita i s úmyslem, že jednou odmítnutý odvolatel již na další snahu o ochranu svých práv rezignuje.

4. K právu na informace ze správních spisů

Je třeba upozornit i na rozpor mezi zněním navrhované úpravy nahlížení do správních spisů (§ 49 návrhu) a zákony upravujícími právo na svobodný přístup k informacím, spočívající v navrhovaném zakotvení podmínky prokázání právního zájmu jiných osob než účastníků při žádosti o nahlédnutí do spisu. Předpisy upravující ústavně zakotvené (čl. 17 odst. 5, čl. 35 odst. 2 Listiny) právo na svobodný přístup k informacím, jimiž disponují orgány veřejné moci, jsou založeny na zcela opačném principu – právní zájem o poskytnutí informace není třeba prokazovat, neposkytnou se pouze informace, o nichž tak zákon výslovně stanoví. Z konkrétních ustanovení těchto předpisů (§ 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, § 15 zák. č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí) lze přitom jednoznačně dovodit, že se právo požadovat informace podle těchto předpisů vztahuje i na informace obsažené ve spisech správních úřadů.²¹

21 Tato ustanovení tedy zaručují každému právo na seznámení se s obsahem úředního spisu, a to včetně možnosti pořizování kopií. Úpravu nahlížení do spisu ve správním řádu nelze přitom považovat za zvláštní předpis o poskytování informací povinnými subjekty ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. Odporovalo by to smyslu uvedených ustanovení i logice postavení správního řádu jako obecné normy v oblasti správního práva procesního, do něž patří i část ustanovení předpisů, upravujících právo na informace. Navržená úprava byla v rozporu i s čl. 3 Doporučení Rady Evropy č. (81) 19 z 25. 11. 1981, upravujícího

Předkladatelé přesto v důvodové zprávě otevřeně deklarovali vůli správní spisy z dosahu zákonů upravujících právo na informace jednoznačně vyloučit, což ovšem považují v moderním demokratickém právním státě za zcela nepřipustné.

5. K účasti veřejnosti ve správních řízeních

V této souvislosti je konečně možné uvést několik poznámek k problematice účasti veřejnosti ve správních řízeních, resp. k „veřejnosti“ správních řízení vůbec:

Je otázkou, nakolik lze vůbec úpravu písemnosti nebo ústnosti, resp. neveřejnosti či veřejnosti správního řízení, zakotvenou dnes v § 21 odst. 1 a 3 SpŘ a předjímanou i v návrhu nového správního řádu (viz § 67 návrhu) za ústavně konformní považovat ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny.²² Vzhledem k tomu, že hlava V. Listiny nezakotvuje pouze práva související se soudním řízením a soudní ochranou, ale i s řízeními před správními úřady (viz výše), není důvod se domnívat, že by se citované ustanovení Listiny na správní řízení nemělo vztahovat. V tom případě je opravdu sporné, zda tak široké omezení ústavního principu veřejnosti řízení před soudy

přístup k informacím, jež mají k dispozici veřejné orgány („*přístup k informacím nelze zakázat z důvodu, že žadatel neprokázal svůj zvláštní zájem na získání informace*“).

22 Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.

i jinými státními orgány, jaké zakotvuje § 21 SpŘ a s jakým počítal i § 67 návrhu²³ může z ústavněprávního pohledu obstát. Je možné v této souvislosti parafrázovat znění čl. 2 odst. 3 Listiny - „otevřenost státní moci vůči občanům může být omezena jen v případech, mezích a způsobu, které stanoví zákon“²⁴ a při šetření podstaty a smyslu principů demokratického výkonu státní moci, resp. veřejné správy.

Vzhledem k tomu, že správní řízení jsou většinou písemná (a v tomto smyslu není možné předpokládat výraznější změny a asi ani vhodné se jich dovolávat), je podle mého názoru nutno v souvislosti s výkonem veřejné správy chápat pojem „veřejnost řízení“ (ve smyslu jak obecného ústavního procesního principu, tak subjektivního práva účastníků řízení) chápat širěji, než jen jako možnost účasti předem neurčeného (nezavřeného) počtu osob na ústním jednání, jak se tomuto principu většinou rozumí v řízení soudním. Je podle mne na místě rozumět jím také možnost veřejnosti o řízení se vůbec dozvědět, získat o něm relevantní informace, dále právo nahlížet do spisu (ve spojení s tím, že správní úřady musí rozhodovat výlučně na základě obsahu spisů a skutečností obecně známých) a konečně i informo-

vanost o případných ústních jednáních. Z hlediska účastníků řízení pak veřejnost řízení spočívá především v možnosti se v celém průběhu řízení vyjadřovat k jeho předmětu, podávat připomínky a návrhy (samozřejmě s modifikacemi, danými uplatněním zásady koncentrace řízení), a v možnosti dát závazný podnět k přezkumu výsledného rozhodnutí, zejména pokud jde o jeho zákonnost²⁵ (to vše bez jakýchkoli „kategorizujících“ omezení a odstupňování).

„Veřejnost správních řízení“ je koenečně možno chápat nejen jako právo jeho účastníků, ale i jako jednu z „pojistek“ ochrany veřejných zájmů (viz § 5 odst.1 návrhu) před případným nezákonným či věcně nesprávným postupem správních úřadů, případně před pokusy některých účastníků řízení zákon obcházet a vytvářet si tak v soukromém zájmu podmínky a možnosti, jež jsou s ochranou veřejných zájmů v rozporu. V souvislosti s výše zmíněnou zásadou otevřenosti demokratické veřejné správy by měly právní předpisy zajišťovat veřejnosti, jež je jakožto „lid“ zdrojem veškeré státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), možnost seznámit se s tím, jak její reprezentanti a „zaměstnanci“ veřejnou moc v praxi vykonávají, případně na základě získaných informací tento výkon posoudit.

V této souvislosti je pak nutno jednoznačně odmítnout tvrzení, obsažená v důvodové zprávě vládního návrhu, mířící sice nikoli výslovně, ale přesto zcela otevřeně proti současným možnostem účasti veřejnosti ve správních řízeních.

25 Tamtéž, str. 284 - 5.

Důvodová zpráva mj. konstatuje, že ČR je dnes „oprávněně kritizována za to, že správní řízení trvají příliš dlouho“, že „podmínky pro podnikatelské aktivity v ČR patří k nejhorším v Evropě“, a proto „je třeba daný stav změnit.“ Tyto nedostatky jsou pak autory důvodové zprávy jednoznačným způsobem spojovány se skutečností, že se (některých) správních řízení na základě současné právní úpravy (§ 14 odst. 2 SpŘ ve spojení s ustanoveními zvláštních právních předpisů mají možnost účastnit, a také v praxi účastní, občanská sdružení a že v těchto řízeních mají, s ohledem na znění § 4 odst. 2 SpŘ rovná procesní práva a povinnosti jako kterýkoli jiný účastník.

Autoři důvodové zprávy především neuvedli jediný důkaz či příklad dokládající opodstatněnost a pravdivost tvrzení, že právě občanská sdružení jsou významnou příčinou průtahů ve správních řízeních. Při platnosti současné právní úpravy mají občanská sdružení účastníci se správních řízení teoreticky stejná procesní práva a povinnosti, jako ostatní účastníci. Mohou tedy podávat připomínky, vyjadřovat se, podat odvolání atd. Nemohou samozřejmě jen na základě své vůle - jako žádný jiný účastník řízení - ani rozhodnout o výsledku řízení, ani např. rozhodnutí o půl roku či více „pozdržet“, jak se naznačuje v důvodové zprávě. Pokud státní orgán (správní úřad) při svém úředním postupu bezvýjimečně dodrží zákon (včetně ustanovení o procesních lhůtách pro vydání rozhodnutí)²⁶, nemůže žádný z účast-

níků řízení - ani občanské sdružení - rozhodovací proces „zablokovat“. Občanská sdružení mohou výrazněji „pozdržet“ přijetí konečného rozhodnutí jen tehdy, pokud se příslušný správní úřad dopustí závažných nezákonností a odvolací úřad, případně soud, tuto skutečnost potvrdí.

Přesto ministerstvo vnitra navrhovalo řešit poměrně situace, kdy se správní úřady nedokáží dostatečně zhostit požadavku na zákonnost svého rozhodování, a kdy na tuto skutečnost v konkrétních případech často upozorní občanské sdružení (či jiný účastník řízení odlišný od navrhovatele), možností těchto subjektů účinně se dovolávat zrušení nezákonných rozhodnutí. Od ústředního orgánu státní správy, který je ve smyslu § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, v platném znění, povinen „pečovat o náležitou právní úpravu věcí patřících do jeho působnosti, a současně dbát o zachovávání zákonnosti v okruhu své působnosti a činit podle zákonů potřebná opatření k nápravě“, to lze považovat za poněkud zvláštní postup.

II. K ústavněprávním aspektům projednávání návrhu nového správního řádu v Poslanecké sněmovně

Ještě zajímavější ukázkou svého vztahu k platným právním předpisům včetně Ústavy však předvedli představitelé ministerstva vnitra včele s ministrem Stanislavem Grossem poté, co Poslanecká sněmovna s návrhem správního řádu dne 15. února 2002 vyslovila „ve třetím čtení“ nesouhlas. Ministerstvo se ani pak nevzdalo snahy zákon přece jen do konce

26 Zejména ust. § 49 SpŘ.

volebního období prosadit. Po dohodě s některými členy ústavněprávního (!) výboru sněmovny zpracoval legislativní odbor ministerstva celý návrh zákona ve znění zamítnutém sněmovnou do „doprovodného“ zákona, kterým se původně měly - v souvislosti s předpokládaným přijetím nového správního řádu - změnit některé další zákony (sněmovní tisk 1142 – viz výše). Na mimořádném zasedání ústavněprávního výboru dne 13. března 2002 byl takto ministerstvem zpracovaný „komplexní pozměňovací návrh“ předložen a posléze výbor přijal usnesení, jímž doporučil sněmovně návrh takto upraveného „doprovodného zákona“ schválit.

Nejde rozhodně o první případ, kdy je v Poslanecké sněmovně, velmi mírně řečeno, nestandardní a účelovým způsobem obcházen normální průběh legislativního procesu. Příklad správního řádu a jeho doprovodného zákona je podle mého názoru i z (ústavně) procesního hlediska mnohem závažnější, než běžní tzv. „legislativní jezdcí“²⁷, kteří se u poslanců těší značné oblibě.

27 Tímto termínem bývá v zahraniční odborné literatuře, zabývající se teorií legislativního procesu, označován postup, kdy do návrhu určité právní normy je z nějakého důvodu - vesměs z aktuální politické potřeby - „zabudováno“ jedno či více ustanovení, které s obsahem tohoto zákona věcně vůbec nesouvisí. Jde nepochybně o legislativní nešvar, pohříchu českým parlamentem hojně užívaný. Např. do zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, byla takto vtělena (věcně, přes podobnost názvů, vůbec nesouvisející) změna zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění. Blíže viz např. Schorm, V.: *Bezstarostná Jízda*, Správní právo č. 2/2000, str. 65

Šlo totiž vlastně o snahu výše naznačeným postupem zvrátit již jednou jednoznačně vyjádřenou vůli dolní komory nejvyššího zákonodárného orgánu republiky, skrze nějž lid této republiky dle čl. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, vykonává svou svrchovanou moc. Navíc se tak mělo stát formou vskutku groteskní. Návrh, jenž měl být původně pouhou „servisní“, či „technickou“ normou ke správnímu řádu, bez nějž by jeho samostatné schválení bylo zcela nesmyslné, se změnil v jakéhosi „supernosiče“, skrze nějž se měl sněmovnou již jednou zamítnutý správní řád „přece jen“ stát součástí českého právního řádu.

Že jde o způsob „legislativně nekorektní“, je snad naprosto jasné. Podle mého názoru však tímto postupem zároveň ústavněprávní výbor doporučil Sněmovně schválit zákon „v rozporu s ústavně předepsaným způsobem“ ve smyslu § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění. Zákon, případně tímto postupem přijatý, by proto bylo nutno označit již a především z tohoto důvodu za protiústavní [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy], a to z těchto důvodů:

Proces projednávání návrhů zákonů v Poslanecké sněmovně je upraven především v § 86 až 95 jejího jednacího řádu (zákon č. 90/1995 Sb., v platném znění). S těmito ustanoveními je postup zvolený v případě návrhu správního řádu v rozporu především proto, že předloha připravená ministerstvem vnitra a projednaná výborem neprošla prvním čtením, nebyla v něm řádně projednána plněm

sněmovny a přikázána výborům.²⁸ Kromě toho dle mého názoru došlo i k porušení § 63 odst. 1 jednacího řádu (který se „užije přiměřeně“ i na jednání výborů), podle nějž mohou být v rozpravě podávány návrhy „k projednávání věci“. Na ústavněprávním výboru však nebyl projednáván správní řád, ale jeho „doprovodný“ zákon; „věc správní řád“ byla Poslaneckou sněmovnou projednávána do 15. 2. 2002, kdy sněmovna s návrhem tohoto předpisu vyslovila nesouhlas - čímž projednávání této věci skončilo.

Z hlediska argumentace o neústavnosti procesu projednávání návrhu (viz výše) je nutno určit, zda a které (která) ustanovení Ústavy (ústavního pořádku) ČR je citovanými ustanoveními Jednacího řádu prováděno. Základy legislativního procesu jsou v české Ústavě upraveny v čl. 39 až 52; výše uvedená ustanovení Jednacího řádu podle mého názoru provádějí konkrétně zejména čl. 39, 41, 44 a 45 Ústavy.

Základní otázka tedy zní: Došlo by přijetím nového správního řádu výše naznačeným postupem, k porušení naposledy citovaných ustanovení Ústavy? Podle mého názoru ano, a to hned ve dvou směrech: Jednak by šlo o bezprostřední rozpor s čl. 41 odst. 1 Ústavy, podle nějž se „návrhy zákonů podávají Poslanecké sněmovně“. Právě na toto ustanovení totiž přímo navazují a prová-

28 Akceptací tohoto postupu by sněmovna mimochodem vytvořila precedens, umožňující podávat „podle potřeby“ prakticky jakýkoliv návrh zákona nikoli řádným způsobem, ale jako pozměňovací návrh k předloze, nacházející se právě ve 2. čtení a projednávání kterýmkoliv výborem.

dějí je ta ustanovení Jednacího řádu, která se týkají postupu před zahájením 1. čtení návrhu zákona – tedy zejména ustanovení o povinnosti navrhovatele předložit spolu s návrhem zákona důvodovou zprávu (§ 86 odst. 3), o povinném postoupení návrhu organizačnímu výboru (§ 87 odst. 2) a postupu předsedy sněmovny při rozhodování o zařazení návrhu zákona do návrhu pořadu nejbližší schůze sněmovny (§ 88 odst. 2 Jednacího řádu). Tato ustanovení se však v případě návrhu kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu fakticky neuplatnila, neboť sněmovna ve 2. čtení jednala o obsahově zcela jiném návrhu zákona, než který jí byl původně (v souladu s čl. 41 odst. 1 Ústavy, coby sněmovní tisk 1142) předložen.

Kromě toho považují výše uvedený postup za odporující ústavní úpravě základů legislativního procesu, jako celku. V materiálním smyslu směřují všechna tato ustanovení k tomu, aby legislativní proces proběhl „standardním“, způsobem, tedy tak, jak stanoví – kromě Ústavy samotné – i zákon, který tuto úpravu konkretizuje, tedy Jednací řád. Z tohoto důvodu se domnívám, že postup ministerstva vnitra a ústavněprávního výboru nemůže obstát ani z hlediska základních ustanovení Ústavy – jejího čl. 1, podle něhož je Česká republika právní stát, a čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních lidských práv a svobod, podle nichž lze státní moc uplatňovat a povinnosti ukládat jen na základě zákona, v jeho mezích a způsobem, který zákon stanoví. Občan má na základě těchto ustanovení

právo, aby mu povinnosti byly ukládány pouze zákonným způsobem. Správný řád přijatý výše popsaným způsobem by tuto podmínku nesplňoval. Bylo by proto zcela na místě, aby jej - jako celek - v případě jeho schválení, Ústavní soud při nejbližší příležitosti zrušil. To však naštěstí nakonec nebude nutné, neboť poté, co návrh správního řádu znova prošel do třetího - fakticky tedy již pátého! - čtení ve sněmovně, byl rozdílem sedmi hlasů definitivně zamítnut.

III. Závěrem: Ojedinělý excés, nebo obecná tendence?

Ti, kdo sdílejí kritické názory na obsah návrhu nového správního řádu (nehledě na popsanou proceduru „druhého pokusu“ o jeho schválení) mohou být samozřejmě s konečným výsledkem (velmi zdoluhavého a vyčerpávajícího) legislativního procesu spokojeni. Pokud by však spokojenost měla znamenat uspokojení či dokonce „spánek na vavřínech“, bylo by to velmi předčasné a krátkozraké.

Je zřejmé, že nová obecná úprava správního procesu bude dříve či později schválena. Bylo by možné jen a jen uvítnat, kdyby se tak stalo v nepříliš vzdálené budoucnosti²⁹, pokud by ovšem nová úprava nevykazovala tak zásadní nedostatky, kterými dle názoru autora tohoto článku trpěl vládní návrh z loňského roku. V tomto směru jsou však proza-

tím na místě spíše opatrná, ne-li přímo pesimistická očekávání.

Návrh správního řádu (resp. jeho jednotlivá ustanovení, směřující k omezení procesních práv účastníků řízení) totiž nelze považovat za jakýsi ojedinělý excés, ale mnohem spíše za projev obecné tendence přístupu většiny současných představitelů politické a úřední moci k otázce účasti veřejnosti, resp. obecněji k ochraně práv zastánců menšinových (případně jen nevládních) názorů a zájmů, kritiků kontroverzních záměrů a nezákonných úředních postupů. Další projevy téže tendence podle mého názoru představují zejména věcný záměr nového stavebního zákona, konečná podoba již schváleného nového zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (č. 100/2001 Sb.), opakované snahy poslanců o omezení možností veřejnosti účastnit se správních řízení na základě § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, schválený zákon o dálničním obchvatu Plzně (č. 168/2001 Sb.) a rovněž osud návrhu rozšířit okruh aktivně legitimovaných subjektů k podání žaloby ve veřejném zájmu v rámci zákona o soudním řádu správním v Poslanecké sněmovně.

Pro všechny tyto návrhy či již schválené právní předpisy je typické, že formálně zachovávají (či dokonce zdánlivě rozšiřují - příkladem je věcný záměr nového stavebního zákona) práva veřejnosti účastnit se rozhodovacích procesů, které mají vliv na důležité veřejné zájmy, avšak současně výrazně snižují efektivitu právních nástrojů, které mohou případní kritikové kontroverzních záměrů použít. Jinak řečeno, jde o tendenci k jednoznačné preferenci

„konzultativní“ formy účasti veřejnosti a k omezení účasti „plnoprávné“

Termíny „konzultativní“ a „plnoprávná“ účast (veřejnosti) jsou samozřejmě pracovní a neoficiální, vystihují však dle mého názoru základní rozdíl mezi oběma formami. Pro „konzultativní“ účast veřejnosti je typické, že na jedné straně vesměs zaručuje širokému okruhu subjektů (často každému) právo na informace o připravovaných záměrech a právo na uplatnění připomínek, na straně druhé ale nedává možnost efektivně a úspěšně se bránit proti nesprávnému, resp. nezákonnému výsledku rozhodovacího procesu. Typickými příklady jsou účast veřejnosti v procesu EIA a na pořizování územních plánů (příp. dalších plánovacích dokumentů). Při „plnoprávné“ účasti jde především o právo na získání postavení účastníka v „povolovacích“ správních řízeních (řízení podle stavebního a horního zákona, zákona o ochraně přírody a krajiny, o vodách, ovzduší atd.), případně o možnost podat návrh na soudní přezkum úředního rozhodnutí ve věcech ochrany životního prostředí. Tuto možnost zákony obecně (jak v ČR, tak v zahraničí) přiznávají pouze určitému (různě vymezenému) okruhu subjektů; na druhé straně je spojena s alespoň teoretickou možností efektivní obrany proti nesprávným a nezákonným rozhodnutím, poškozujícím životní prostředí.

Domnívám se, že obě z uvedených forem mají v právu ochrany životního

prostředí (resp. dalších veřejných zájmů) své nezastupitelné místo; pro některé oblasti je vhodnější první, pro jiné druhá z nich. Nicméně pokud by „konzultativní“ forma měla zcela nahradit a vytlačit účast „plnoprávnou“, znamenalo by to podle mého názoru, že by se z účasti veřejnosti mohla stát pouhá formalita bez jakéhokoli faktického vlivu na obsah přijímaných rozhodnutí. Navíc by takovýto stav jen stěží odpovídal požadavkům „2. a 3. pilíře“ Aarhuské úmluvy. Dokud bude státní správa pod tak výrazným tlakem politické a ekonomické moci, jako je tomu dosud (a lze jen těžko v tomto očekávat nějaké radikální a rychlé změny), bude možnost „plnoprávné účasti“ jedním z neefektivnějších a dle mého názoru i nejpotřebnějších prostředků nezávislé kontroly úředního rozhodování a zároveň ochrany veřejných zájmů typu životního prostředí či kulturního dědictví. Proto považuji za velmi potřebné, aby se všichni, kdo se (právní) ochranou životního prostředí profesionálně zabývají, o zachování možností této účasti stále znova (v pravděpodobně nikdy nekončícím boji proti jejím odpůrcům) aktivně zasazovali.



Mgr. PAVEL ČERNÝ

je právník, pracuje
v Ekologickém právním servisu
v Brně



29 Některé dílčí změny platného správního řádu bude pravděpodobně opravdu velmi žádoucí přijmout s ohledem na provedenou reformu správního soudnictví přijmout co nejdříve, nejlépe ještě před vstupem zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v účinnost.

Potřeba a perspektivy právní ochrany zemědělského půdního fondu

Doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

V uplynulých letech se několikrát vyskytly úvahy o zbytečnosti právní ochrany zemědělské půdy a na sklonku minulého roku dokonce i návrh skupiny poslanců na zrušení zákona č. 334/1992 Sb. bez náhrady, jenž se objevil na internetových stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Není vyloučeno, že se návrhy na odstranění tohoto zákona nebo na odstranění či podstatnou redukci dalších předpisů, k jejichž zachování nejsme přímo vázání příslušnými normami Evropského společenství, budou opakovat. Z poslední doby těmto tendencím koresponduje např. vystoupení Bedřicha Moldana, který se v MF Dnes z 25. 3. 2002 ztotožnil s představou, že základním nástrojem na ochranu životního prostředí, zejména v případě lesů, půdy a odpadů, má být fungující trh. To by mohlo vést k návrhům na zrušení a nahrazení „fungujícím trhem“ nejen zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (ZPF), ale i zákona o lesích, zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o odpadech, popřípadě dalších zákonů na ochranu životního prostředí, které jsou překážkou volnému nakládání se složkami životního prostředí a brání jejich vlastníkům v dosažení maximálního zisku, byť za cenu závažného a nevratného poškození životního prostředí. Není obtížné si domyslet důsledky realizace takovýchto představ, které ignorují nejen nejnovější vědecké poznatky, ale i následky takového počínání

z posledních desetiletí, projevujících se nejen ve stavu životního prostředí v ČR, ale i v zemích s plně fungujícím trhem.

Na druhé straně nelze ani tvrdit, že by stávající legislativa na úseku ochrany životního prostředí dosáhla po harmonizaci s legislativou Evropského společenství optimálního stavu, na kterém již není a nebude třeba nic měnit. Ačkoliv se více úsilí v posledních letech věnovalo vytváření a změnám právních předpisů na tomto úseku, než prosazování práva do reálné praxe, je třeba se vážně zamyslet i nad výsledky naší dosavadní legislativy. Tedy nad celým a dnes již značně rozsáhlým a komplikovaným souborem ekologických právních norem. Přitom je evidentní, že jen na základě výsledků zevrubné a odborně fundované analýzy a nikoliv podle úzkých subjektivních představ a předpokladů, je možné zodpovědně navrhnout změny v právní úpravě, včetně případného zrušení některých ze stávajících právních předpisů.

Není však pochyb o potřebě právní ochrany půdy, která by odpovídala normám Evropského společenství a ochrany půdy, která je součástí právního řádu členských států tohoto společenství.

Zmíněný návrh na zrušení zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně ZPF bez náhrady nevycházel podle mého názoru ani ze znalosti požadavků a objektivních

potřeb na ochranu půdy, ani ze znalosti legislativy Evropské unie a jejích členských států. Tím méně byl návrhem koncepčním, jdoucím za hranice individuálních zájmů. Nechci hájit zachování tohoto zákona v jeho současné podobě, neboť jsem si vědom nedostatků a nebráním se ani jeho případné transformaci do jiného právního předpisu. Zrušením bez náhrady by však vznikla citelná mezera v právní úpravě ochrany životního prostředí v ČR. Žádný jiný ze současných předpisů na ochranu životního prostředí totiž nemůže zákon o ochraně ZPF nahradit. Pokud se v nich objevují některá ustanovení s určitým, ale jen okrajovým dopadem na ochranu zemědělské půdy, jako je např. zákon o ochraně přírody a krajiny a zákon o vodách, nelze tvrdit, že dochází k jejich překrývání se zákonem o ochraně ZPF.

V jedné z hlavních námitek obsažených ve zmíněném návrhu na zrušení zákona se uvádělo, že vylučuje vůli vlastníků z rozhodování o využití zemědělské půdy. K tomu je třeba uvést, že právní řád ČR, až na ojedinělé výjimky, zcela vylučuje možnost vlastníků rozhodovat o využití, resp. o změně ve využití všech a nejen zemědělských pozemků a není to jen z důvodů ochrany půdy. K akceptaci této námítky by tak bylo třeba zrušit podstatně víc zákonů, včetně zákona stavebního a příslušných ustanovení občanského zákoníka. Současně by to znamenalo odstranit z Listiny základních práv a svobod čl. 11 odst. 3, v němž se uvádí, že vlastnictví nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy a jeho výkon

nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Povyšování vůle vlastníků nad všechny ostatní zájmy by se konec konců ve svých důsledcích obrátilo i proti vlastníkům samým, neboť též oni mají právo na ochranu zdraví a životního prostředí a navíc též svého vlastnického práva proti bezohlednému počínání jiných vlastníků.

Tvrzení návrhu je pravdivé jen potud, že vlastníci nemohou nerozhodovat o změně ve využití své půdy. Zákon o ochraně ZPF ani jiný právní předpis však nevylučuje vlastníky pozemků z účasti v procesu změn na jiné druhy pozemků. Ti v něm mohou svou vůli projevit ve své žádosti o odnětí půdy ze ZPF, nebo vyjádřením se k žádosti jiné osoby, jak to nejen umožňuje, ale i vyžaduje ustanovení § 9 odst. 5 písm. c) platného zákona. Vlastník půdy je pak účastníkem následného správního řízení o vydání územního nebo jiného podobného rozhodnutí podle zvláštních předpisů, k němuž je souhlas s odnětím vydaným podle § 9 odst. 6 zákona předpokladem a závaznou součástí.

K námitce, že zákon přináší ekonomické zatížení vlastníkům pozemků, případně investorům usilujícím o změny ve způsobu využití zemědělských pozemků a mají se tím zřejmě na mysli odvody za odnětí pozemků ze ZPF, je třeba poznamenat, že jde o zatížení, které je nejlevnějším způsobem k získání pozemků pro výstavbu. Odvody za odnětí totiž představují pouze zlomek z ceny pozemků určených k zastavění, na které se zemědělská půda odnětím ze

ZPF a následným vydáním územního rozhodnutí o umístění stavby přeměny.

Nelze souhlasit ani s námitkou, že zákon o ochraně ZPF již není potřebný proto, že část zemědělské půdy se v ČR stejně neobdělává, zůstává ležet ladem a z prostředků daňových poplatníků se na ni udržují travní porosty. Není totiž důležité zda se u nás v dané době vyplácí provozovat zemědělskou výrobu na všech pozemcích, ale je důležité udržet je v takovém stavu, aby v budoucnu mohly této výrobě sloužit. Potřeba výroby zemědělských produktů nemůže být posuzována jen podle současného stavu na světových trzích, ale z širších perspektiv a nejen pokud jde o výrobu potravin, ale též surovin důležitých pro zajištění budoucích potřeb průmyslu, energetiky a dopravy, jako jsou např. plodiny pro výrobu bionafty a další obnovitelné zdroje surovin. Ekonomické hledisko není ostatně jediným důvodem pro ochranu zemědělské půdy, která je sice základním výrobním prostředkem v zemědělství, ale zároveň i nejvýznamnější součástí základní složky životního prostředí. Bez zřetele na to, zda se na ni provozuje zemědělská výroba či nikoliv, je proto její ochrana nezbytná k zajištění ochrany ostatních složek životního prostředí a ekosystémů.

K udílení souhlasu s odnětím půdy ze ZPF je třeba podotknout, že jeho smyslem není a nikdy nebylo dosažení absolutního zákazu pro použití zemědělské půdy k jiným než k zemědělským účelům. K dosažení takového cíle by stačilo zúžit zákon na ustanovení, v němž by se použití zemědělské půdy pro jiné účely zakazovalo. Zemědělská

půda stejně jako jiné druhy pozemků je však i nezbytným rezervoárem pozemků pro výstavbu. Nelze zastírat, že všechny požadavky spojené s ekonomickým a sociálním rozvojem a tedy i se zajištěním trvale udržitelného života nelze uspokojit jen v území, které již jednou bylo uvolněno pro výstavbu. Posouzení návrhu na použití zemědělské půdy pro jiné účely je tak jedním z prostředků harmonizace ekologických a ekonomických zájmů v určitém území. Tím není řečeno, že souhlas má být nebo dokonce musí být udělen, ale vždy je třeba nalézt důvody pro nebo proti jeho udělení, které by v souladu se zákonem vyjadřovaly veřejný zájem.

V současné právní úpravě ochrany životního prostředí nelze nahradit proceduru posuzování otázek spojených s udělením souhlasu k odnětí řízením podle jiného právního předpisu. Ačkoliv souhlas s odnětím je podmínkou k vydání příslušného rozhodnutí podle stavebního nebo horního zákona a dokonce až jeho právní účinností nabývá platnosti, jak je uvedeno v § 10 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, nemůže být v těchto řízeních stavebním nebo jiným úřadem otázka možnosti použití zemědělských pozemků přezkoumávána. Tyto zvláštní právní předpisy jednak neobsahují žádná kritéria pro uvolňování zemědělské půdy pro jiné účely, jednak k tomu příslušným úřadům nedávají ani pravomoc. V § 126 odst. 1 stavebního zákona je výslovně uvedeno, že dotýká-li se řízení podle tohoto zákona zájmů chráněných zvláštními předpisy, rozhodne stavební úřad jen v dohodě,

popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který dotčené zájmy hájí.

Zrušením zákona o ochraně ZPF bez náhrady by se však odstranilo nejen udílení souhlasu k odnětí, z něhož jsou již nyní povoleny četné výjimky, ale současně i podmínky, za nichž lze tuto půdu pro jiný účel použít, obsažené zejména v zásadách uvedených v § 4 zákona. Těmito zásadami se řídí nejen postup orgánů ochrany ZPF při udílení souhlasu, ale podle § 5 až 8 zákona i zpracování návrhů územně plánovacích podkladů a dokumentace a návrhů na stanovení dobývacích prostorů. Zásady jsou rovněž závazným vodítkem při zpracování zadání staveb, při stavební, těžební a průmyslové činnosti a při geologickém a hydrologickém průzkumu. Zrušením zákona by se zároveň odstranily všechny v něm uvedené povinnosti směřující k ochraně kulturní vrstvy zemědělské půdy před zničením, které se uplatňují při použití této půdy k jiným účelům. Jde zejména o povinnosti uvedené v § 8 zákona při provádění stavební, těžební, a průmyslové činnosti a při geologickém a hydrologickém průzkumu. Jde např. o povinnost 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 rozproštění na plochy určené orgánem ochrany ZPF, pokud v odůvodněných případech tento orgán neudělí výjimku z povinnosti provést skrývku uvedených zemin. Mnohé z těchto povinností jsou ak konkretizovány v uděleném

souhlasu s odnětím, v němž se např. uvádí jakým způsobem budou skryté zeminy využity, kam budou přemístěny a kde rozprostřeny.

Zrušením zákona o ochraně ZPF bez náhrady by byla odstraněna i všechna tato ustanovení a v našem právu by nebylo nic, čím by se mohl usměrňovat proces přeměny zemědělské půdy na jiné druhy pozemků a co by mohlo zajišťovat ochranu kulturní vrstvy půdy. Proto by bylo žádoucí místo úvah a návrhů na zrušení zákona zamyslet se nejprve nad tím, zda tyto zásady a povinnosti obsahují všechny požadavky na ochranu půdy a podle toho je upravit.

V této souvislosti je rovněž třeba připomenout, že zrušením zákona o ochraně ZPF by zanikla i úprava změn kultur zemědělské půdy obsažená v § 2 zákona, která má svůj význam zejména při přeměně pozemků s trvalými travními porosty na ornou půdu a úprava režimu hospodaření na zemědělské půdě obsažená v § 3 zákona. Ta je v platné úpravě jediným, i když zároveň poněkud strohým ustanovením, poskytujícím aspoň určitou ochranu půdy a některých jiných veřejných zájmů, jež mohou být ohrožovány zemědělskou činností.

Zemědělská půda, která představuje 54 % plochy území našeho státu, by zrušením zákona č. 334/1992 Sb. tak zůstala prakticky bez právní ochrany, a to nejen jako základní výrobní prostředek pro současnou a budoucí zemědělskou výrobu, ale také a především jako základní složka životního prostředí. Zrušením zákona bez jeho nahrazení jinou odpovídající úpravou by vznikly větší

a nenahraditelné ztráty na přírodním bohatství, než k jakým dochází při jeho existenci a praktické aplikaci. Aktuální otázkou proto není zda zrušit nebo nezrušit zákon o ochraně ZPF, ale jak u nás dál postupovat v zajištění právní ochrany zemědělské půdy a půd vůbec. Při volbě koncepce budoucí legislativy na tomto úseku přichází v úvahu jak možnost komplexní úpravy ochrany půdy v jednom zákoně, obdobně jako je tomu u ostatních složek životního prostředí, tak i v rámci komplexního zákona o životním prostředí, v němž by měla odpovídající místo ochrana půdy.

V úvahách o budoucí úpravě bych však před řešením koncepčních otázek dával přednost vyhledávání problémů, které je třeba prostřednictvím práva řešit a volbě vhodných právních prostředků pro jejich řešení. Prvý a zatím jediný pokus v tomto směru od roku 1992 byl učiněn návrhem věcného záměru zákona o ochraně půdy, který byl v roce 2000 zpracován na Ministerstvu životního prostředí. I když zatím zůstalo jen u návrhu věcného záměru, lze jej v každém případě uvítat jako užitečnou iniciativu a považovat za určité východisko pro zmapování a řešení současných problémů na tomto úseku. K úvahám o budoucí právní úpravě ochrany zemědělské půdy bych se chtěl v této souvislosti připojit jen několika poznámkami.

Bez ohledu na to, zda bude či nebude zvolena koncepce komplexní ochrany půdy, považuji za důležité, aby budoucí úprava byla vytvořena na společných základech. Nebylo by šťastným řešením vytvářet nadále zbytečné odliš-

nosti, jaké jsou např. v současné úpravě mezi ochranou zemědělské a lesní půdy.

Pro ochranu půdy je jistě rozhodující ochrana užitných vlastností hmotného substrátu Země, tj. především úrodné tzv. kulturní vrstvy zemědělských a lesních pozemků. Nelze však upravit jen ochranu této zeminy, bez současné úpravy ochrany ploch na nichž se nachází. Jinak musíme akceptovat tvrzení, že provedením skryvky této vrstvy je ochrana zajištěna, bez zřetele na celkový rozsah úbytků ploch zemědělských pozemků, zejména neúrodnějších ploch v nejproduktivnějších oblastech. Mohlo by se i stát, že bychom někdy v budoucnu skrytou zeminu neměli kam umístit tak, aby mohla plnit svou funkci

Dosud jen velmi malá pozornost byla věnována ochraně půdy před znečištěním, resp. odstraňování jejího znečištění z minulosti, zejména v porovnání s legislativou chránících půdu v zemích Evropského společenství. Na řešení tohoto problému je proto třeba pamatovat v budoucí právní úpravě a nejen v ní.

Protože na zhruba 75 % výměry zemědělské půdy nehopodají vlastníci, ale nájemci, kteří jsou reálnými garanty plnění povinností při hospodaření na pozemcích a jejichž ekonomické a sociální zájmy mohou být zásahy do jimi užívané zemědělské půdy zároveň citelně dotčeny, bude vhodné v budoucí úpravě počítat s možností pro uplatnění jejich názorů a stanovisek vedle vlastníků pozemků. Jde o odraz existujícího stavu, v němž se pro většinu vlastníků stala zemědělská půda břemenem a jejichž zájem se s veřejným zájmem ztotožňuje

zpravidla jen v těch případech, kdy se zemědělská půda přeměňuje na stavební, těžební a jiné cenově a poptávkou lukrativní druhy pozemků.

I když si nemyslím, že by naše budoucí úprava ochrany zemědělské půdy nebo půdy vůbec měla kopírovat zákony některých zemí Evropského společenství, jakým je např. německý zákon o ochraně půdy z roku 1998, je v těchto zákonech možno nalézt mnoho inspirujících myšlenek a řešení, o nichž by bylo třeba uvažovat.

Závěrem bych chtěl podotknout, že na budoucí právní úpravě ochrany a na úspěšnosti jejího prosazování bude záviset v jakém stavu půdu předáme příštím generacím. Ostatně to platí nejen pro půdu, ale pro celé životní prostředí.



Doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.

**je docentem
Katedry práva životního prostředí
Právnické fakulty Univerzity Karlovy
v Praze.**



Nová právní úprava ochrany ovzduší

JUDr. Svatomír Mlčoch

Pod číslem 86/2002 Sb. vyšel ve Sbírce zákonů nový zákon o ochraně ovzduší a změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), který nabývá účinnost dnem 1. června 2002. V současné době (duben 2002) se intenzivně připravují prováděcí předpisy k zákonu o ochraně ovzduší; má být přijato sedm vládních nařízení a tři vyhlášky. Završuje se proces nové právní úpravy ochrany ovzduší, který byl přípravou nového zákona nastartován v roce 1999. Zároveň tím končí platnost a účinnost stávajících zákonů i prováděcích předpisů na úseku ochrany ovzduší, jejichž počátkem bylo přijetí zákona č. 309/1991 Sb. o ochraně ovzduší. Ten přinesl na našem území skutečně první moderní právní úpravu ochrany ovzduší, když nahradil tzv. „komínový“ zákon z roku 1967, regulující znečištění ovzduší téměř výhradně prostřednictvím výšky komínu (čím vyšší komín, tím více znečištění bylo možno z něj vypustit).

V úvodu je vhodné alespoň orientačně připomenout, čeho bylo dosaženo za platnosti a účinnosti předchozí právní úpravy v ochraně ovzduší. Hlavním cílem minulé právní úpravy bylo přispět k co nejrychlejšímu snížení znečištění ovzduší, dosahující ještě počátkem 90. let alarmující úrovně. Tento cíl byl v zásadě splněn. Zákon č. 309/1991 Sb. v platném znění a další předpisy na úseku ochrany ovzduší nepochybně pomohly k tomu, že znečištění ovzduší

některými znečišťujícími látkami pokleslo až na desetinu původní úrovně (to se týká např. SO₂). Od roku 1993 existuje v naší zemi rovněž právní úprava ochrany ozónové vrstvy Země a Česká republika je jednou z nejaktivnějších zemí přidružených k EU v této oblasti. Přestože právě končící právní ochrana ovzduší působila v mnohém efektivně - dobře definovala systém ochrany ovzduší, práva a povinnosti jednotlivých subjektů i systém státní správy na tomto poli - bylo v roce 1999 přijato rozhodnutí o předložení zcela nového zákona na ochranu ovzduší.

Toto rozhodnutí považuji za správné, neboť zákonná právní úprava, která byla až dosud rozdělena mezi tři zákony (vlastní zákon o ovzduší, zákon o státní správě ochrany ovzduší a zákon o ochraně ozónové vrstvy Země), je nyní soustředěna do předpisu jediného. To samo o sobě může přispět ke zprehlednění legislativy na daném úseku, avšak nebylo tím hlavním důvodem pro vypracování zákona nového. Tím byla především potřeba transpozice relevantních právních předpisů Evropských společenství v ochraně ovzduší. Jde o více než dvě desítky klíčových směrnic ES, které podstatným způsobem posouvají kvalitu i rozsah naší domácí legislativy. Výrazně se přitom rozšiřuje zákonná úprava imisní regulace ochrany ovzduší, zpřísňují se podmínky provozování spaloven, zavádí se ochrana ovzduší prostřednictvím emisních stropů, do zákona

se nově uvádí ochrana klimatického systému Země i ochrana před nadměrným zápachem.

Samotný zákon na ochranu ovzduší je členěn do šesti částí. Za klíčovou lze označit část první, obsahující vlastní hmotně právní ochranu ovzduší, poplatky za znečišťování ovzduší, ochranu ozónové vrstvy Země (rovněž včetně poplatků), veřejnou správu na úseku ochrany ovzduší a také sankce. Ostatních pět částí zákona obsahuje změny souvisejících předpisů.

Emisní regulace

Nový zákon, stejně jako předchozí právní úprava, je založen na emisní a imisní ochraně ovzduší. Přitom i v těchto pojmech dochází k určitému vývoji a změnám. Emisemi jsou znečišťující látky vnášené do životního prostředí a emisním limitem je nejvýše přípustné množství znečišťující látky. Emisním stropem (jde o zcela nový pojem) je pak nejvýše přípustná úhrnná emise znečišťující látky vyjádřená v hmotnostních jednotkách za období jednoho roku z vybraných nebo ze všech zdrojů znečišťování ovzduší na vymezeném území. Z úrovně orgánů EU budou ČR - po přijetí za člena - „přidělovány“ tzv. národní emisní stropy pro vybrané znečišťující látky. Zákon zásadně rozlišuje mezi přípustnou úrovní znečišťování ovzduší (emisní problematika v § 5) a přípustnou úrovní znečištění ovzduší (imisní problematika v § 6).

Mezi důležité pojmy z. č. 86/2002 Sb. náleží pojem provozovatele zdroje znečišťování ovzduší. Zdroje znečišťování

ovzduší se i nadále rozlišují na mobilní a stacionární. Novinkou oproti dosavadnímu stavu je pozměněná kategorizace stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší. Místo dosavadních tří kategorií zdrojů znečišťování se zavádí kategorie čtyři. Nová je přitom kategorie „zvláště velkých spalovacích zdrojů znečišťování ovzduší“, kterými se rozumí zdroje o jmenovitém tepelném příkonu 50 MW a vyšším - bez přihlédnutí ke jmenovitému tepelnému výkonu. Právě regulaci emisí z těchto zdrojů (zvláště velkých) je věnována v právu ES značná pozornost. Podrobnější než dosud je kategorizace spaloven odpadů, o jejichž přísnější regulaci jsem se zmínil již výše. Velmi důležitým ustanovením nového zákona jsou pravidla pro tzv. aglomeraci zdrojů znečišťování, tj. pravidla pro sčítání tepelného příkonu nebo výkonu zdrojů znečišťování (viz § 4 odst. 6 až 7 nového zákona). Neexistence těchto pravidel v předchozích předpisech totiž umožňovala obcházet ustanovení o velikosti (kategorizace) zdroje znečišťování a tím změkčovat povinnosti jejich provozovatelů.

Zcela novým nástrojem, který má výrazně přispět ke zkvalitnění ovzduší, je systém programů snižování emisí. Na celostátní úrovni bude sestaven národní program snižování emisí, který se bude týkat vybraných znečišťujících látek. Tento program bude vydán formou vládního nařízení. Dovolím si zapochybovat o vhodnosti formy vládního nařízení pro dokument v zásadě nenormativního charakteru, jakým je program. Na úrovni krajů a obcí pak budou orgány kraje a obcí zpracovávat pro svá území krajský

eventuální místní program snižování emisí znečišťujících látek. Zatímco krajské programy budou obligatorním nástrojem ochrany ovzduší, programy místní budou nástrojem fakultativním. I tyto programy mají být vyhlášeny formou normativní - jako nařízení kraje nebo nařízení obce.

Těžiště hmotně právní emisní ochrany ovzduší se do značné míry týká povinností provozovatelů příslušných zdrojů znečišťování ovzduší. Protože významnými znečišťovateli ovzduší jsou provozovatelé zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší, zastavme se zejména u nich. Podle nového zákona na ochranu ovzduší jsou mimo jiné povinni dodržovat emisní limity (budou stanoveny prováděcím předpisem), případně emisní stropy, zjišťovat množství znečišťujících látek, které vypouštějí do ovzduší, vést provozní evidenci o provozovaných zdrojích, omezit nebo zastavit provoz zdroje, hrozí-li vážné nebo bezprostřední ohrožení zdraví z důvodu nadměrné koncentrace znečišťujících látek a zpřístupňovat veřejnosti informace o znečišťování ovzduší z jimi provozovaného zdroje. Při výstavbě nových a změně stávajících zvláště velkých stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší nebo při jejich modernizaci musí být použity nejlepší dostupné techniky. Nejlepší dostupná technika je přitom definována jako závazný pojem v definicích (§ 2 odst. 1 písm. e) a obsahuje vedle technologického hlediska též hledisko ekonomické (přijatelnost ekonomických podmínek). Příspěvkem k emisní regulaci je i zákonem zaváděná povinnost využití centrálních zdrojů tepla, popř. alternativních zdrojů, je-li to technicky možné a ekonomicky přijatelné.

ních zdrojů tepla, popř. alternativních zdrojů, je-li to technicky možné a ekonomicky přijatelné.

Pokud jde o provozovatele tzv. malých zdrojů znečišťování ovzduší, přibyly i jim některé nové povinnosti. Mezi ně patří např. měření množství vypouštěných látek a kontrola stavu spalovacích cest nejméně jedenkrát za dva roky, je-li zdroj provozován při podnikatelské činnosti. Povinnosti provozovatelů mobilních zdrojů znečišťování (např. silničních motorových vozidel) jsou stanoveny jako dosud zvláštními právními předpisy (např. zákonem o podmínkách provozu na pozemních komunikacích).

Zvláštní právní úpravu, která v dosavadním zákoně na ochranu ovzduší v takovém rozsahu nebyla, představuje regulace spalování nebo spoluspalování odpadů a odpadních olejů. K obojímu je zapotřebí povolení České inspekce životního prostředí a splnění v zákoně uvedených kritérií. Jedním z těchto kritérií pro spalování odpadních olejů je povinnost jejich odděleného skladování (po částech) s tím, že u každé části se bude pořizovat průkazný atest zaměřený zejména na zjištění koncentrace PCB a jiných vysoce rizikových látek při eventuálním spalování odpadních olejů.

Imisní regulace

Právní úprava imisní regulace zavedená v novém zákoně na ochranu ovzduší vychází z definic imisí a imisního limitu. Nově však obsahuje pojem „mezí tolerance“, jako obecně tolerovanou mez překročení jinak závazné hodnoty imisního limitu. Přípustnou úroveň znečištění

pak určují hodnoty imisních limitů, meze tolerance a četnost jejich překročení pro jednotlivé látky.

Nově je v zákoně na ochranu ovzduší věnována zvláštní pozornost oblastem se zhoršenou kvalitou ovzduší, jedná-li se o aglomeraci, v níž žije nejméně 250 tisíc obyvatel a v níž je překročena hodnota jednoho nebo více imisních limitů. Tyto oblasti bude vymezovat ministerstvo životního prostředí jedenkrát za rok. Orgány kraje a orgány obce pro ně musí vypracovat programy ke zlepšení kvality ovzduší. Ze srovnání s programy uvedenými v předchozím odstavci (viz „emisní regulace“) vyplývá určitá možnost průniků v obsahu programů snižování emisí a programů ke zlepšení kvality ovzduší pro vybrané oblasti. Teprve praxe ukáže, zda se lze vyhnout duplicitám.

I nadále bude platit právní regulace tzv. smogové situace, jakožto regulace stavu mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění překročí zvláštní imisní limit (varovný limit). K vyhlášení a ukončení smogové situace je oprávněno ministerstvo nebo jím zřízená právnická osoba (tuto agendu prakticky vykonává Český hydrometeorologický ústav). Pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší bude vydán ministerstvem životního prostředí ústřední regulační řád. Vedle toho mohou orgány kraje a orgány obce vydat ve své působnosti krajské a místní regulační řády pro případ vzniku smogových situací. Předmětem regulace bude možnost omezení nebo zastavení provozů zdrojů znečišťování a to jak zdrojů stacionárních, tak zdrojů mobilních. Opět teprve praxe ukáže jak

se vyhnout duplicitám v regulačních řádech.

Zákaz spalování listí?

Přijímání nového zákona na ochranu ovzduší doprovázela rozsáhlá a někdy i bouřlivá parlamentní debata. Jedním z kontroverzních bodů byla i otázka právní regulace „pálení listí“. Jakkoliv se toto téma může zdát podružné, vyvolalo ostrou diskusi v parlamentu a podívejme se na něj tedy blíže. Ve skutečnosti jde o úpravu spalování rostlinných materiálů a požadavky na otevřená ohniště z hlediska paliv (§ 3 odst. 5 zákona). Podle tohoto ustanovení lze v otevřených ohništích, zahradních krbech nebo otevřených grilovacích zařízeních spalovat jen dřevo, dřevěné uhlí, suché rostlinné materiály a plynná paliva určená výrobcem. Přitom pro spalování rostlinných materiálů může obec stanovit obecně závazným nařízením podmínky pro jejich spalování nebo jejich spalování zakázat, ale to jen v případě, pokud zajistí jiný způsob pro jejich odstranění podle zákona o odpadech. Není tedy pravdou, jak informovaly některé sdělovací prostředky, že nový zákon na ochranu ovzduší obecně zakazuje spalování listí na otevřeném ohništi.

Autorizované činnosti a poplatky

Jednou ze záruk profesionálního výkonu činností podle zákona na ochranu ovzduší je zavedení autorizace pro vybrané činnosti. Autorizace se podle zákona vyžaduje zejména pro měření emisí nebo imisí znečišťujících látek, k provozování spaloven odpadů, ke zpracování

vání rozptylových studií a zpracování odborných posudků v ochraně ovzduší. Osvědčení o autorizaci vydává ministerstvo životního prostředí těm osobám, které splní požadavky stanovené v § 15 zákona. V zákoně je nově upravena také oblast střetu zájmů při výkonu činnosti autorizované osoby. Jako příkladný střet zájmů je v zákoně uvedeno měření emisí stacionárního zdroje, který autorizovaná osoba sama provozuje, nebo na jehož výrobě či provozu se podílí.

Stejně jako i v předchozí právní úpravě budou se i podle nového zákona na ochranu ovzduší vybírat poplatky za znečišťování ovzduší za vybrané znečišťující látky. Jejich plátcí budou provozovatelé všech stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší. O výši poplatků bude na základě přílohy k zákonu rozhodovat krajský úřad a poplatky budou i nadále významným příjmem Státního fondu životního prostředí ČR. Pokud provozovatel zdroje znečišťování provede opatření ke snížení emisí, bude mu prominuta (částečně či zcela) povinnost zaplatit poplatek. Přitom musí jít o opatření, které sníží emisi zpoplatněné látky alespoň o 15 % a zároveň musí provozovatel dodržovat emisní limity a ukončit práce za účelem snižování emisí nejdéle do dvou let od jejich započetí.

Právní regulace zápachu a světelného znečištění

Jiným výrazně viditelným a hlavně slyšitelným bodem parlamentní debaty kolem nového zákona na ochranu ovzduší bylo téma regulace zápachu. Některé poslance iritovalo natolik, že v této souvislosti neváhali předlohu tvrdě kritizo-

vat s poukazem na nepřipustnost zavádění profese oficiálních „čičačů“. Požadovali právní regulaci zápachu z předlohy vypustit. Skutečnost je však mnohem prozaičtější. Zákon zaplňuje bílé místo v naší dosavadní právní úpravě, když stanoví (§ 10), že vnášení pachových látek ze stacionárních zdrojů do ovzduší, způsobující nadměrné obtěžování obyvatelstva není dovoleno. Přitom prováděcí předpis má stanovit přípustnou míru obtěžování zápachem a způsob jejího zjišťování. Pokud jde o zjišťování této míry, pak existují objektivní metody měření i metody „subjektivní“ (tj. dotazníkové či jiné sociologické zjišťování názoru zápachem zasažených skupin obyvatel). Samotné pachové látky nebo jejich směsi, které způsobují obtěžující pachový vjem, jsou v zákoně definovány pachovým číslem, pachovou jednotkou nebo čichovým prahem. Teprve od prováděcího předpisu lze očekávat konkrétní stanovení metod zjišťování nadměrného zápachu.

Jinou novinkou, byť s otázkou efektivnosti, je právní úprava tzv. světelného znečištění. Tím se rozumí přílišná intenzita nočního osvětlení v místech, která jsou například významná pro pozorování noční oblohy (hvězdárny). Zákon stanoví v § 3 odst. 10 poněkud krkolomnou formulaci, že v místech a prostorech, které určí prováděcí předpis, je každý povinen plnit nařízení orgánu obce o zamezení světelného znečištění. Dnes nelze odhadnout, zda se obce vydají na cestu realizace tohoto ustanovení nebo zda z něj zůstane trvale prázdná množina.

Ochrana ozónové vrstvy Země a ochrana klimatu

Již výše jsem se zmínil o dobré tradici právní ochrany ozónové vrstvy v ČR, která se počítá na bezmála deset let (od r. 1993) a je tak jednou z nejdelších v kandidátských zemích EU. Přitom pro účely našeho vstupu do EU by postačovala až aplikace příslušného nařízení Rady ES dnem vstupu naší země do Unie. Z tohoto pohledu jsme tedy „v předstihu“ a hlava III. zákona číslo 86/2002 Sb., která ochranu ozónové vrstvy upravuje, je z věcného hlediska naší předností. Z hlediska právního tato část zákona zároveň představuje budoucí komplikaci, i když se to může zdát podivné. Až se totiž staneme členy EU, budeme i na našem státním území přímo aplikovat příslušné nařízení rady ES vydané k ochraně ozónové vrstvy Země a hlava III. zákona na ochranu ovzduší nesmí být v právě přijaté podobě součástí našeho právního řádu. Dá se jí tedy předvídat relativně omezená doba platnosti a účinnosti (asi dva roky); to platí samozřejmě jen v případě našeho vstupu do EU. Zákon přitom neobsahuje mechanismus automatické derogace hlavy III. po přistoupení ČR ke Smlouvě o EU. Bude tedy muset být v tomto bodě novelizován a dnešní hmotně-právní úprava ochrany ozónové vrstvy Země nahrazena pouze kompetenční a sankční tematikou prováděcími příslušné nařízení Rady ES. To je dost nemilý postup. Obdobná situace bohužel nastane i v případě nového zákona o odpadech (z. č. 185/2001 Sb.) v části upravující dovoz a vývoz odpadů. I tato problematika je v EU upravena

přímo působícím a v zásadě transpozicí nepřipouštějícím předpisem (nařízením Rady ES).

Zdá se, že tento problém zatím nehrozí u jiné části zákona, kterou je v našem právním řádu upravována poprvé ochrana klimatického systému Země (hlava IV. nového zákona). Na rozdíl od jiných „tradičnějších“ oblastí legislativy na ochranu ovzduší, zde nalezneme poměrně kusou úpravu o dvou paragrafech (§ 34 a 35). Hlavním nástrojem k plnění mezinárodních i domácích závazků na tomto poli má být „národní program ke zmírnění změny klimatu Země“ schvalovaný vládou (zde naštěstí není požadavek na formu vládního nařízení - na rozdíl od národního programu snižování emisí - viz výše). Přímé povinnosti k ochraně klimatického systému zákon zakládá pouze provozovatelům zvláště velkých a velkých zdrojů znečišťování ovzduší. Piši-li, že zakládá, pak to platí doslova, neboť je blíže nevymezuje (s výjimkou předávání dat) a ponechává tak budoucí podmínky ochrany klimatického systému Země až na prováděcí vládní nařízení. Oproti vládnímu návrhu zákona bylo z jeho konečné verze Parlamentem ČR vypuštěno v této části zákona jedno důležité ustanovení. Šlo o institut povolení vydávaných k vypouštění tzv. skleníkových plynů provozovatelům vybraných zdrojů znečišťování ovzduší. Jeho absenci zřejmě pocítíme při očekávaném zavádění obchodovatelných povolení k produkci skleníkových plynů v rámci zemí EU. Evropská Komise již připravila na toto téma finální podobu příslušné směrnice. V této otázce je však na závěr

brzy, možná se k realizaci budoucí směrnice ES dají využít přímo či nepřímo i jiné nástroje z našeho nového zákona (emisní stropy nebo emisní limity).

Institucionální zajištění a závěr

Složitá problematika ochrany ovzduší vyžaduje zapojení mnoha institucí do jeho naplňování. Státní správu bude zajišťovat MŽP, Ministerstvo zdravotnictví, ČIŽP, Česká obchodní inspekce, ale také celní úřady a orgány krajů i obcí. K největším změnám patří přesun kompetencí mezi ČIŽP a orgány krajů. Na krajské úřady přejde z ČIŽP poměrně rozsáhlá a komplikovaná agenda vyměřování poplatků za znečišťování ovzduší (přitom kraje jejich příjemci nebudou) a také tzv. povolovací agenda, týkající se povolování provozu stacionárních zdrojů znečišťování (kromě zdrojů malých). Při nulové zkušenosti sotva začínajících krajských úřadů s touto agendou a jejich špatném personálním vybavení se lze obávat značných komplikací. Hlavní role České obchodní inspekce a celních

úřadů se pak týkají dozoru v oblasti látek a výrobků poškozujících ozónovou vrstvu Země.

Závěrem mi dovoluji nad novým zákonem na ochranu ovzduší vyjádřit optimismus i některé pochybnosti. Optimismus se týká celkového obsahu a zaměření tohoto předpisu. Zdá se, že nic důležitého nezůstalo stranou a našlo se dost sil i na zdánlivě vedlejší témata (zápach, světelné znečištění apod.). Pochybnosti se pak nutně musí týkat dotaženosti některých institutů a nástrojů do potřebných souvislostí i určité míry přeregulace a složitosti zákona na ochranu ovzduší. Kéž praxe prokáže, že klady nového zákona převáží případné nedostatky.



JUDr. SVATOMÍR MLČOCH

je advokát, zabývající se ochranou životního prostředí. Je členem Legislativní rady vlády ČR



Několik poznámek k novému zákonu o odpadech z pohledu obcí

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

Dne 1. 1. 2002 nabyl účinnosti zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, který nahradil úpravu obsaženou v zákoně č. 125/1997 Sb. V následujícím příspěvku se pokusím rozebrat některá jeho ustanovení, která se dotýkají obcí, a to především ustanovení týkající se působnosti obce při nakládání s komunálním odpadem.

Místní poplatek za komunální odpad

Asi nejdůležitější ze změn, které nový zákon přinesl a které se postavení obce bezprostředně dotýkají, je změna charakteru poplatku za komunální odpad (§ 84 zákona o odpadech a tam obsažená novela zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích). Připomeňme, že zákon č. 125/1997 Sb. v původním znění předpokládal, že obce budou od fyzických osob za svoz, třídění a zneškodnění komunálního odpadu vybírat úhradu na základě smlouvy s tím, že takto získané prostředky budou účelově vázány na fungování obcí stanoveného systému nakládání s komunálním odpadem (§ 10 zákona č. 125/1997 Sb.). S účinností od 29. 2. 2000 byla tato ustanovení (§ 9 a 10) zákona novelizována zákonem č. 37/2000 Sb., na jehož základě byly obce zmocněny stanovit (obecně závaznou vyhláškou) a vybírat poplatek za komunální odpad vznikající na jejich území. Správu poplatku vykonávala podle

zákona o správě daní a poplatků obec, která ho ve svém územním obvodu zavedla a tento poplatek byl příjmem obce. Poplatníkem byla podle zákona každá fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad, plátcem vlastník nebo správce budovy či nemovitosti, kde vzniká komunální odpad. Plátcem byl na základě zákona povinen poplatek rozúčtovat na jednotlivé poplatníky, a to přiměřeně podle právních předpisů o usměrňování cen služeb spojených s nájmem bytu, tzn. podle ještě tehdy platné vyhl. Ministerstva financí č. 176/1993 Sb., o nájmem z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, čímž docházelo k poněkud matoucímu směřování úpravy soukromoprávní (nájemné a ceny za služby spojené s užíváním bytu) a veřejnoprávní (poplatek a jeho správa). Maximální výše poplatku mohla obec stanovit podle svých předpokládaných oprávněných nákladů vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem rozvržených na jednotlivé poplatníky podle počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadů připadajících na jednotlivé nemovitosti nebo podle počtu uživatelů bytů a s ohledem na úroveň třídění tohoto odpadu s tím, že v poplatku mohly být promítnuty i náklady spojené s pronájmem nádob určených k odkládání odpadu.

Proti tomuto pojetí poplatku za komunální odpad byly ale vznášeny výhrady.

Namítalo se především to, že zákon zmocňuje obec k zavedení takového poplatku za nakládání s komunálním odpadem, který by obec mohly vybírat paušálně bez ohledu na to, zda se poplatník začlení do systému nakládání s komunálním odpadem, který obec určila anebo zajistí jeho likvidaci mimo tento systém, když zákon nedává fyzickým osobám, které produkují komunální odpad, legální možnost zbavit se poplatkové povinnosti tím, že prokáží, že odpad využily samy anebo ho samy zneškodnily. Další námitkou bylo to, že zákon nestanoví horní hranici sazby poplatku (jak je to obvyklé v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích) a výše poplatku není odvozována od skutečného objemu komunálního odpadu. Namítalo se také, že tato úprava do značné míry snižuje odpovědnost obcí za úspornost a racionalizaci nakládání s komunálním odpadem a že zavedením těchto poplatků dochází k paušalizaci bez ohledu na to, zda poplatníci využívají systém nakládání s komunálním odpadem určený obcí či nikoliv.

Skupinou senátorů byl Ústavnímu soudu následně podán návrh na zrušení § 10 zákona č. 125/1997 Sb. a v tomto návrhu se všechny uvedené argumenty objevily. Ústavní soud však návrh zamítl. V nálezu konstatoval mimo jiné (náleze Pl. ÚS 14/2000, viz též č. 43/2001 Sb.), že „ve vztahu k vymezení základu poplatku a sazby poplatku lze uvést určité pochybnosti ve vztahu ke specifické metodě jak byly tyto atributy poplatku upraveny. Specifičnost tohoto poplatku spočívá v tom, že je poplatníkům (fyzickým osobám) stanovován sice podle

počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadů nebo podle počtu uživatelů bytů, tedy navozuje dojem poplatku placeného pevnými částkami (tedy určitou sazbou), avšak podle vymezení základu, z něhož se poplatek stanoví, se jedná o cenu za poskytnuté služby, protože poplatek se vypočítává podle předpokládaných oprávněných nákladů obce vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem. Předpokládané oprávněné náklady obce, vyplývající z režimu nakládání s komunálním odpadem, však novelou zákona o odpadech přesně vymezeny nejsou, na druhé straně však vzhledem k povaze takto stanoveného základu ani vymezeny být přesně nemohou. ... V tomto směru však maximální výši poplatku nelze zřejmě stanovit jednoduše a jednotnou částkou, protože to s ohledem na jeho konstrukci (která prostě nemůže být stanovena jinak) není možné.“

Při tvorbě nového zákona o odpadech byla otázka formy úhrady za komunální odpad znovu otevřena a nakonec zvítězilo pojetí zařadit tento poplatek formou přímé novely do zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích v podobě obsažené v § 84 zákona č. 185/2001 Sb. Nová právní úprava, tentokrát již explicitně místního, poplatku za komunální odpad přinesla ve srovnání s § 10 zákona č. 125/1997 Sb. několik podstatných změn. Předně byla za poplatníka zákonem označena fyzická osoba s trvalým pobytem na území obce (podle předchozí úpravy byla poplatníkem fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad). Namísto materiálního kritéria skutečného vzniku komunálního

odpadu tedy bylo zvoleno kritérium formální (trvalý pobyt). Jak předchozí tak stávající právní úprava měla z hlediska vymezení osoby poplatníka své mezery. Problémem dřívějšího zákona byla v některých případech poměrně obtížná možnost dokazovat, že fyzická osoba v tom kterém případě (a množství) skutečně komunální odpad produkuje, problémem stávající právní úpravy je to, že v řadě případů neodráží skutečný stav (vznik komunálního odpadu při činnosti fyzických osob, které nejsou původci komunálního odpadu).

Vůči stávajícímu modelu poplatku za komunální odpad lze také vznést stejnou výhradu jaká byla vznášena vůči poplatku podle zákona č. 37/2000 Sb., tedy že „zákon zmocňuje obec k zavedení poplatku za nakládání s komunálním odpadem, který by obec mohly vybírat paušálně bez ohledu na to, zda se poplatník začlení do systému nakládání s komunálním odpadem, který obec určila, anebo zajistí jeho likvidaci mimo tento systém“. Je tomu tak i přesto, že v § 17 odst. 4 zákona o odpadech je fyzickým osobám dána možnost, aby komunální odpad v souladu se zákonem o odpadech a dalšími právními předpisy samy využily, když v takovém případě nejsou povinny dodržovat povinnosti z tohoto ustanovení (a na něj navazující obecně závazné vyhlášky), tedy zapojit se do systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů zavedeného obcí. Poplatníkem tohoto poplatku je v případě jeho stanovení obecně závaznou vyhláškou každý, kdo má na území obce trvalý pobyt bez ohledu na to, zda

je do systému obce zapojen nebo zda na území obce vůbec skutečně bydlí a tedy produkuje komunální odpad. Jinak by tomu mohlo být jen v případě, pokud obec upraví v tomto směru osvobození od poplatku, což ale umožňovala i předchozí úprava. Zavedením tohoto poplatku tedy může také docházet „k paušalizaci bez ohledu na to, zda poplatníci využívají systém nakládání s komunálním odpadem určený obcí, či nikoliv“.

Další změnou bylo vypuštění osoby obligatorního plátce, tedy toho, kdo měl z titulu vlastnictví nebo správcovství budovy či nemovitosti, kde vzniká komunální odpad, zákonnou povinnost odvádět obci poplatek vybraný za jednotlivé poplatníky. Namísto vztahu obce - plátce nastoupil vztah obec - poplatník (zákon pouze fakultativně připouští, aby byl poplatek za domácnost odváděn společným zástupcem a za rodinný nebo bytový dům jeho vlastníkem nebo správcem), což ve spojení s procesem předpokládaným zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, kterým se správa místních poplatků řídí, znamená (především pro velké obce) nikoliv malý nárůst nákladů se správou tohoto poplatku spojených. Jakkoliv patřila tato povinnost (plátcem je podle § 6 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků osoba, která pod vlastní majetkovou odpovědností odvádí daň vybranou od poplatníků nebo sraženou poplatníkům správci daně) k asi nejdiskutabilnějšímu a nejdiskutovanějšímu rysům poplatku podle zákona č. 37/2000 Sb., nelze přehlédnout, že s osobou plátce jako takovou naše daňové právo počítá (viz např. zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané

hodnoty nebo zákon č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních).

Konečně třetí zásadní změnou je to, že zákon nyní stanoví horní hranici sazby poplatku. Podle nového § 10b odst. 3 zákona o místních poplatcích je poplatek dvousložkový, když sazbu poplatku může tvořit jednak částka až 250 Kč za poplatníka na kalendářní rok a vedle toho částka stanovená na základě skutečných nákladů obce předchozího roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu až 250 Kč za poplatníka na kalendářní rok s tím, že v případě této druhé složky je obec zároveň povinna v obecně závazné vyhlášce stanovit rozúčtování nákladů na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu na osobu. Podle tvůrců nové podoby místního poplatku za komunální odpad má tato druhá složka poplatku motivovat fyzické osoby k tomu, aby v co největší míře třídily komunální odpad podle systému stanoveného obcí v obecně závazné vyhlášce vydané na základě § 17 zákona. Úvaha je taková, že čím více budou fyzické osoby komunální odpad třídit, tím nižší budou náklady obce na jeho sběr a svoz a na základě toho bude obec snižovat výši této druhé složky poplatku. Problém ale spočívá ve formulaci § 10b odst. 3 písm. b) zákona o místních poplatcích, která obsahuje hned několik nejasných pojmů.

Prvním z nich je pojem „náklady obce předchozího roku“. Není zcela jasné, míní-li se tím rok předcházející vydání obecně závazné vyhlášky, kterou se poplatek stanoví nebo rok předcházející nabytí její platnosti nebo konečně rok předcházející nabytí její účinnosti, a to

z toho důvodu, že tyto tři skutečnosti nemusejí spadat v jeden okamžik. To vyplývá ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, podle něhož obecně závaznou vyhlášku schvaluje (vydává) zastupitelstvo obce (§ 84 odst. 2 písm. i), což je den, kdy zastupitelstvo obce přijme usnesení o schválení obecně závazné vyhlášky. Takto schválená vyhláška nabývá platnosti a účinnosti způsobem a ve lhůtách stanovených v § 12 tohoto zákona. Bude-li tedy např. zastupitelstvo obce schvalovat obecně závaznou vyhlášku v prosinci kalendářního roku s tím, že má nabýt účinnosti k 1. 1. roku následujícího, zůstává otázkou, který rok se z hlediska vynaložených nákladů bude pokládat za „předchozí“. Nelze též pominout fakt, že podle § 17 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů se údaje o ročním hospodaření územního samosprávného celku zpracovávají souhrnně do závěrečného účtu až po skončení kalendářního roku. Schvalovat závěrečný účet je vyhrazeno zastupitelstvu obce (§ 84 odst. 2 písm. c) zákona o obcích) s tím, že zastupitelstvo tak musí učinit nejpozději do 30. června roku následujícího po tom, ke kterému se závěrečný účet vztahuje (viz § 43 zákona o obcích). Návrh závěrečného účtu musí být dále po dobu 15 dnů před jeho projednáním v zastupitelstvu obce vhodným způsobem zveřejněn (§ 17 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb.). Obec tedy bude sotva přesně znát náklady předchozího roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu dříve, než bude sestaven její závěrečný účet, což případné změny sazby poplatku na následující období velmi problematizuje.

Posledním problémem § 10b odst. 3 zákona o místních poplatcích je pojem „netříděný komunální odpad“, resp. náklady obce na jeho sběr a svoz. Důvodem je skutečnost, že podle § 17 odst. 1 zákona o odpadech se na obec (nestanoví-li zákon jinak) vztahují povinnosti původce odpadů obsažené v § 16 (zákon pokládá obec za původce komunálního odpadu vznikajícího na území obce, který má původ v činnosti fyzických osob, na které se nevztahují povinnosti původce - viz § 4 písm. p) zákona o odpadech). Původci odpadů, tedy i obce, jsou podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona povinni odpady zařazovat podle druhů a kategorií a podle písm. e) tohoto ustanovení odpady shromažďovat utříděné podle jednotlivých druhů a kategorií stanovených v katalogu odpadů (ten vydává ve formě vyhlášky Ministerstvo životního prostředí), jinými slovy jsou povinni odpady třídit. Pokud by tedy obec, jak to předpokládá § 10b odst. 3 písm. b) zákona o místních poplatcích, kalkulovala s náklady vynaloženými na sběr a svoz „netříděného“ komunálního odpadu, nepřímou by tím zároveň přiznávala, že svou zákonnou povinnost třídit komunální odpad porušuje.

Námítka, že se pojmem „netříděný komunální odpad“ rozumí komunální odpad, který zbude po vytrídění všech jeho složek, sotva obстоjí, a to s ohledem § 6 odst. 3 zákona o odpadech a tam uvedený pojem „směsný komunální odpad“ a na vyhlášku Ministerstva životního prostředí č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví Katalog odpadů, Seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu

a tranzitu odpadů a postup při udělování souhlasu k vývozu, dovozu a tranzitu odpadů (Katalog odpadů). V příloze č. 1 této vyhlášky nalezneme pod bodem č. 20 vypočteny jednotlivé složky komunálního odpadu, pojem „netříděný komunální odpad“ se zde ale nevyskytuje (pod č. 20 03 01 je naopak uveden již v samotném zákoně uvedený „směsný komunální odpad“). Díky nešťastné zvolené terminologii cit. ustanovení zákona o místních poplatcích je tedy prakticky nemožné (s ohledem na § 16 a § 5 a 6 zákona o odpadech a vyhlášku č. 381/2001 Sb.) druhou složku poplatku správně stanovit, má-li vycházet z reálně vynaložených nákladů obce, a to s ohledem na to, že zákonná úprava nedefinuje pojem „netříděný komunální odpad“ a není tedy jasné, k čemu by se měly ony náklady vázat. v této souvislosti třeba upozornit též na nález Ústavního soudu III. ÚS 124/96 (Sb. n. u. ÚS Svazek č. 5, Usnesení č. 4), kde se uvádí, že „jednotnost právního řádu je v rovině právního jazyka kromě jiného spjata s konstantností významů, prisuzovaných jazykovým výrazům, tj. s vyloučením polysémie a homonymie. Výjimkou je pouze rozlišování samotným zákonodárcem, a to explicitně formou ležalní definice nebo implicitně, tzn. když je odlišnost významů, prisuzovaných jednomu výrazu, zřejmá z kontextu.“ To ale není tento případ.

Diskutabilní je i povinnost obce stanovit v případě zavedení druhé složky poplatku v obecně závazné vyhlášce „rozúčtování nákladů na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu na osobu“. Jak již bylo řečeno, má druhá

složka poplatku vycházet ze skutečných nákladů obce předchozího roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu, mělo by tedy jít o rozpočítání již vynaložených nákladů (s výhradami výše uvedenými). Obecně závazná vyhláška obce je ale právním předpisem, který má upravovat právní vztahy, jež vzniknou v budoucnosti, má tedy stanovit, co „má být“, nikoliv to, co bylo. Ono „rozúčtování nákladů“ tedy nemůže být z hlediska svého obsahu právní normou, ale pouhou informací o tom, jakým způsobem obec vynakládala v uplynulém roce v určité oblasti své samostatné působnosti finanční prostředky. Něco takového ale nemá v právním předpisu co pohledávat a jde o zjevný legislativní nonsens. Záměrem tu zřejmě bylo, aby se občané dozvěděli, z čeho obec vychází a na základě čeho určuje výši oné druhé (motivační) složky poplatku. K podávání takovýchto informací ale zcela jistě nemá sloužit obecně závazná vyhláška, ale např. již zmíněný závěrečný účet obce.

K otázce smluvní úhrady za komunální odpad

Nový zákon o odpadech již neobsahuje žádnou výslovnou zmínku o smluvních vztazích mezi obcemi, resp. podnikateli (právníky nebo fyzickými osobami), které svoz komunálního odpadu pro obce (opět na základě obchodněprávních smluvních vztahů) zajišťují, na straně jedné, a fyzickými osobami na straně druhé. Na základě toho se stalo sporným, zda (a za jakých podmínek) mohou tyto smluvní vztahy trvat i po 1. 1. 2002, resp. zda mohou po tomto

datu vznikat smluvní vztahy nové, jinými slovy zda si obec může nebo nemůže po účinnosti nového zákona zvolit mezi zavedením místního poplatku a výběráním úhrady na smluvním základě.

Do samostatné působnosti obce patří podle § 35 odst. 1 a 2 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, nejsou-li svěřeny krajům nebo nejde-li o výkon přenesené působnosti a dále uspokojování potřeb občanů v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi. Z hlediska výkonu samostatné působnosti je třeba rozlišovat veřejnoprávní a soukromoprávní postavení obce. Obec může v samostatné působnosti jednak autoritativně (jednostranně) ukládat povinnosti (tedy příkazy a zákazy) z titulu vykonavatele zákonem jí svěřené veřejné moci, a to v případech, které jsou (na základě čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) v zákoně výslovně stanoveny (např. povinnosti ukládané v obecně závazných vyhláškách podle § 10 zákona o obcích nebo sankce za správní delikty podle § 56 až 59 zákona o obcích).

Obec při výkonu své samostatné působnosti ale není jen vykonavatelem veřejné moci, ale i právníckou osobou (§ 18 odst. 2 písm. c) občanského zákoníku) vystupující v občanskoprávních a obchodněprávních vztazích, jejichž účastníci mají rovné postavení (viz § 2 odst. 2 občanského zákoníku). V této sféře samostatné působnosti nemůže tedy obec nikomu nic nařizovat a výkon práv a povinností z těchto právních vztahů je vázán na souhlas druhé strany (fyzické nebo právnícké osoby) vstupující

s obcí do smluvního vztahu. V tomto případě platí pro obec, stejně jako pro všechny další účastníky občanskoprávních a obchodněprávních vztahů, čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož každý, tzn. fyzická i právnícká osoba (včetně územních samosprávních celků při výkonu nevrchnostenské správy), může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (viz též § 2 odst. 3 a § 51 občanského zákoníku).

Ani zákon o odpadech ani občanský (nebo obchodní) zákoník v žádném ze svých ustanovení nezakazují, aby mezi obcí a fyzickou osobou, resp. firmou, která pro obec (např. na základě mandátní smlouvy) sběr a likvidaci komunálních odpadů zajišťuje, a fyzickou osobou vznikl a existoval smluvní vztah, jehož předmětem bude zajišťování sběru a likvidace komunálního odpadu vznikajícího při činnosti fyzických osob, které podle zákona o odpadech nemají postavení původců odpadů, a jemu odpovídající povinnost plnění za tuto službu. Bude proto pouze věcí vzájemné dohody obce, resp. firmy a fyzické osoby, zda a za jakých podmínek takový vztah vznikne. Nelze samozřejmě zastírat, že smluvní forma úhrady může být pro obec méně výhodná z hlediska vymáhání neuhrazených plateb (zákon o místních poplatcích ve spojení se zákonem o správě daní a poplatků nabízejí v případě místního poplatku přece jen efektivnější právní prostředky), naproti tomu skýtá ve srovnání s místním poplatkem mnohem širší možnosti odstupňování plateb a umožňuje zahrnout do

systému i osoby, které nemají na území obce trvalý pobyt. Je ale zcela na rozhodnutí orgánů obce zvážit všechna pro a proti a na základě toho zvolit ten nebo onen způsob.

Námítka, že má-li obec podle zákona o odpadech při nakládání s komunálním odpadem zároveň postavení jeho původce i vlastníka [viz § 4 písm. p) zákona č. 185/2001 Sb.], nemůže jít z tohoto důvodu z její strany ve vztahu k občanům obce o poskytování služby, za kterou by mohla od nich dostávat plnění ve formě sjednané smluvní ceny, nemůže obstát. Ustanovení § 4 písm. p) zákona č. 185/2001 Sb. je právní fikcí, která nevyjadřuje skutečný stav věci, což dokládá i použitá formulace („za původce odpadů se považuje obec“), která byla obsažena jak v zák. č. 238/1991 Sb. tak i v zák. č. 125/1997 Sb. a na kterou ustanovení o vlastnictví obce ke komunálnímu odpadu navazuje. Takovou konstrukci obsahuje zákon proto, aby se předešlo pochybám o právním vztahu ke komunálnímu odpadu. Pokud bychom přistoupili na to, že činnost obce při likvidaci komunálního odpadu není službou, pak by se tím popíral i smysl a opodstatnění místního poplatku podle § 10b zákona č. 565/1990 Sb., neboť je-li obec podle zákona původcem a vlastníkem komunálního odpadu, s nímž zákonem stanoveným způsobem nakládá, není žádný důvod (samozřejmě kromě samotné existence zákonné úpravy) k tomu, aby jí za tuto činnost, při které obec nakládá se svou vlastní věcí, fyzické osoby nějaký poplatek platily. Takový závěr je samozřejmě absurdní. Činnost obce při likvidaci komunálního odpadu

je svou povahou nesporně službou občanů obce (to vyplývá i z účelu a smyslu § 35 odst. 2 zákona o obcích a vůbec z postavení obce jako subjektu veřejné správy - viz § 7 odst. 1 zákona o obcích).

Žádné ustanovení zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech ani jiného zákona tedy nevylučuje smluvní formu úhrady za likvidace komunálního odpadu a obcím nic nebrání v tom, aby u smluvní formy vybírání úhrady setrvaly i po 1. 1. 2002, popř. aby k takovému způsobu přistoupily i v budoucnu. A je možné si představit i kombinaci obou systémů, kdy by např. obec stanovila obecně závaznou vyhláškou místní poplatek za komunální odpad s tím, že ty osoby, které mají s obcí (nebo svozovou firmou) uzavřeny smlouvy o svozu a likvidaci komunálního odpadu, by byly od tohoto poplatku osvobozeny a povinnost platit poplatek by se vztahovala jen na ty, kdo takovou smlouvu uzavřenu nemají, neboť závisí jen na rozhodnutí obce koho a na základě jakého kritéria od placení poplatku v obecně závazné vyhlášce osvobodí.

Plány odpadového hospodářství

Z pohledu obcí významnou (a také dost kontroverzní) novinkou, kterou nový zákon o odpadech přinesl, jsou i tzv. plány odpadového hospodářství (část sedmá zákona č. 185/2001 Sb. - § 41 a násl.). Problematičnost tohoto zcela nového institutu dokazuje i fakt, že zákon č. 185/2001 Sb. byl ještě před dnem své účinnosti novelizován, a to částí čtvrtou zákona č. 477/2001 Sb., o obalech, když se tato drobná novela

týkala hlavně ustanovení o plánech odpadového hospodářství.

Povinnost zpracovávat plány odpadového hospodářství mají Ministerstvo životního prostředí (plán odpadového hospodářství České republiky - § 42), kraje (plán odpadového hospodářství kraje - § 43) a původci odpadů, kteří ročně produkuje více než 10 t nebezpečného odpadu nebo více než 1000 t ostatního odpadu (§ 44 odst. 1). Vzhledem k tomu, že za původce odpadů pokládá zákon v případě odpadu komunálního i obec (§ 4 písm. p), resp. § 17 odst. 1), povinnost zpracovat plán odpadového hospodářství se při splnění uvedených podmínek vztahuje i na obce.

Podle § 41 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb. se mají plány odpadového hospodářství zpracovávat za účelem vytváření podmínek pro předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi. V § 41 odst. 3 obsahuje zákon o odpadech obligatorní náležitosti všech typů plánů odpadového hospodářství, v § 41 odst. 4 pak předpokládá, že Ministerstvo životního prostředí stanoví vyhláškou další náležitosti obsahu plánů odpadového hospodářství České republiky, kraje a původce odpadů. Touto vyhláškou se stala vyhláška MŽP č. 383/2001 Sb., o podmínkách nakládání s odpady. Nelze ale přehlédnout spornou formulaci zmocňovacího ustanovení, a to z hlediska čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož mohou ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny, vydávat právní předpisy jen na základě a v mezích zákona. Již ze samotné dikce § 41 odst. 4 („ministerstvo ... stanoví

vyhláškou další náležitosti obsahu plánů odpadového hospodářství“) ale vyplývá, že vyhláška nemá zákon provádět, ale doplňovat (!).

Plány odpadového hospodářství nemají mít jen doporučující povahu, ale budou při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy závazné. Tyto plány budou obsahovat závazné a směrné části řešení, přičemž závazné části mají vytvářet jakousi hierarchii, a to tak, že závazná část plánu odpadového hospodářství kraje bude muset být v souladu se závaznou částí plánu odpadového hospodářství ČR a závazná část plánu odpadového hospodářství původce odpadů (tedy též plánu odpadového hospodářství obce, bude-li na základě § 44 odst. 1 obec jako původce odpadů povinna plán odpadového hospodářství zpracovat) bude muset být v souladu se závaznou částí plánu odpadového hospodářství kraje. Závazná část plánu odpadového hospodářství ČR a závazná část plánu odpadového hospodářství kraje mají být podle § 42 odst. 5 věta druhá, resp. § 43 odst. 12 věta druhá závazným podkladem pro rozhodovací a jiné činnosti příslušných správních úřadů, krajů a obcí v oblasti odpadového hospodářství.

Mezi náležitosti závazné části řešení plánu odpadového hospodářství ČR mají podle § 42 odst. 3 písm. a) a d) zákona č. 185/2001 Sb. patřit mimo jiné i (zákonem blíže nedefinovaná) opatření k předcházení vzniku odpadů, omezování jejich množství a nebezpečných vlastností a zásady pro vytváření jednotné a přiměřené sítě zařízení k nakládání s odpady. Součástí závazné části řešení plánu odpadového hospodářství

kraje mají být podle § 43 odst. 4 písm. b) a e) zákona též (zákonem opět blíže neurčené) zásady pro nakládání s komunálními odpady a nebezpečnými odpady a zásady pro vytváření jednotné a přiměřené sítě zařízení k nakládání s odpady.

Závazná část řešení plánu odpadového hospodářství ČR (a její změny) měly být podle původního znění zákona (před novelou provedenou zákonem č. 477/2001 Sb.) vyhlášovány po schválení vládou ve Sbírce zákonů formou sdělení (!). Novelou došlo k úpravě v tom smyslu, že plán odpadového hospodářství ČR bude vydávat vláda svým nařízením (srov. § 42 odst. 1). Závazná část řešení plánu odpadového hospodářství kraje a její změny budou vyhlášovány jako obecně závazná vyhláška kraje (§ 43 odst. 11).

Výše popsaná právní úprava ale ani před novelou ani po ní nebyla a není prosta problémů, a to jak pokud jde o vzájemný vztah plánu odpadového hospodářství ČR k plánu odpadového hospodářství kraje, tak pokud jde o vztah plánu odpadového hospodářství kraje k plánu odpadového hospodářství obce jako původce odpadů.

Podle § 17 odst. 1 zák. č. 185/2001 Sb. se na obce vztahují všechny povinnosti původců odpadů, nestanoví-li zákon jinak. Podle § 17 odst. 2 může obec ve své samostatné působnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, včetně systému nakládání

se stavebním odpadem. Podle § 17 odst. 3 je obec povinná v souladu se zvláštními právními předpisy určit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat komunální odpad, který produkuje, a zajistit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat nebezpečné složky komunálního odpadu (např. zbytky barev a spotřební chemie, zářivky, rozpouštědla). Tuto povinnost obec splní, zajistí-li pravidelný svoz těchto odpadů oprávněnou osobou.

Samostatná působnost obce podle § 17 odst. 1, 2 a 3 zákona i podle § 44 zákona (vypracovávání a schvalování plánu odpadového hospodářství obce jako původce odpadů), se překrývá se samostatnou působností kraje podle § 43 zákona (plán odpadového hospodářství kraje). To, že jde v případě § 17 odst. 1, 2 a 3 i § 44 o samostatnou působnost obce, vyplývá z § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Součástí plánu odpadového hospodářství kraje mají být též zásady pro nakládání s komunálními odpady a zásady pro vytváření jednotné a přiměřené sítě zařízení k nakládání s odpady [§ 43 odst. 4 písm. b) a e)]. Zařízením pro nakládání s odpady je ve smyslu § 4 písm. d) a e) zákona o odpadech zařízení nebo stavba, kde dochází k shromažďování, soustředění, sběru, výkupu, třídění, skladování, úpravě, využívání nebo odstraňování odpadů, tzn. např. skládky nebo spalovny. Povinnosti a oprávnění obce při nakládání s komunálním odpadem ale upravuje v § 16 a 17 sám zákon. Není proto jasné, jaké další „zásady pro nakládání s komunálními odpady“ by plán odpadového hospodářství kraje měl a mohl obsahovat, aby nad rámec zákona nezasahoval

do samostatné působnosti obce. Výstavba a provozování zařízení k nakládání s odpady jsou upraveny jednak stavebním zákonem a jednak zákonem o odpadech (a vyhláškou č. 383/2001 Sb.), které ale neurčují, jaké konkrétní „zásady pro vytváření jednotné a přiměřené sítě zařízení k nakládání s odpady“ by plán odpadového hospodářství kraje měl a mohl obsahovat, aby byly pro obce při výkonu jejich (samostatné) působnosti závazné. Má snad kraj na základě tohoto ustanovení obcím určovat kde a za jakých podmínek mohou nebo dokonce mají vybudovat spalovnu nebo umístit skládku komunálního odpadu?

Je nemyslitelné, aby kraj ve své samostatné působnosti rozhodoval o opatřeních, která by nad rámec stanovený zákonem omezovala (v těch samých záležitostech) samostatnou působnost obcí, neboť takový postup vylučuje čl. 104 odst. 2 Ústavy, podle kterého zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Toto ustanovení znamená, že vyššímu územnímu samosprávnému celku mohou být v rámci samosprávy svěřeny jen ty věci, které nejsou součástí samostatné působnosti obce. Není tedy možné, aby o jedné a téže věci rozhodovala v samostatné působnosti současně obec i kraj, protože mezi nimi neexistuje vztah podřízenosti a nadřízenosti (srov. např. D. Hendrych, C. Svoboda a kol.: Ústava České republiky - komentář, Praha 1997, s. 186; nebo V. Pavlíček, J. Hřebejk: Ústava a ústavní řád České republiky - I. díl - Ústavní systém, Praha

1998, s. 352). Přesně to ale zákon o odpadech předpokládá.

Podle § 14 odst. 3 zákona číslo 129/2000 Sb., o krajích spolupracuje kraj při výkonu samostatné působnosti s obcemi a do jejich samostatné působnosti přitom nesmí zasahovat. Toto ustanovení tedy (v návaznosti na cit. čl. Ústavy) rovněž vylučuje, aby kraj při výkonu své samostatné působnosti ingeroval do samostatné působnosti obcí. Zákon o odpadech ale prostřednictvím plánu odpadového hospodářství kraje (schváleného v jeho samostatné působnosti) předpokládá pravý opak. Ustanovení § 43 odst. 12 návrhu zákona o odpadech proto koliduje s čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR a zároveň je nepřímou novelou § 14 odst. 3 zákona o krajích.

Právní úprava plánů odpadového hospodářství přináší i další rozpory. Podle § 35 odst. 3 písm. a) zákona číslo 128/2000 Sb., o obcích se obec při vydávání obecně závazných vyhlášek, tedy právních předpisů v samostatné působnosti, řídí jen zákonem. Plán odpadového hospodářství kraje, který má být vydáván ve formě obecně závazné vyhlášky kraje, proto nemůže být na základě cit. ustanovení zákona o obcích pro obce při vydávání obecně závazných vyhlášek obcí podle § 17 odst. 2 zákona o odpadech závazný, ačkoliv by se to ze samotného zákona o odpadech mohlo zdát.

Podle § 16 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích se kraje při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí (stejně jako obce) jen zákonem. Vzhledem k tomu, že závaznou část

plánu odpadového hospodářství kraje má kraj vydávat obecně závaznou vyhláškou, nemusí se v tomto případě (s poukazem na cit. ustanovení zákona o krajích) řídit závaznou částí plánu odpadového hospodářství ČR, která má mít formu nařízení vlády. Ustanovení § 16 písm. a) zákona o krajích navazující na čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy ČR lze sotva obcházet tím, že se v zákoně pouze stanoví, že se kraj musí řídit i těmi pravidly, která zákon neobsahuje a která mají být pouze na základě zákona vydána v prováděcím právní předpisu.

Onou drobnou novelou zůstalo nedotčeno ustanovení § 41 odst. 4, podle něhož má Ministerstvo životního prostředí svou vyhláškou stanovit další náležitosti obsahu plánů odpadového hospodářství České republiky, kraje a původce odpadů. Jestliže tedy bude plán odpadového hospodářství ČR vydáván na základě § 42 odst. 1 ve formě nařízení vlády, znamená to, že náležitosti tohoto nařízení vlády bude stanovovat vyhláška Ministerstva životního prostředí (!). Vyhláška ministerstva ovšem zcela jistě není ve vztahu k nařízení vlády předpisem vyšší právní síly (podle čl. 67 odst. 1 Ústavy je vláda vrcholným orgánem výkonné moci) a náležitosti nařízení vlády proto může určovat jen zákon. Bude zajímavé sledovat, jak se s tímto zjevným nonsensem (diskutabilním i z hlediska ústavního postavení a vztahu vlády a ministerstev) vyrovná praxe.

Novelou zůstalo nedotčeno i ustanovení § 42 odst. 2 zákona o odpadech, podle něhož plán odpadového hospodářství ČR obsahuje závaznou a směrnou část

řešení. Nařízení vlády, jímž bude plán odpadového hospodářství ČR vydáván, je ale právním předpisem, který je obecně závazný (nejde o žádný informační prostředek) a sotva tudíž může obsahovat jakési směrné části, které by závazné být neměly. Zákonodárce tu měl zvolit stejné řešení jako v případě plánu odpadového hospodářství kraje, tzn. že se právním předpisem budou vyhlašovat pouze závazné části.

Podle § 44 odst. 8 zákona mohou obce, které k zabezpečení svých povinností při nakládání s komunálním odpadem vytvořily dobrovolný svazek obcí, zpracovat na základě písemné dohody společný plán odpadového hospodářství původce odpadů, určující rozsah a způsob nakládání s komunálním odpadem. Podle odst. 7 téhož ustanovení je ale „plán odpadového hospodářství původce odpadů závazným podkladem pro jeho činnosti“. Zákon ale vůbec nenaznačuje, jaká bude povaha tohoto „společného“ plánu. Bude „společný“ plán závazný pro výkon samostatné (nebo snad i přenesené) působnosti členských obcí ve svazku sdružených? A jakou formou se bude vydávat a jak se bude publikovat?

Všechny výše uvedené výhrady a položené otázky nejsou ani tak polemikou s plány odpadového hospodářství jako

takovými (i když nelze přehlédnout, že zavádění takovýchto „plánů“ se v právní úpravě začíná množit – viz § 23 a násl. zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, § 4 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu nebo § 6 a 7 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, a je otázkou, jak se těmito novými instituty bude vyrovnávat praxe), ale mnohem spíše s formou, jakou jim zákon o odpadech (i po na poslední chvíli provedené novele) dává. Řešením se zdá být pouze to, že dotčená ustanovení zákona o odpadech o plánech odpadového hospodářství budou uvedena do souladu s výše citovanými ustanoveními Ústavy, zákona o obcích a zákona o krajích, neboť při stávající podobě zákona nelze v průběhu zpracovávání a schvalování plánů odpadového hospodářství, ale zejména během jejich uvádění v život, vyloučit zcela zbytečné konflikty mezi kraji a obcemi, resp. mezi územními samosprávnými celky a státem.

♦ ♦

JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph.D.,
pracuje v Kanceláři Svazu měst a obcí ČR

♦ ♦

Komunální odpad v novém zákoně o odpadech

JUDr. et Ing. Filip Dienstbier

Dnem 1. ledna 2002 nabyl účinnosti zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon“) přijatý v květnu 2001. Již před nabytím účinnosti byl tento zákon novelizován, a sice zákonem o obalech (zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů). Další navrhovaná novela je právě v současné době projednávána v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Základním motivem pro přípravu a přijetí v pořadí již třetího zákona o odpadech byla potřeba harmonizace českého odpadového práva s právem Evropských společenství¹. Zákon komplexně upravuje celou problematiku nakládání s odpady, včetně otázky nakládání s komunálním odpadem a jeho zpoplatnění.

Prvotní je nepochybně sama definice pojmů „odpad“, „komunální odpad“ a „původce odpadu“. Odpadem je podle zákona „každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit“. Definice odpadu, obsažená v § 3 odst. 1 zákona, pokračuje odkazem na přílohu č. 1 zákona, který je ovšem (tak jako příloha sama) zcela nadbytečný, neboť se s ohledem na poslední položku této přílohy: „Q 16

- Jiné materiály, látky nebo výrobky, které nepatří do výše uvedených skupin.“ jedná o otevřený výčet, do něž lze zařadit prakticky jakoukoliv movitou věc. Následující ustanovení zákona pak blíže vymezují pojem „zbavovat se“, zavádějí dvě vyvratitelné domněnky úmyslu zbavit se odpadu a stanoví také obecnou povinnost vlastníka věci se jí za určitých okolností zbavit (§ 3 odst. 2 až 4). Předností nové definice, převzaté z příslušných směrnic Evropských společenství, je podstatně širší a jasnější vymezení pojmu odpad. Ve srovnání s definicí podle předchozího zákona o odpadech (zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, účinný ve znění pozdějších změn a doplňků do 31. 12. 2001) především nevychází z předpokladu subjektivní nepotřebnosti a z pohnutky toho, kdo se věci zbavuje.

Komunální odpad zákon vymezuje jako: „veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob, s výjimkou odpadů vznikajících u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání“ (§ 4 písm. b). Tato definice se nijak významně neliší od dílce zákona č. 125/1997 Sb., s výjimkou „odpadu vznikajícího při čištění veřejných komunikací a prostranství, při údržbě veřejné zeleně včetně hřbitovů“ (§ 2 odst. 3 in fine zákon č. 125/1997 Sb.), který již napříště není komunálním odpadem. Ani zdánlivě jednoduchá a jednoznačná definice komunálního odpadu nebrání tomu, aby

1 Dobiášová, H.: Několik úvah nad novou právní úpravou nakládání s odpady, ... In: České právo životního prostředí č. 3. Praha: ČSPŽP 2002, str. 50. Viz též důvodovou zprávu k zákonu (sněmovní tisk č. 705/0), str. 2.

přínejmenším v praxi nevznikaly problémy a spory o výklad rozsahu tohoto pojmu, tedy o to, zda a které skupiny odpadů do této kategorie patří. Bezvýhradná shoda panuje v podstatě pouze ohledně tradičního tzv. domovního odpadu, tedy odpadu vznikajícího při běžném provozu domácnosti. Naopak nejspornější jsou případy odpadu stavebního, odpadu z domácí dílenské činnosti a jiných speciálních druhů odpadu. Svým způsobem těmto nejasnostem napomáhá samostatné zařazení skupiny č. 20 „Komunální odpady“ v Katalogu odpadů (vyhláška MŽP č. 381/2001 Sb.), paralelně s jednotlivými druhovými skupinami odpadů. K těmto sporům v aplikační praxi lze uvést pouze to, že, jsou-li splněny podmínky legální definice (tedy především že se nejedná o odpad z podnikatelsky provozovaných činností), je třeba i tyto odpady považovat za odpad komunální se všemi právními důsledky. Komunálním odpadem však v žádném případě není odpad z činnosti obecního (městského) úřadu, jak se některé obce snaží zcela účelově tvrdit.

Rovněž definice **původce odpadu** je v zákoně o odpadech (až na nepatrná formulační zpřesnění) v podstatě totožná se zákonem dřívějším. Zatímco právnícká osoba je vždy původcem odpadů, vznikajících při její jakékoliv činnosti, fyzické osoby jsou za původce považovány právě s výjimkou kategorie komunálního odpadu, tedy pouze fyzické osoby oprávněné k podnikání a to ještě pouze pro odpady, vznikající při jejich podnikatelské činnosti. „*Pro komunální odpady vznikající na území obce, ..., se za původce odpadů považuje obec*“

(§ 4 písm. p), a to okamžikem kdy jsou odloženy „*na místě k tomu určeném*“. Tato zákonná fikce vychází z (nepochybně správného) předpokladu vyšší efektivity a hospodárnosti, ale také přehlednosti a tím i kontrolovatelnosti systému organizovaného jediným subjektem, než kdyby bylo nakládání s komunálním odpadem zajišťováno izolovaně značným počtem jednotlivých fyzických osob. Je to navíc právě obec, do jejíž (samostatné) působnosti náleží zajišťování čistoty obce, tedy problematika přirozeně úzce související právě s komunálním odpadem. K plnění povinností původce komunálních odpadů dává zákon obci řadu oprávnění (viz dále). Zejména v poslední době se však stále častěji objevuje i kritika této zákonné konstrukce.

Původce odpadů je první z řady osob, jimž zákon ukládá povinnosti při **nakládání s odpady**; vzhledem k jeho postavení na počátku celého tohoto procesu by se dalo říci, že je osobou ústřední, což je ostatně zcela v souladu s jednou ze základních zásad práva životního prostředí, totiž zásadou odpovědnosti původce. Kromě povinností všeobecných, jako je např. předcházení vzniku odpadů, minimalizace jejich objemu a nebezpečnosti, přednostní využívání atd. (§ 10 a násl.), a celé řady dalších povinností původce (kategorizace odpadů, jejich třídění, evidence, shromažďování, zabezpečování, kontrola vlivů apod.) je původce odpadu především povinen své odpady znovu využít nebo je sám odstranit (postupy v souladu se zákonem a zvláštními zákony), anebo je předat tzv. oprávněné osobě (§ 16).

Uvedené povinnosti se vztahují také na obec jako (byť fiktivního) původce komunálních odpadů. Jedinou legální výjimkou jsou autovraky, pro nakládání s nimi totiž zákon výslovně stanoví povinnost každého, „*kdo se zbavuje autovraku, ... autovrak předat pouze osobám, které jsou provozovateli zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu autovraků*“ (§ 37 odst. 1). Vzhledem k tomu, že v tomto ustanovení zákonodárce neužívá pojem původce, ale „*každý, kdo se zbavuje autovraku*“, je třeba toto ustanovení považovat za speciální ve vztahu k povinnostem obce jakožto původce komunálního odpadu, jakkoliv se může jednat o „*odpad vznikající na území obce při činnosti (nepodnikajících - pozn. autora) fyzických osob*“ a tedy o komunální odpad podle § 4 písm. b) zákona.

Jak již bylo naznačeno, poskytuje zákon obcím ke splnění jejich povinností poměrně rozsáhlý soubor oprávnění. Vychází přitom jednak ze skutečnosti, že obec není skutečným producentem odpadu, který by měl nést náklady nakládání s ním, jednak z faktu, že vzhledem k charakteru tohoto odpadu a jeho vzniku obec nemůže dostát svým zákonným povinnostem původce bez nutné součinnosti třetích osob, zejména jednotlivých fyzických osob – faktických producentů komunálního odpadu.

- Zákon především opravňuje obce, aby obecně závaznou vyhláškou, vydanou v samostatné působnosti, stanovily „*systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních od-*

padů“ na území obce (§ 17 odst. 2). Tímto předpisem tak může obec upravit celý soubor organizačních opatření (místa a termíny pro odkládání komunálního odpadu, zvláštní režimy pro jednotlivé složky komunálního odpadu, mimořádné sběrové akce apod.), nezbytných nebo potřebných k zajištění účinného a hospodárného nakládání s komunálním odpadem. Zatímco zavedení tohoto komplexního systému je oprávněním, „*určení míst, kam mohou fyzické osoby odkládat komunální odpad a zajištění míst, kam mohou odkládat (alespoň ve stanovených termínech, nejméně však dvakrát ročně) nebezpečné složky komunálního odpadu*“ je povinností každé obce (parafr. § 17 odst.3). Tato povinnost byla zakotvena již v novele dřívějšího zákona o odpadech (zák. č. 37/2000 Sb., kterým se mění zák. č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění zákona č. 167/1998 Sb.) a stala se předmětem kritiky jako ingerence zákonodárce do výkonu samostatné působnosti obce². Podnětem k jejímu stanovení však bylo obcházení zákona, kdy se některé obce neurčením takových míst snažily zcela vyhnout odpovědnosti za komunální odpad, a to vzhledem k výše citované legislativně technické konstrukci okamžiku, jimž se obec stává jeho původcem.

- Zákon dále sám stanoví povinnost fyzických osob odkládat komunální

2 Např.: Dobiášová, H.: cit. dílo, str. 51.

odpad na místech k tomu určených a v případě, že obec zavede „systém shromažďování, sběru, ... komunálního odpadu“, tohoto systému se zúčastnit (§ 17 odst. 4). Jedinou přípustnou odchylkou od takového chování je případ, kdy svůj odpad samy využijí (což je ostatně jejich povinností podle § 11 zákona). Využití však musí být v souladu nejen s odpadovým zákonem (přípustné způsoby využití odpadu jsou uvedeny v příloze č. 3), ale též se zvláštními předpisy. Tuto možnost významně omezuje, ne-li (alespoň co se týká spalování) téměř vylučuje nový zákon o ochraně ovzduší (zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, který nabývá účinnosti 1. června 2002), který mj. stanoví, že „jako paliva nelze použít odpad“ a zakazuje spalovat „látky, které nejsou palivy určenými výrobcem zařízení“. Ze zákazu sice stanoví výjimku, když umožňuje spalování suchého rostlinného materiálu ve venkovních ohništích a v některých venkovních zařízeních, současně však dává možnost obcím, aby na svém území tyto činnosti (druhově, místně nebo časově) omezily, nebo za určitých podmínek zcela zakázaly (§ 3 zákona o ochraně ovzduší). Rovněž tak zakazuje (ostatně jako již občanský zákoník³) obtěžování okolí pachem [§ 10 a § 12 odst. 1 písm. e) zákona

o ochraně ovzduší], což se může kromě spalování týkat též kompostování odpadu či jeho skladování.

- Další povinností fyzických osob je platit místní „*poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů*“ [§ 1 písm. h) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, po novelizaci provedené právě novým zákonem o odpadech], pokud obec takový poplatek zavede. Jedná se o podstatnou změnu oproti dosavadní právní úpravě a také změnu pravděpodobně vůbec nejkritizovanější či alespoň nejdiskutovanější. Nový § 10 b tohoto zákona stanoví nezbytné náležitosti nového poplatku, konkrétně poplatníky (fyzická osoba, která má v obci trvalý pobyt, nebo fyzická osoba, která má ve vlastnictví stavbu určenou nebo sloužící k individuální rekreaci, ve které není hlášená k trvalému pobytu žádná fyzická osoba), plátce (fakultativně za domácnost společný zástupce a za rodinný nebo bytový dům vlastník nebo správce, jinak poplatník samostatně), příjemce (obec, na jejímž území má fyzická osoba trvalý pobyt nebo na jejímž území se nachází stavba určená nebo sloužící k individuální rekreaci) a sazbu poplatku (dvousložkově: až 250 Kč za osobu ročně + „částka stanovená na základě skutečných nákladů obce předchozího roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu až 250 Kč za osobu ... a kalendářní rok“ - celkem tedy až 500 Kč za osobu a rok). Další

3 Zákaz obtěžování prachem, kouřem, plynem, pachy, ... v rámci úpravy tzv. sousedských vztahů v § 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění.

prvky poplatku, jako určení správce poplatku, stanovení sankcí a podmínek pro snížení či prominutí poplatku atd., jsou upraveny nezměněnými ustanoveními zákona o místních poplatcích.

Námitek proti úpravě zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem v novém zákonu byla a je celá řada, často ovšem protichůdných: od formy místního poplatku, přes kritérium trvalého (tedy leckdy fiktivního) pobytu, dvousložkovost sazby poplatku, nízkou (či naopak vysokou) maximální výši poplatku, administrativní náročnost správy místního poplatku, ... Jedním z nejkritizovanějších aspektů nové právní úpravy je často tvrzený kapitační charakter nového místního poplatku. Tato kritika je ovšem do jisté míry založena na nepochopení možností jednotlivých obcí a měst, založených novelizovanými i dřívějšími ustanoveními zákona o místních poplatcích. Kapitační charakter skutečně má první složka sazby poplatku, jejíž výše je omezena částkou 250 Kč. Charakter druhé složky nelze obecně stanovit, neboť záleží právě a výlučně na každé jednotlivé obci, jak „v obecně závazné vyhlášce stanoví rozúčtování nákladů na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu na osobu“. O charakteru poplatku jako celku tak lze jednoznačně hovořit až v souvislosti s konkrétní úpravou v příslušné obecně závazné vyhlášce určité obce, mj. též v závislosti na skutečné výši obou složek poplatku. Zákon však také ponechává na obci, zda a jak využije institutů úlev a případných osvobození od tohoto poplatku, a již jsou také známy případy, kdy tak

obce skutečně činí právě podle hlediska objemu produkovaného odpadu, jeho třídění apod. I přes poměrně značná omezení, plynoucí zčásti již ze samé podstaty místního poplatku, je tedy ponechán jistý prostor jednotlivým obcím, aby dle svého uvážení a svých místních zkušeností zvolily systém pro ně (v rámci možností) nejvhodnější. Na druhou stranu je nepochybné, že nová právní úprava nakládání s komunálním odpadem a jeho zpoplatnění neumožňuje zcela adresné zpoplatnění skutečných producentů tohoto odpadu v závislosti na objemu jejich produkce.

Ještě poněkud **obecněji ke zpoplatnění skutečných producentů komunálního odpadu.** Tento prvek právní úpravy nakládání s komunálním odpadem je nepochybně jedním z nejvýznamnějších. Jakkoli je primárním účelem jakékoliv takové platby (cenová úhrada, místní poplatek či daň, ...) zajistit pro obec finanční prostředky na plnění jejich povinností při nakládání s komunálním odpadem, rozhodně žádoucí je též její využití jako ekonomického nástroje ochrany životního prostředí. Zatímco pro plnění účelu ekonomického je podstatná především výše plateb, pro efektivní fungování stimulace k environmentálně žádoucímu chování jednotlivých fyzických osob je rozhodující celá jejich konstrukce. Samostatnou otázkou je pak právní forma platby; tu však pro účely tohoto příspěvku pomijím s konstatováním, že základním kritériem pro posouzení její vhodnosti je, v jaké míře umožňuje aplikaci všech prvků zvolené konstrukce platby.

Teoreticky lze vymezit dvě principiálně odlišné **konstrukce základu plateb** za nakládání s komunálním odpadem, a to platbu za skutečně vyprodukovaný odpad („platba za odpad“, „princip objemový/hmotnostní“) a nebo platbu kapitační, za každou jednotlivou osobu („platba za osobu“, „princip kapitační“). Z povahy těchto konstrukcí přitom plyne, že platba za odpad je jednak spravedlivá (ve smyslu odpovědnosti skutečného původce) a jednak motivující (jak ke snižování objemu odpadu, tak k jeho třídění apod.), zatímco platba za osobu tyto vlastnosti nemá. K tomu je ovšem třeba uvést následující:

1. Vzhledem k přirozeným problémům při realizaci není základem výpočtu **platby za odpad** množství či hmotnost odpadu fyzickou osobou vyprodukovaného ale odpadu touto osobou odevzdaného stanoveným způsobem. To je v jistém smyslu součástí motivační funkce konstrukce této platby. Motivuje totiž nejen k minimalizaci množství (objemu) produkovaného odpadu, ale též k vyššímu podílu vlastního využívání odpadu nebo, je-li např. zpoplatněn pouze tzv. směsný odpad k jeho třídění a separovanému sběru jeho jednotlivých složek). Konečný efekt však může být (a často je) právě opačný, neboť takto „motivované“ fyzické osoby se odpadu zbavují jakýmkoli myslitelným způsobem kromě zpoplatněného sběru obcí. Mezi nejčastější „alternativy“ patří zejména spalování odpadu včetně plastů v lokálních topeništích nebo

odkládání odpadu do nádob jiných osob, nádob na separovaný odpad, veřejných odpadkových košů, na tzv. černé skládky apod.

2. Vzhledem k absenci technického vybavení na měření skutečného objemu (hmotnosti) odevzdaného odpadu dochází k určité paušalizaci platby za odpad; fyzická osoba může (v určitých termínech) ovlivnit počet a velikost nádob na odpady a četnost jejich vyvážení, to však ne zcela odpovídá množství odevzdaného odpadu; platba za odpad je tak modifikována na „**platbu za popelnici**“. Tento aspekt se netýká systému sběru v pytlích.
3. Při aplikaci platby za popelnici v bytových domech, případně rodinných domech s více domácnostmi, přispívá další komplikace. Nádoby na komunální odpad jsou v těchto případech totiž často (i když z různých důvodů⁴ přidělovány k jednotlivým bytovým domům a platby za tyto nádoby jsou rozúčtovávány na jednotlivé domácnosti, resp. fyzické osoby v těchto domech žijící. Pravidelným kritériem pro toto rozúčtování

4 Majitel nebo správce nemovitosti vystupuje v některých systémech jako plátcé příslušné platby za nakládání s komunálním odpadem s oprávněním tuto platbu dále rozúčtovat na jednotlivé fyzické osoby, žijící v domě. Toto jeho postavení může v jednotlivých systémech vyplývat buď ze zák. (např. § 10 odst.2 zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění zák. č. 37/2000 Sb.), nebo z příslušné obecní vyhlášky (např. podle zákona č. 125/1997 Sb., v původním znění), nebo z různých dohod mezi ním, obcí, vlastníky či nájemci bytů apod.

je pak počet osob v jednotlivých domácnostech, a to nejen podle předpisů platných pro nájemní⁵ či družstevní⁶ domy, ale z povahy věci je takto postupováno i v případě bytů ve vlastnictví. Princip platby za odpad, resp. za popelnici, je tak v případě obyvatel bytových domů modifikován principem kapitačním. Vzhledem k anonymitě zejména velkých bytových domů a nemožnosti reálně ovlivnit chování sousedů, dalo by se ve vztahu ke konečnému výsledku výpočtu platby konkrétní fyzické osoby - obyvatele takového domu - hovořit o **konstrukci smíšené**, dokonce s převažujícím vlivem kapitačního principu platby. Není přitom bez významu, že právě ve velkých městech, která jsou největšími stoupcí tzv. adresných plateb žije drtivá většina obyvatel v bytových domech⁷.

5 Podle § 11 odst. 6 vyhlášky MF ČR č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu, (zrušené s účinností ke dni 31. prosince 2001 nálezem Ústavního soudu č. 231/2000 Sb.) se rozúčtování v nájemních bytech provádělo podle dohody pronajímatele se všemi nájemci, jinak podle počtu členů domácnosti.

6 Podle § 4 odst. 5 vyhlášky MF č. 85/1997 Sb., o nájemném z bytů pořízených v družstevní bytové výstavbě a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním těchto bytů, se sice rozúčtování v družstevních bytech provádí podle dohody družstva se všemi uživateli bytů v domě, jinak podle rozhodnutí orgánu družstva, v praxi je však zpravidla volen počet členů domácnosti.

7 Podle „Průběžných výsledků sčítání lidu, bytů a domů 2001“ žije v celé České republice 53,36 % obyvatel v bytových domech, avšak např. V Olomouci je to již

4. Jestliže platby za odpad jsou v praxi, někdy nevyhnutně, jindy záměrně modifikovány, lze i u **plateb za osobu**, alespoň do jisté míry, zohlednit celkové náklady obce na nakládání s komunálním odpadem (ostatně částečně rovněž závislé na chování všech fyzických osob - faktických producentů komunálního odpadu – a poplatníků plateb), případně chování určitých konkrétních fyzických osob. Je pravdou, že zainteresovanost na chování jakékoliv skupiny není zpravidla jednotlivci příliš vnímána a její projevy v chování jednotlivých fyzických osob nejsou velké, totéž lze ovšem (byť nepochybně v jiném měřítku) uvést i u výše zmíněného rozúčtovávání v rámci domů.
5. Existují samozřejmě i jiné **smíšené systémy** než výše uvedený případ bytových domů. Tak např. systémy, založené zdánlivě výlučně na principu kapitační platby, které mají nejčastěji charakter poplatku či daně, mohou být vhodně voleným souborem úlev a osvobození poměrně výrazně modifikovány ve prospěch motivačních aspektů celé konstrukce (viz výše o místním poplatku podle zákona č. 185/2001 Sb.).

Závěrem

Především, jak dokazují výše uvedené skutečnosti (a uvést by bylo možno nepochybně řadu dalších), není (na rozdíl od všeobecně prezentovaných tvrzení)

78,8 % a v Praze dokonce 85 % (vše zaokrouhleno). Vstupní údaje převzaty z www.czsu.cz/sldb/, Český statistický úřad, 2001.

tak zcela jednoznačné, které systémy mají jaký charakter a tedy i dopad na chování jednotlivých fyzických osob při nakládání s komunálním odpadem.

Za druhé, jestliže základní charakteristikou kapitační platby je, že nerozlišuje, v jaké míře se kdo podílí na produkci odpadu, je tato skutečnost stejně často kritizována (zejména ve vztahu k chybějící ekonomické motivaci k třídění odpadů), jako i chválena (zejména kvůli údajně prokazatelnému poklesu výskytu tzv. černých skládek). Jsou-li proto kapitační platby hodnoceny v tom smyslu, že neplní funkci ekonomického nástroje ochrany životního prostředí, je třeba poukázat na možný a (z hlediska principu komplexnosti i konečného efektu) žádoucí pohled v souvislosti s čistotou veřejných prostranství a krajiny v bezprostředním sousedství zastavěného území obce, jakož i se sníženými náklady obce na zajištění takového stavu. Ty jsou samozřejmě ekonomicky i z hlediska ochrany životního prostředí „vykoupeny“ potřebou jiné motivace fyzických osob k třídění odpadů (ekologická výchova, sběrové akce apod.), dodatečným tříděním odevzdaného komunálního odpadu, nebo jeho využíváním či zneškodňováním v nižším stupni vytrídění).

Zcela nakonec, jak již bylo uvedeno, byly ještě v průběhu roku 2001, tedy dříve než zákon č. 185/2001 Sb. vůbec nabyl účinnosti, podány hned

dva návrhy na jeho novelizaci (kromě již uváděného zákona o obalech). Podstata obou návrhů (jeden podala skupina poslanců a druhý Zastupitelstvo hl. m. Prahy jakožto zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku) byla shodná: ponechat každé jednotlivé obci na výběr mezi třemi různými režimy zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem. Tyto režimy se v základních rysech (avšak nikoliv důsledně) shodují se třemi v nedlouhé historii českého odpadového zákonodárství aplikovanými systémy plateb, tedy systémem smluvních cen podle zákona č. 125/1997 Sb., v původním znění (dosud leckde protiprávně provozovaném), zvláštním poplatkem podle novely č. 37/2000 Sb., a nově zavedeným místním poplatkem. Zatímco poslanecký návrh zákona byl již v 1. čtení v Poslanecké sněmovně 12. prosince 2001 vzat zpět s odůvodněním jeho totožností s návrhem Zastupitelstva hl. m. Prahy, prošel druhý návrh po mnoha peripetiích až do (svého již druhého) třetího čtení. K této novele se blíže vrátíme v samostatném článku v příštím čísle.



JUDr. et Ing. FILIP DIENSTBIER
je asistentem na Katedře veřejného
práva Právnické fakulty
Univerzity Palackého v Olomouci



Zákony na ochranu životního prostředí a institut komplexních pozměňovacích návrhů

Mgr. Magdaléna Zralá

V současné době probíhá období horlivé legislativní činnosti, která souvisí především s přípravou České republiky na vstup do Evropské unie, resp. se závazkem implementovat *acquis communautaire*. Parlament České republiky tak schválil také řadu nových zákonů o ochraně životního prostředí. Vzniká nová harmonizovaná legislativa jak horizontální tak i legislativa chránící jednotlivé složky životního prostředí.

Podíváme-li se na proces schvalování těchto nových zákonů, zjistíme, že se jedná o proces komplikovaný, kdy některé zákony se rodí doslova v porodních bolestech. Parlament je půdou politickou a konečná podoba zákonů je mnohdy předmětem politických dohod. Vzhledem ke složitosti projednávání návrhů zákonů a často i úrovni jejich zpracování se v praxi Poslanecké sněmovny ujal institut „komplexních pozměňovacích návrhů“. Aplikaci tohoto institutu bych chtěla demonstrovat na dvou zákonech, které vzbudily i mediální zájem a byly parlamentem projednávány v posledních dvou letech. Jedná se o zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí¹, který předkládala vláda, a zákon

č. 449/2001 Sb., o myslivosti², který je výsledkem poslanecké iniciativy³.

Komplexní pozměňovací návrhy jsou příznačné pro činnost Poslanecké sněmovny, nikoli Senátu. Je to dáno tím, že Poslanecká sněmovna má obecně v legislativním procesu silnější postavení. S tímto faktem souvisí i skutečnost, že ve Sněmovně je na projednávání zákona více času. Lhůta pro projednání návrhu zákona ve výboru je 60 dnů od rozhodnutí o jeho přikázání výboru k projednání, přičemž lhůta může být prodloužena⁴. Zatímco Senát má na projednání návrhu zákona pouze 30 dnů od jeho postoupení⁵. Institut komplexních pozměňovacích návrhů není v právním řádu formálně zakotven. Ústava, jednací řád Poslanecké sněmovny i jednací řád Senátu⁶ hovoří pouze o *pozměňovacích návrzích*. Tento institut je tedy vytvořený praxí. Pokud jsou předkládány pozměňovací návrhy, jedná se o změny jednot-

² Sněmovní tisky 788 a 836.

³ Komplexní pozměňovací návrh byl dále přijat k návrhu vodního zákona (sněmovní tisk 688), k návrhu zákona o ochraně ovzduší (sněmovní tisk 912), k návrhu zákona o integrované prevenci (sněmovní tisk 960).

⁴ § 91 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁵ Čl. 46 Ústavy.

⁶ Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

¹ Sněmovní tisk 495.

prostředí a výbor pro evropskou integraci. Návrh zákona byl Poslanecké sněmovně vrácen s pozměňovacími návrhy. Ta jej schválila ve znění schváleném Senátem. President republiky zákon nevetoval, takže zákonodárný proces mohl být dokončen. ***

Také schvalovací procedura *zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti*, trvala dlouho, skoro na den přesně rok¹⁵. Poslanci předložili vlastně dva návrhy - sněmovní tisk 788 (poslanci Jaroslav Palas, Jiří Drda a další) a - konkurenční - sněmovní tisk 836 (poslanci Stanislav Němec, Libor Ambrozek a další). Oba tisky projednával v Poslanecké sněmovně pouze zemědělský výbor, v prodloužené lhůtě (o 20 dnů). Také o problematice myslivosti se konal seminář (v Senátu dne 14. února 2001). Výsledkem složitých jednání bylo vytvoření kompromisního komplexního pozměňovacího návrhu¹⁶ k oběma tiskům¹⁷. Uvědomme si, že takto vlastně vznikl návrh třetí. Zatímco k tiskům 788 a 836 předložila vláda své stanovisko (v obou případech nesouhlasné)¹⁸, ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu se formálně vyjádřit nemohla. Srovnáme-li

původní znění návrhu a komplexní pozměňovací návrh, zjistíme řadu změn již v samotných definicích pojmů v zákoně používaných (§2). Za zmínku stojí především pojmy „zvěř srstnatá“ a „zvěř pernatá“, o jejichž vymezení se vedl velký boj. Jedná se totiž o to, které druhy bude možno lovit podle tohoto zákona. V původním návrhu bylo uvedeno 32 druhů zvěře srstnaté a 75 druhů zvěře pernaté. Komplexní pozměňovací návrh uvádí 26 druhů zvěře srstnaté a zvěře pernaté již jen 43 druhů. V témže paragrafu nalezneme také odlišné definování „zvěře hájené“. Komplexní pozměňovací návrh dále oproti původnímu návrhu více rozpracovává zásady chovu (§ 3). V ustanovení týkajícím se chovatelských trofejí detailně vyjmenovává medailové bodové hodnoty trofejí (je otázkou, zda by takové podrobnosti neměly být upraveny v prováděcím předpise). Významným způsobem přepracovává, příp. rozšiřuje úpravu honebního společenstva (§ 19 a násl.), změny a zániku honiteb (§ 31), smlouvy o nájmu honitby (§ 33), státní správy myslivosti (§ 57 a násl.), zavádí nově v § 62 podmínky státní podpory mysliveckého hospodaření a spolkové myslivosti. Ve výčtu změn by bylo možno pokračovat, nehledě na řadu legislativně technických úprav.

Poslanecká sněmovna vyslovila na konec s návrhem zákona souhlas ve třetím čtení dne 21. září 2001 a postoupila ho Senátu. V Senátu byl zájem výborů o tento zákon větší než v Poslanecké sněmovně. Projednávaly ho zde dokonce čtyři výbory: výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, výbor

15 Skupina poslanců předložila Sněmovně návrh zákona 6. prosince 2000, president zákon podepsal 7. prosince 2001.

16 Usnesení č. 156 zemědělského výboru ze dne 13. září 2001.

17 Sněmovní tisky 788/2 a 836/2. Na plénu se pak návrh zákona projednával jen jako tisk 788, tisk 836 byl 21. září 2001 vzat zpět.

18 Usnesení vlády č. 8 z 3. ledna 2001 a usnesení vlády č. 241 z 14. března 2001. Pro úplnost uvádím, že Ministerstvo zemědělství ČR připravovalo vládní verzi zákona o myslivosti.

pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost a ústavněprávní výbor. Zákon totiž vzbuzoval pochybnosti z mnoha důvodů, mj. z hlediska kompatibility s právem ES i z hlediska své ústavnosti. Poté měl návrh zákona o myslivosti podobný osud jako návrh zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Byl Poslanecké sněmovně vrácen s pozměňovacími návrhy, ta jej schválila ve znění schváleném Senátem. President republiky zákon nevetoval.

Nedomnívám se, že by komplexní pozměňovací návrhy byly v přímém rozporu s právním řádem. Na druhou stranu při aplikaci práva nejde jen o přísné dodržení litery zákona. Zákonodárná činnost, tedy *tvorba práva*, by měla mít určitou kulturu. Komplexní pozměňovací návrhy však k této kultuře nepřispívají. Za korektnější postup považuji vracet návrh zákona navrhovateli k dopracování nebo jeho zamítnutí, příp. zpětvzetí návrhu zákona, a opakování legislativního procesu.



Mgr. MAGDALÉNA ZRALÁ

**v současné době pracuje
v Parlamentním institutu
Kanceláře Poslanecké sněmovny ČR
(od roku 1999),
kde se zabývá právem životního prostředí
a právem Evropských společenství.**

SUMMARY

ENVIRONMENTAL PROTECTION ACTS AND THE GENERAL AMENDMENT PHENOMENON

This article criticises the general amendment phenomenon in relation with adopting new environmental protection acts when implementing *acquis communautaire* in the Czech Republic. This phenomenon is characteristic for the work of the Chamber of Deputies (unlike the Senate). General amendments are not formally regulated in Czech legal order, they are a matter of legislative custom. This custom means that instead of introducing amendments changing particular provisions of a draft act, a general amendment of a whole draft act is introduced. Such a general amendment may change the original wording significantly. There are four main points of critique to this procedure. When introducing a general amendment, no revised justification report is prepared. Tables comparing the draft act with EC legislation (accompanying each governmental bill) are not revised. The government has no possibility to express its opinion on the general amendment any more (under the Constitution, it has the right to express the opinion on all draft acts). The transparency of legislative process is jeopardised since the general amendments are prepared outside committee sessions (committee sessions are usually public). The general amendment phenomenon is demonstrated on two acts, the Environmental Impact Assessment Act

(a governmental bill) and the Hunting Act (introduced by deputies). The conclusion states that such a custom does not infringe directly Czech legal order. Still, it is not a convenient way of adopting legislation. A better solution is

to return the draft act to the Submitting Party to be refined, to reject, or to withdraw the draft act and initiate a new legislative process.



Nový právny nástroj na potláčanie kriminality na úseku ohrozených voľne žijúcich organizmov v slovenskom právnom poriadku

RNDr. Ján Zuskin

Dňa 19. februára 2002 schválila Národná rada Slovenskej republiky vládny návrh Zákona o obchode s ohrozenými druhmi žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zák. č. 237/2002 Zz.). Jeho právna účinnosť začína 1. júla 2002. Schválením tohto zákona urobila Slovenská republika ďalší dôležitý krok v naplnení kapitoly životné prostredie v rámci prístupového procesu k Európskej únii. Pre ochranu prírody, ale aj pre orgány činné v trestnom konaní sa tak dostáva do života kvalitatívne nová právna úprava umožňujúca účinnejší boj proti kriminalite spojenej s ohrozenými druhmi.

Okrem ustanovení preberajúcich právo Európskej únie tvorcovia do zákona zakomponovali ustanovenia zvyšujúce vymožitelnosť práva voči subjektom porušujúcim zákon. Využili tak bohaté skúsenosti Slovenskej inšpekcie životného prostredia a ďalších orgánov a organizácií štátnej ochrany prírody z často neúspešnej snahy zjednať na úseku druhovej ochrany právny stav.

Skúsenosti z porušovania ochrany rastlín a živočíchov

Hodnotenie závažnosti nelegálneho nakladania s ohrozenými druhmi voľne žijúcich organizmov sa často stretáva

s nepochopením u verejnosti. Avšak obrovské zisky z tejto nelegálnej činnosti na strane jednej a vymieranie druhov ako priamy následok tohto konania na strane druhej, viedlo mnohé krajiny k čoraz tvrdším represiam voči také- muto konaniu. Dnes je verejnosti bežne známe, že napríklad v afrických krajinách sa na boj proti pytliakom používajú krajné metódy ako nasadenie armády či špeciálnych ozbrojených jednotiek. Ďalej je známe, že v Indii uzákonili trest smrti za upytliacenie pandy. Mediálne známe sú aj prípady uväznenia našich občanov chytajúcich či pašujúcich v exotických krajinách hmyz, či iné živočíšstvo. Už menej si však verejnosť uvedomuje, že aj v stredoeurópskych podmienkach je v prírode mnoho analógií slonoviny, vzácnych kožušín či atraktívnych druhov. A našinec už vôbec nevie o tom, že naše krajiny sú intenzívne využívané na tranzit a často i ako cieľová krajina pre mnohé z prírody nelegálne nadobudnuté živočíchy a rastliny.

Že tento problém je skutočne medzinárodný, pochopili mnohé krajiny sveta a následne prijali Dohovor o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a rastlín - tzv. CITES (viď článok V. Stejskala v časopise České právo životního prostředí č. 2/2001). Tento vstúpil do platnosti už v roku 1975. Naše krajiny tento

problém začali riešiť až začiatkom postsocialistickej éry (pristúpenie ČaSFR k dohovoru v r.1992). Mnohí sa domnievajú, že tento počín súvisí s otvorením hraníc a tým aj vznikom podmienok pre nelegálny obchod na medzinárodnej úrovni. Žiaľ, je to len čiastočne pravda. Je pravdou, že sa prudko zvýšil nelegálny dovoz a vývoz prírodnín. Avšak tiež v ére socializmu sa so zahraničím aj v tejto oblasti obchodovalo a predmetom obchodu neboli len legálne nadobudnuté prírodniny.

Naša verejnosť si začala intenzívnejšie uvedomovať prítomnosť tohto problému až po mediálnej kampani v súvislosti so zadržaním vykrádača hniezda orla skalného vo Veľkej Fatre zo dňa 4. mája 2001. Páchateľom bol občan Českej republiky, sokoliar a uznávaný chovateľ orlov skalných - J. Kubec. Jeho právoplatné odsúdenie na trest odňatia slobody na dobu jedného roka znamená v našich podmienkach pozitívny precedens. Od minulého roka si totiž každý potenciálny páchateľ takéhoto skutku môže byť istý, že s represiou ustanovenou v našom Trestnom zákone už niekoľko rokov (§181c - Porušovanie ochrany rastlín a živočíchov) to naše orgány činné v trestnom konaní myslia vážne.

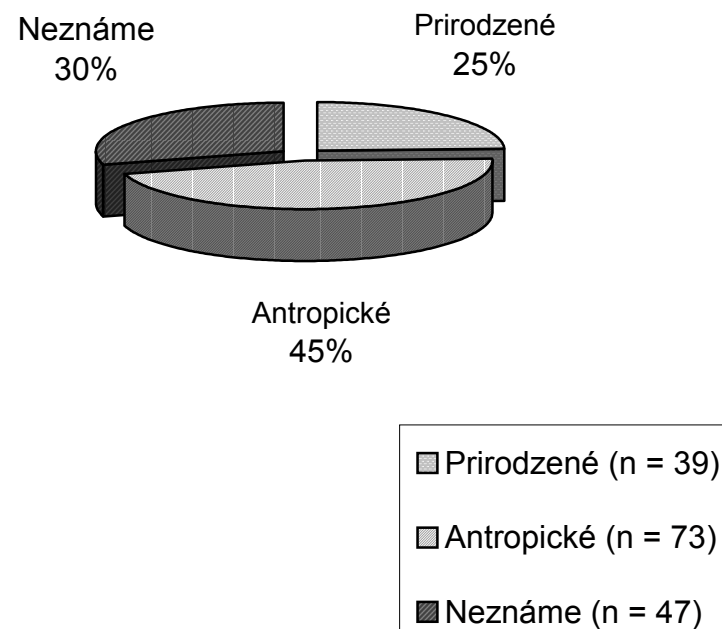
Pre nezainteresovaných sa môže zdať neprimerané za „jedného orla“ dostať nepodmienečný trest. Zdanie však klame. Za 30 rokov činnosti mimovládnej organizácie Skupina pre výskum a ochranu dravcov a sov (SVODAS) jej členovia zistili nasledovné množstvá vykradnutí kriticky ohrozených druhov živočíchov na účely sokoliarstva a sokoliarskeho predvádzania dravcov:

sokol rároh	530 mlád'at
sokol sťahovavý	120 mlád'at
orol skalný	250 mlád'at
orol kráľovský	100 mlád'at

Tieto údaje sú pravdepodobne nižšie oproti skutočnosti, nakoľko vykradnutie nie je ľahké identifikovať. Kto má pochybnosti o hodnovernosti týchto údajov, môže si urobiť úsudok i na základe exaktných zistení príčin strát u orla skalného za posledných osem rokov - počas realizácie špeciálneho projektu „Monitoring a manažment populácie orla skalného na Slovensku“. Tento projekt gesturuje štátna ochrana prírody a hodnotenie zistených skutočností posudzuje veľmi prísne. Dokladom toho je napr. vysoký podiel strát z neznámych príčin. Za vykradnuté považujeme len tie hniezda, kde sú nájdené stopy či iné dôkazy takéhoto činu.

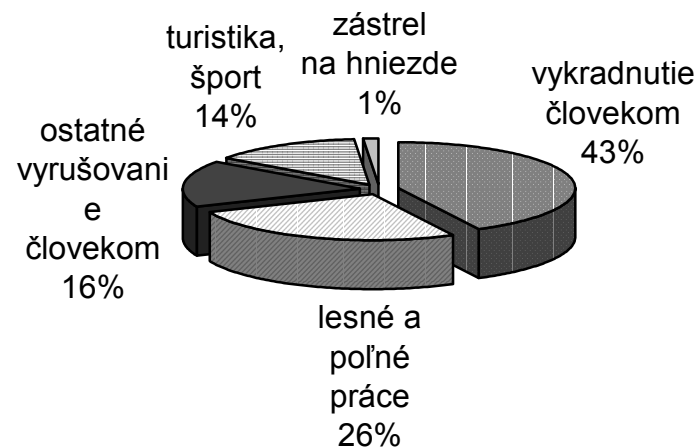
Z celkového počtu zistených strát v sledovanom období bolo prirodzených 25 %, neznámych 30 % a zavinených človekom 45 %. Zo zavinených človekom bolo až 43 % vykradnutí. K tejto štatistike je potrebné dodať, že časť neznámych strát sú tiež vykradnutia a ďalej, že nie všetky straty sa podarí zistiť. Špeciálnym prípadom straty je vykradnutie len jedného mlád'at'a s ponechaním druhého na hniezde. Druhý mlád'á potom môže vyletieť bez toho, aby sme vedeli, že napriek úspešnému hniezdeniu bolo hniezdo vykradnuté. Taký bol aj prípad Kubec. Bez jeho priameho pristihnutia pri čine, kedy odobral jedno mlád'á a druhé ponechal na hniezde, by sme sa o vykradnutí neboli dozvedeli.

Celkové straty orla skalného počas hniezdenia na Slovensku v rokoch 1994-2001 (n = 159)



Antropické straty orla skalného na Slovensku podľa faktorov v hniezdnom období v rokoch 1994-2001

- vykradnutie človekom (n = 31)
- ▨ lesné a poľné práce (n = 19)
- ostatné vyrušovanie človekom (n = 12)
- ▨ turistika, šport (n = 10)
- zástrel na hniezde (n = 1)



Prípad Kubec bol medzníkom z viacerých hľadísk. Nebol to však prvý prípad úspešného zadržania vykrádačov hniezd na Slovensku. V roku 1997 sme zadržali v Chočskom pohorí troch občanov Českej republiky – sokoliara, chovateľa orla J. Kučeru a sokoliara J. Sábla so synom. Vykradnutie, mimochodom na území národnej prírodnej rezervácie, sa podarilo i nafilmovať. Vykradnuté vajčka boli vykrádačmi neodborne transportované, následkom čoho zachladli. Podľa platného právneho predpisu vznikla škoda vyjadrená spoločenskou hodnotou 640 000 Sk. Páchatelia, ako cudzí štátni príslušníci, boli vyhostení a trestne stíhaní doma na slobode. Napriek oficiálnym medzištátnym dožiadaniám na úrovni ministrov, sa proces zbytočne oddiaľoval a nakoniec skončil smiešnymi podmienenými trestami. Podľa neoficiálnych informácií, dôvodom neprimeranej miernosti trestu bola aj v tom čase absentujúca skutková podstata trestného činu na úseku ochrany živočíchov v Trestnom zákone platnom v Českej republike. A to na rozdiel od slovenského, kde v dobe spáchania skutku takéto ustanovenie už bolo.

Nasledujúcu sezónu sme zaznamenali zvýšenú intenzitu vykrádania. Trest nebol dostatočne motivačný v prospech zníženia vykrádania, naopak, pôsobil kontraproduktívne.

V roku 2000 sme zadržali dvakrát po sebe tú istú skupinu podozrivú z úmyslu vykradnúť hniezdo orla skalného. Traja občania českej národnosti a jeden ukrajinskej, z toho jeden sokoliar a chovateľ orla s dcérou a druhý – sokoliarsky kandidát, vystrojení lezeckou technikou na

skalú i strom, boli po druhom zadržení predvedení na políciu. Bola u nich nájdená mapa s presne vyznačenými hniezdmi lokalitami orlov skalných na Liptove a Orave. Pri výsluchu sokoliar uviedol, že lokality mu zakreslil J. Kučera, páchatel' z roku 1997. Ďalej sa priznali aj k návšteve tretej orlej lokality, popreli však úmysel vykradnúť hniezdo. Zhodou okolností všetky tri lokality boli v tej dobe bez mláďat, takže nebolo čo vykradnúť.

Prípad Kubec je medzníkom aj z iného hľadiska. Keďže vidina zisku je lákavá, strach z prípadného trestu neodradí všetkých potenciálnych páchatel'ov. Tí, čo prídu, však budú lepšie pripravení na alternatívu pokusu o ich zadržanie. Dajú sa očakávať viacčlenné organizované skupiny, pravdepodobné je vybavenie strelnými zbraňami a máme signály i o možnom pôsobení páchatel'ov na objednávku.

Samozrejme, nielen sokoliarsky atraktívne dravce sú predmetom nelegálnej držby a obchodu. Predmetom záujmu chovateľov, zberateľov a pestovateľov sú všetky možné druhy živočíchov a rastlín, ba aj ich časti. V jednej ponuke majiteľa predajne so živočíchmi, ktorú sme neoficiálne získali, boli zastúpené exotické i domáce kriticky ohrozené druhy živočíchov, ale aj tie najbežnejšie, ktoré sa v zajatí obyčajne nechovávajú. To len dokazuje, že zadovážiť a predat' sa dá všetko.

Burzy, ktoré sa posledné roky veľmi rozšírili, ponúkajú na predaj často exponáty, ktoré dnes prakticky nie je možné legálne vlastniť a tieto sa bez po-

trebných dokladov o pôvode a nadobudnutí šíria ďalej.

Niektorí chovatelia využívajú všetky dostupné právne prostriedky za účelom vyhnutia sa kontrole a možnému postihu z dôvodu nelegálnej držby a obchodu. Nie sú výnimkou rôzne nátlakové akcie od mocenských (prostredníctvom politických predstaviteľov) až po zastrašovanie, pričom nezriedka ide i o hrozbu zbraňou.

Stručná charakteristika nového zákona „CITES“

Ako som už v úvode uviedol, základný rámec predkladaného návrhu zákona tvoria nariadenia Európskej únie upravujúce problematiku obchodu s druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín, a to:

- nariadenie Rady (ES) č. 338/97 o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a rastlín reguláciou obchodu s nimi v znení nariadenia Komisie (ES) č. 2724/2000
- nariadenie Komisie (ES) č. 939/97/EC o ustanovení podrobných pravidiel týkajúcich sa implementácie nariadenia Rady (ES) č. 338/97 o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a rastlín reguláciou obchodu s nimi v znení nariadenia Komisie (ES) č. 767/98 a nariadenia Komisie (ES) č. 1006/98
- nariadenie Komisie (ES) č. 191/2001 pozastavujúce introdukcii exemplárov určitých druhov voľne žijúcich živočíchov a rastlín do spoločenstva.

Nadobudnutím účinnosti návrhu zákona sa stane právna úprava o ochrane ohrozených druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi plne kompatibilná s príslušnými nariadeniami Európskej únie upravujúcimi danú problematiku.

Stručne interpretujúc vzťah uvedených nariadení Európskej únie a Dohovoru o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a rastlín – CITES je možné konštatovať, že nariadenia – a teda aj náš nový zákon – plne preberajú dikciu dohovoru s tým, že v niektorých častiach sú prísnejšie, ako dohovor (čo je v súlade so znením dohovoru).

Zákon obsahuje sedem častí. Prvá obsahuje základné ustanovenia so stanovením predmetu úpravy, charakteristiku ohrozených druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín a ich rozdelenie do štyroch skupín a vymedzenie základných pojmov.

Druhá časť stanovuje podmienky dovozu, vývozu, opätovného vývozu a tranzitu exemplárov podľa jednotlivých skupín, obmedzenia, konanie o povolení, odobratie povolenia, jeho zmenu, zrušenie a zánik.

Tretia časť pojednáva o komerčných činnostiach a o premiestňovaní exemplárov na území Slovenskej republiky, o kontrole komerčných činností a konaní súvisiacich s komerčnými činnosťami a premiestnením živých exemplárov.

Štvrtá časť určuje podmienky na úseku evidencie, preukazovania pôvodu a nezameniteľného označenia exemplárov.

Piata časť ustanovuje orgány štátnej správy a vymedzuje ich pôsobnosť, charakterizuje výkon štátneho dozoru a vedecký orgán.

Šiesta časť pojednáva o zodpovednosti za porušenie povinností a spolu so zvýšením vymožiteľnosti práva robí veľké starosti tým obchodníkom, chovateľom a majiteľom, ktorých praktiky sú z hľadiska práva pochybné. Sú tu ustanovenia o správnych deliktach, priestupkoch, o zaistení vecí, predaji zaistenej veci, zhabaní exemplára, o správe majetku štátu vo vzťahu k prepadnutým a zhabaným exemplárom, o spoločenskej hodnote exemplárov. Tieto ustanovenia zásadným spôsobom upravujú a vylepšujú doterajší zdĺhavý, komplikovaný a často prakticky nerealizovateľný systém zhabania a ďalšieho nakladania s nelegálne držanými exemplármi.

Siedma časť obsahuje spoločné a prechodné ustanovenia a záverečné ustanovenie. Za ním nasledujú dve krátke, avšak potrebné novely zákonov, a to zákona o ochrane prírody a krajiny a zákona o správnych poplatkoch. A celkom na záver – účinnosť zákona.

Namiesto záveru

Proces prípravy zákona bol ukážkovým príkladom toho, ako chápu demokraciu a právo ľudia, ktorí svoje osobné či skupinové záujmy nadradzujú nad záujem spoločnosti. Tvorcovia zákona

okrem podľa môjho názoru skutočne profesionálnej práce odvedenej pri formulovaní jednotlivých ustanovení zákona, umožnili dotknutým záujmovým skupinám vysoko nadštandardný spôsob pripomienkovania. Zrealizovali niekoľkonásobné rokovania, semináre, prijali mnohé požiadavky, a to všetko v atmosfére osočovania, sťažností, protestných akcií poznačených znevažovaním pracovníkov štátnej ochrany prírody či na nepravdách a polopravdách založenej mediálnej kampani smerovanej proti prijatiu tohto zákona.

Predstavitelia sokoliarov a chovateľov mali možnosť predostrieť svoje požiadavky ešte aj počas prejednávania zákona v jednotlivých výboroch parlamentu. Tu sa však, s výnimkou zástupcov Slovenského zväzu chovateľov, prezentovali nielen nekompetentnými požiadavkami, prijatím ktorých by sa znefunkčnili časti zákona a ten by navyše stratil úplnú kompatibilitu s právom Európskej únie, ale aj ich spôsob jednania bol nevhodný a vyvolával u poslancov nevôľu.

Naopak poďakovanie za pomoc potrebnému zákonu si okrem pracovníkov odborných organizácií štátnej ochrany prírody zaslúžia aj predstavitelia mimovládnych organizácií, a to predovšetkým Skupiny pre výskum a ochranu dravcov a sov – SVODAS a Spoločnosti pre ochranu vtáctva na Slovensku – SOVS.

Ak by som mal bez odbornej analýzy odhadnúť, či je tento zákon kvalitný, sledujúc reakcie niektorých sokoliarov, obchodníkov a chovateľov,

dospel by som k záveru, že zákon „trafil do čierneho“.

RNDr. JÁN ZUSKIN

je dlouholetým pracovníkem státní ochrany přírody, kde působil ve vícero řídicích funkcích, naposledy jako generální ředitel Sekce ochrany přírody Ministerstva životního prostředí Slovenské republiky. V současné době pracuje jako expert v Štátnej ochrane prírody SR.

Je spolukoordinátorem projektu na ochranu orla skalního na Slovensku, v rámci kterého se aktivně věnuje též problematice ptáčích kriminality, podílí se na přípravě zákonů v této oblasti a je přímým účastníkem úspěšného zadržení pachatele vykradení hnízda v r. 2001. Tyto aktivity provozuje též jako člen nevládní organizace SVODAS

SUMMARY

NEW LEGAL TOOL OF STRUGGLE AGAINST CRIME IN THE FIELD OF ENDANGERED WILD ORGANISMS IN SLOVAK LAW SYSTEM

The Slovak law system is more complete and efficient now in the field of nature due to the Law on trade in endangered species of wild fauna and flora, which was approved in February 2002. This article describes briefly the situation and experience in Slovakia in connection with endangered species crime. The second part describes the aim, content and significance of the new law. Besides the compatibility with EU directives, it brings new more efficient tools on control and management of activities in the field of trade with wild organisms in Slovakia.



Nová právní úprava ochrany přírody ve Spolkové republice Německo

JUDr. Martin Smolek LL.M

OBSAH:

1. Vývoj právní úpravy ochrany přírody v SRN
 - (a) Historie právních úprav
 - (b) Ochrana přírody v návrhu kodexu
2. Legislativní proces v případě zákona o ochraně přírody
3. Nový zákon o ochraně přírody
 - (a) Struktura zákona
 - (b) Cíle a zásady nové právní úpravy
 - (c) Koncepční nástroje ochrany
 - (d) Právní regulace zásahů do přírody
 - (e) Vztah ochrany přírody a zemědělství
 - (f) Síť spojených biotopů
 - (g) Ochrana přírody v moři
 - (h) Účast veřejnosti prostřednictvím spolků
 - (i) Implementace komunitárního a mezinárodního práva

V určitých ohledech zásadní a rozsáhlou změnu právní úpravy ochrany přírody ve Spolkové republice Německo předložila počátkem července loňského roku Spolková vláda ke schválení německému Spolkovému sněmu. Návrh vypracovaný Spolkovým ministerstvem životního prostředí byl po více jak půlročním obtížném vyjednávání v německém parlamentu přijat v únoru letošního

roku¹ a následně publikován na počátku dubna² ve Spolkové sbírce zákonů (BGBl.). Po 25 letech se tak podařilo po několika neúspěšných pokusech v předchozích legislativních obdobích modernizovat právo ochrany přírody v Německu.

Nový zákon obsahuje také řadu zajímavých momentů, které by mohly představovat určitou inspiraci pro současné připravované změny české legislativy v této oblasti. Protože se však jedná o zákon velmi rozsáhlý, dotýká se příspěvek zejména ve své třetí části některých poměrně nesourodých institutů, u kterých nebylo možné s ohledem na omezený prostor zabývat se do hloubky všemi jejich možnými aspekty. Účelem následujícího článku je proto zejména nastínit nová možná řešení upravená v rámci zákona na ochranu přírody a péče o krajinu s tím, že k některým dílčím speciálním otázkám se bude vhodně vrátit podrobněji po vydání odpovídajících konkretizujících předpisů jednotlivých spolkových zemí.

1 Zákon byl za souhlasu Spolkové rady schválen ve své konečné podobě 1. února 2002, srov. sdělení Spolkového ministerstva životního prostředí č. 18/02. Celý legislativní proces (tj. včetně podpisu spolkového prezidenta) byl ukončen 25. března 2002.

2 Zákon byl publikován dne 3. 4. 2002, BGBl. I 2002 Nr. 22. Dnem publikace zákon vstoupil v účinnost, srov. čl. 5 zákona.

1. Vývoj právní úpravy ochrany přírody v SRN

(a) Historie právních úprav

Právo ochrany přírody má v německých zemích poměrně dlouhou tradici. Představuje jednu z nejstarších materiálů práva životního prostředí vůbec. Na území dnešní Spolkové republiky Německo se tak bylo možno již v první polovině předminulého století setkat s právní normou, jejíž účelem byla ochrana pohorí *Siebengebirge* nedaleko Bonnu před nepříznivými účinky kamenolomů³.

Ochrana přírody byla v Německu (podobně jako např. v bývalém Československu) dlouhou dobu počítána do oblasti kultury, což dokazovalo i její zařazení do resortu spolkových ministerstev kultury, v jejichž rámci byla příroda chráněna jako „přírodní památníky“ (*Naturdenkmäler*). Na toto pojetí ostatně také později navázal zákon o kultuře v bývalé NDR⁴.

Až do poloviny sedmdesátých let byla oblast ochrany přírody v Německu upravena Říšským zákonem o ochraně přírody (*Reichsnaturgesetz*) z 26. června 1935⁵. Přes jeho omezené použití pouze na určitou částečnou územní a druhovou ochranu, přičemž se jednalo

zejména o vymezování některých chráněných území a zákazy odchyty, resp. sběru, se podařilo přijmout komplexní moderní normu na ochranu přírody a péči o krajinu až v roce 1976⁶. Důvodem byla nevyjasněnost zákonodárných kompetencí v oblasti ochrany přírody mezi Spolkem a spolkovými zeměmi, resp. nesouhlas Spolkové rady k potřebnému rozšíření zákonodárné působnosti federace v této oblasti⁷.

Zákon z roku 1976 (*Bundesnaturschutzgesetz* - BNatSchG), jehož účinnost skončila dnem nabytí účinnosti Zákona k nové úpravě práva ochrany přírody a péče o krajinu a o změně některých dalších zák. (BNatSchNeuregG⁸), představoval první ucelený právní předpis na území Spolkové republiky Německo, který překračoval tradiční úzké pojetí ochrany přírody. Zákon se ovšem již na počátku devadesátých let minulého století jevil v mnoha ohledech jako překonaný a stále častěji se objevoval požadavek na přijetí (zcela) nové právní úpravy, která by lépe odpovídala jak národním potřebám ochrany přírody v Německu (zejména zrušení privilegia zemědělské produkce, srov. níže), tak požadavkům mezinárodních úmluv a komunitárních norem, k jejichž implementaci bylo Německo povinno. BNatSchG byl za dobu své

3 Zmíněná právní norma byla vydána již v roce 1829; podrobně k historii ochrany přírody ve Spolkové republice Německo srov. *Kloepfer, M.*: Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts. Berlin 1994, s. 70 násl.

4 Srov. *Kloepfer, M.*: Umweltrecht, 2. vydání, München 1998, s. 705.

5 Zákon z 26. 6. 1935, RGBI. I S. 821.

6 BGBl. I S. 3574.

7 K historii vzniku zákona srov. *Soell*, in: Salzweil (Vyd.), Grundzüge des Umweltrechts, 1982, s. 481 a násl.

8 Gesetz zur Neuordnung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften, viz. pozn. č. 2.

existence novelizován třemi přímými novelami a řadou novel nepřímých. Přímou byl zákon změněn poprvé v roce 1987⁹, kdy se podstatným způsobem změnila část zákona regulující ochranu druhů. Dále v roce 1998¹⁰ se do zákona dostala ustanovení implementující (byť pouze částečně) směrnici o stanovištích (92/43/EEC) a nařízení CITES (EC No 338/97). Třetí přímá novelizace proběhla také v roce 1998¹¹ a jednalo se pouze o částečná doplnění (smluvní ujednání) či změnu (nová formulace tzv. „zemědělské klauzule“) některých ustanovení.

Přes několik výše uvedených dílčích novelizací se ovšem až do letošního roku nepodařilo přijmout nový právní předpis, který by komplexním způsobem uspokojivě řešil naznačené problémy¹². Je potřeba se ovšem zmínit na tomto místě o skutečnosti, že se jedná o tzv. zákon rámcový (bliže k významu pojmu „rámcový zákon“ v kontextu německého práva viz. dále), tzn. o zákon, k jehož plné aplikaci je potřeba jeho provedení v zákonech jednotlivých spolkových zemí. BNatSchG tak byl proveden celkem

16 zemskými zákony¹³, které budou muset být z důvodu přijetí nového zákona novelizovány, resp. nahrazeny novými právními předpisy¹⁴.

(b) Ochrana přírody v návrhu kodexu

Byť právně nezávazný, velký význam pro utváření a vývoj německého práva životního prostředí má tzv. profesorský návrh kodexu práva životního prostředí (UGB – ProfE). Kodex byl vypracován v rozmezí let 1988 – 1990 pracovní skupinou vysokoškolských profesorů a sestává se jak z obecné, tak zvláštní části. Z více důvodů, mimo jiné také z důvodu složitosti rozdělení kompetencí mezi zákonodárstvím Spolku

13 Nejstarším z těchto zákonů spolkových zemí je Zákon k ochraně přírody, k péči o krajinu a k zajištění rekreace ve volné krajině (*Naturschutzgesetz* - NatSchG) spolkové země Baden-Württemberg [zák. z 21. 10. 1975; GBl. 1976 S. 96], nejmladším je Hesenský zákon o ochraně přírody a péči o krajinu (*Hessisches Naturschutzgesetz* - HENatG) [zák. z 16. 4. 1996; GVBl. I S. 145]. Mezi významnějšími z jednotlivých zemských zákonů lze uvést např. bavorský Zákon o ochraně přírody, péči o krajinu a rekreaci ve volné krajině (*Bayerisches Naturschutzgesetz* - BayNatSchG) [zák. z 10. 10. 1982; GVBl. S. 874] nebo Zákon k zabezpečení přírodního bohatství a rozvoji krajiny (*Landschaftsgesetz* - LG) spolkové země Nordrhein – Westfalen [zák. z 15. 8. 1994; GV NW S. 710].

14 Až na výjimky několika ustanovení, která mají být provedeny zákony spolkových zemí do 8. května 2003, je obecná doba stanovená příslušným zemským orgánem pro revizi vlastních zákonů na ochranu přírody 3 roky; srov. ust. § 71 BNatSchNeuregG.

a jednotlivých spolkových zemí, se zdá (alespoň v současné době) nanejvýš nepravděpodobné, že by byl kodex přijat parlamentem a stal se z něho obecně závazný právní předpis. Přesto, jak dokládá např. právě nově schválený BNatSchNeuregG, je základním východiskem a jednoznačnou inspirací při novelizacích stávajících norem práva životního prostředí.

Materie ochrany přírody a péče o krajinu je v profesorském návrhu obsažena v první kapitole zvláštní části návrhu kodexu (§ 170 až 221 UGB – ProfE). V kodexu se kromě jiného počítá s vytvořením sítě spojených biotopů, které by pokrývaly 10 % plochy spolkové země, posílením obecné povinnosti ochrany přírody ve vztahu ke každému a dále také s výrazným oslabením již zmíněné zemědělské klauzule, která zakotvuje v zákoně z roku 1976 určité privilegium zemědělského hospodaření v krajině (viz. dále). Struktura první kapitoly zvláštní části kodexu není sice totožná se strukturou použitou jak v minulém, tak stávajícím zákoně na ochranu přírody, přesto se jí výrazně podobá. Jako zvláštní oddíl je v návrhu kodexu upravena problematika náhrad a odškodnění za znečištění využívání pozemků z důvodu ochrany přírody. Zdůrazněny jsou v návrhu kodexu také prvky smluvní ochrany (§ 215 UGB – ProfE; *Vertragsnaturschutz*) a intenzivnějšího zapojení spolků na ochranu přírody do rozhodovacích procesů v otázkách zásahů do přírody a krajiny formou zavedení možnosti žaloby spolku (§ 217 UGB – ProfE; *Verbandsklage*).

Vedle profesorského návrhu kodexu práva životního prostředí je potřeba se ještě zmínit o návrhu tzv. nezávislé komise odborníků (UGB – KomE), zřízené z iniciativy Spolkového ministerstva životního prostředí¹⁵, která v rozmezí let 1992 až 1997 zpracovala návrh zákona, který do značné míry vycházel z profesorského návrhu kodexu a který měl sloužit jako vládní návrh zákona připravený pro legislativní proces. Materie ochrany přírody je upravena v jeho deváté části nazvané „Ochrana přírody, péče o krajinu a ochrana lesa“ (§ 245 až 325 UGB – KomE). Jak vyplývá již ze samotného názvu, došlo zde na rozdíl od profesorského návrhu k rozšíření řešené problematiky o některé další oblasti, jako je např. ochrana lesa (§ 302 až 317 UGB – KomE). Některé otázky, mezi jinými právo žaloby spolku na ochranu přírody, nejsou řešeny jako v profesorském návrhu specificky pro oblast ochrany přírody, ale jsou zakotveny v obecných ustanoveních návrhu komise a vztahují se tak bez modifikace na celou zvláštní část návrhu.

2. Legislativní proces v případě zákona o ochraně přírody

Z pohledu českého práva životního prostředí není sice samotný legislativní proces schvalování nového zákona na ochranu přírody příliš podstatný, jeho určité aspekty ovšem nejsou zcela bez

15 Celý název ministerstva v překladu zní: Spolkové ministerstvo pro životní prostředí, ochranu přírody a jadernou bezpečnost (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit).

zajímavosti a stojí alespoň za krátkou zmínkou.

Návrh současného platného zákona byl předložen spolkovým ministrem životního prostředí Jürgenem Trittinem spolkové vládě a schválen jejím usnesením ze dne 30. května 2001. Následně byl předložen - jelikož se jednalo o vládní návrh zákona - k vyjádření Spolkové radě, jakožto reprezentantu zájmů spolkových zemí při rozhodování na federální úrovni (tzv. „první kolo“ ve Spolkové radě; *Bundesrat*). Účelem takového postupu podle čl. 74 GG v případě vládních návrhů zákonů je předem zjistit postoj zástupců spolkových zemí a zabránit tak možným podstatným neshodám v dalším schvalování.

Spolu s kladným vyjádřením Spolkové rady byl návrh doručen a projednán německým Spolkovým sněmem¹⁶ (*Bundestag*) 28. června 2001 (první čtení návrhu zákona), který tak měl během poměrně krátkého časového období rozhodovat po schválení tzv. atomového konsensu, zákona o obnovitelných energiích a novely zákona o využití tepelné energie o další významné normě z oblasti práva životního prostředí. Spolkový sněm zákon po tvrdé kritice některých poslanců zejména z řad opoziční CSU-CDU přijal v listopadu 2001¹⁷.

Pravomoc Spolku regulovat svým právním předpisem oblast ochrany přírody vyplývá z čl. 75 odst. 1, bod 3

16 Srov. tisk Spolkového sněmu BT Drucksachen 14/6378, 14/7469, 14/7469, 14/7490.

17 Srov. tisk Spolkového sněmu BT Drucksache n 14/7469 z 14. 11. 2001.

německé Ústavy¹⁸ (GG). Jedná se přitom o tzv. „rámcovou kompetenci“, tzn. oprávnění Spolku vydat spolkový rámcový právní předpis, který je pak detailizován v právních úpravách jednotlivých spolkových zemí¹⁹. To ovšem neznamená, že by ustanovení rámcového zákona nemohla být bezprostředně použitelná. Z důvodu zvýšení právní jistoty zákon proto sám taxativně stanoví ta ustanovení, která pro svoji aplikaci nepotřebují provedení zemským zákonem²⁰ a jsou tedy bezprostředně aplikovatelná na území celého spolkového státu. Na rozdíl od ostatních rámcových právních předpisů v oblasti práva životního prostředí (např. zákon o vypouštění odpadních vod – *Abwassergesetz*) zde ale zákonodárce nevyčerpal jak u minulého, tak současného zákona na ochranu přírody zcela rámcovou kompetenci a proto

18 Tzv. Grundgesetz [Základní zákon]; úst. zák. z 23. května 1949 (BGBl. S. 1).

19 Srov. pozn. č. 13. Je třeba ovšem dále upozornit na skutečnost, že přestože je rámcová kompetence v tomto případě hlavním právním základem pro vydání spolkového předpisu, není jediným podkladem, na jehož základě byl zahájen legislativní proces. Tak komplexní zákon, jakým BNatSchNeuregG bezesporu je, se nemůže samozřejmě striktně omezit pouze na otázky ochrany přírody, ale musí upravovat i jiné otázky, pro než je ovšem v rámci GG stanoven odlišný legislativní základ. Doplnkově se proto zákon opírá o tzv. výlučnou kompetenci (čl. 73 GG – otázky cla a obchodu) i o konkurující kompetenci (čl. 74 odst. 1 GG, zejména bod 1 – trestní právo, bod 18 – ochrana půdy nebo bod 24 – ochrana před znečištěním ovzduší a hlukem).

20 Ust. § 11 BNatSchNeuregG (dříve § 4 BNatSchG).

zůstává spolkovým zemím poměrně velký prostor při utváření svých vlastních právních norem²¹. To je také jeden z důvodů, proč se jednotlivé zemské zákony na ochranu přírody liší od sebe více, než jak je tomu u ostatních environmentálních materií. Takový trend bude pravděpodobně zachován také v následujících třech letech, ve kterých mají spolkové země povinnost přijmout v souladu s rámcovým BNatSchNeuregG odpovídající zemské předpisy²².

Stanovení ústavně-právního základu zákonodárné pravomoci Spolku v konkrétním případě je důležité mimo jiné pro určení charakteru celého legislativního procesu přijímání zákona, tzn. zda-li se bude jednat o zákon s možností výhrady (*Einspruchsgesetz*) nebo zákon s nutností souhlasu (*Zustimmungsgesetz*) Spolkové rady. V případě zákona s možností výhrady může Spolkový sněm prosadit předpis proti vůli Spolkové rady, na druhou stranu zákon, k němuž je nutný souhlas Spolkové rady, nelze bez takového souhlasu realizovat. V případě schvalování BNatSchNeuregG ve Spolkovém sněmu se projevila tendence některých poslanců Spolkového sněmu nahlížet na zákon jako na zákon s nutným souhlasem, což mělo sloužit k jeho zablokování²³. Takový výklad ale nakonec nebyl přijat a zákon byl projednán jako zákon s možností výhrady.

21 K tomu srov. *Kloepfer, M.*: Umweltrecht, pozn. č. 3, s. 715, marg. č. 21.

22 Srov. pozn. č. 13.

23 Srov. např. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Erste Lesung der Naturschutznovelle, 29. června 2001, s. 2.

Spolková rada disponuje v souladu s čl. 77 odst. 2 GG oprávněním svolat v případě zákona s možností výhrady tzv. zprostředkovací výbor (*Vermittlungsausschuß*), s jehož pomocí je možno dořešit sporné otázky, které se objevily při projednávání právní normy před Spolkovou radou. Ve zprostředkovacím výboru jsou zastoupeni zástupci jak Spolkové rady, tak Spolkového sněmu. Takový postup byl zvolen také v případě projednávání nového zákona na ochranu přírody²⁴, přičemž nejdůležitějším a nejvíce diskutovaným tématem tohoto výboru byla otázka nutnosti dokumentace používání pesticidů a hnojiv, resp. vůbec otázka definování obsahu pojmu správná zemědělská praxe, který se objevil v § 5 odst. 4 BNatSchNeuregG. Zákon přijatý 15. listopadu Spolkovým sněmem byl nakonec v této části změněn podle závěrů zprostředkovacího výboru, který svým usnesením²⁵ doporučil podle § 10 odst. 3 svého jednacího řádu schválit pozměněnou verzi zákona na společném zasedání Spolkového sněmu a Spolkové rady²⁶. Společné zasedání obou komor německého parlamentu se konalo 1. února letošního roku a návrh zákona v pozměněné podobě byl s konečnou platností přijat.

24 Srov. usnesení Spolkové rady BR Drucksache 14/7942, kterým se svolává na žádost Spolkové rady zprostředkovací výbor.

25 BR Drucksache 14/8095.

26 Bez využití této možnosti by musel o pozměněném návrhu hlasovat znovu Spolkový sněm, který by pro přijetí zákona musel dosáhnout kvalifikované většiny poslaneckých hlasů.

3. Nový zákon o ochraně přírody a péči o krajinu

Vedle tradičních materií upravovaných v kontinentálním právu v předpisech ochrany přírody a krajiny (tzn. zejména obecná a zvláštní druhová a územní ochrana) obsahuje BNatSchNeuregG celou řadu dalších zajímavých aspektů, které původní BNatSchG z roku 1976 vůbec neznal nebo je upravoval v jiné podobě. Z pohledu českého práva je zajímavá již samotná koncepce zákona, který vedle výše uvedených problematik řeší z pohledu ochrany přírody např. ochranu kvantity půdního fondu, ochranu klimatu apod., tedy materie upravené v českém právu výlučně v předmětných složkových zákonech.

Snahou nového zákona je zabránit stále se zhoršujícímu stavu přírody a krajiny na území Německa zejména v těch případech, ve kterých - byť několikrát novelizovaná - právní úprava z roku 1976 zaostala²⁷. Jako nejvíce problematické se za současné situace jeví postupující ztráta biologické rozmanitosti (včetně genetického ochuzování populací a ohrožení rozmanitosti životních prostorů a společenstev), odnímání pozemků půdnímu fondu a roztříštění krajiny, ochuzování krajinného rázu a s tím spojeným zhoršováním krajiny jako místa rekreace a zotavení člověka.

Stěžejními body nové právní úpravy je tak zejména nové definování vztahu mezi ochranou přírody a zemědělstvím, zavedení celostátní sítě spojených bio-

27 Srov. Důvodovou zprávu k zákonu, obecnou část [Allgemeiner Teil] – tisk Spolkového sněmu č. 14/7469 z 14. 11. 2001.

topů, zlepšení pravidel jednotlivých zásahů do přírody a krajiny v konkrétních případech lepší zapojení účasti veřejnosti na rozhodování o otázkách ochrany přírody, včetně zlepšení procesního postavení spolků na ochranu přírody a včasné informování veřejnosti, posílení preventivní funkce plánování krajiny a posílení ochrany mořského bohatství uvnitř německé výlučné hospodářské zóny (*Deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone* – AWZ) a pevninského šelfu (*Festlandsockel*)²⁸.

Bohužel se vzhledem k omezenému prostoru nelze podrobně zmínit o všech výše uvedených aspektech, které s sebou BNatSchNeuregG přináší. V následujícím textu jsou proto detailněji popsány pouze některé z nich, zejména s ohledem na možnou inspirativní hodnotu pro budoucí revizi českého práva v této oblasti.

(a) Struktura zákona

Zákon se člení celkem do desíti oddílů a je strukturován následovně: v prvním oddíle (Obecná ustanovení; § 1 až 11 BNatSchNeuregG) jsou uvedeny cíle a zásady ochrany přírody, působnost správních úřadů, smluvní ujednání, pojmy a také úprava již zmiňovaného vztahu ochrany přírody na jedné straně a zemědělství, rybářství a lesního hospodářství na straně druhé. Druhý oddíl (Posuzování vlivů a plánování v krajině; § 12 až 17) obsahuje koncepční nástroje ochrany přírody. Patří k nim jednak vyhodnocování stavu

28 12 – 200 mořských milů od pobřeží, srov. dále pozn. č. 58.

přírody v konkrétním územním celku, posuzování změn a vlivů opatření na ochranu životního prostředí na předmětnou část přírody²⁹ a plánování v krajině. Třetí oddíl obsahuje úpravu obecné ochrany přírody (Obecná ochrana přírody a krajiny; § 18 až 21) a čtvrtý a pátý oddíl pak ochranu zvláštní (čtvrtý oddíl – Ochrana, péče a rozvoj určitých částí přírody a krajiny; § 22 až 37; pátý oddíl – Ochrana a péče o volně žijící živočichy a planě rostoucí rostliny; § 38 až 54). Zákon se v těchto částech tedy výrazně přibližuje struktuře zákona zvolené např. v případě zákona č. 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny. Oddíl šestý řeší zcela specifickou oblast úzce související s efektivní ochranou přírody a její funkcí jako místa relaxace člověka (Rekreace v přírodě a krajině; § 55 až 56), a sice otázky možnosti rekreačního využití, resp. zotavení v přírodě včetně provozování v rámci schvalování zákona diskutovaných sportovních aktivit ve volné krajině. Oddíl sedmý zahrnuje úpravu spolupůsobení spolků na ochranu přírody (Spolupůsobení spol-

29 Pojem „posuzování vlivů“ neodpovídá v tomto kontextu obdobnému institutu známému např. ze zákona č. 100/2001 Sb., zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Obsah tohoto pojmu je v BNatSchNeuregG nepoměrně širší a zahrnuje zejména monitoring stávajícího stavu přírody a jejích změn. Překlad názvu jako „posuzování vlivů“ byl zvolen jako pravděpodobně neadekvátnější termínům používaným v současné době v českém právu životního prostředí, přestože přesnější překlad by byl asi „monitoring životního prostředí“ či „pozorování životního prostředí“ (*Umweltbeobachtung*).

ků; § 57 až 60) včetně zavedení nového procesního institutu žaloby spolku (obdoba veřejné žaloby) na federální úrovni. Osmý oddíl je sběrným oddílem pro některé další instituty (Doplňující ustanovení, § 61 až 63), jako např. možnost udělování výjimek apod. Dále obsahuje některá další doplňující pravidla vztahu zákona ke komunitárním předpisům.

Předposlední devátý oddíl (Sankční a trestněprávní předpisy; § 64 až 67) řeší otázky sankcí, a to jak za správněprávní delikty, tak za trestné činy. Poslední desátý oddíl (Přechodná ustanovení; § 68 až 70) pak upravuje otázky související s časovou rovinou aplikace některých ustanovení.

(b) Cíle a zásady nové právní úpravy

Nejen z toho důvodu, že BNatSchNeuregG je zákonem rámcovým a tudíž sám o sobě poskytuje výkladové vodítko pro právní úpravy jednotlivých spolkových zemí, je stanovení cílů a zásad stěžejní místem celého zákona a podává jasný přehled o celé koncepci, resp. vnímání ochrany přírody v kontextu německého právního řádu. Jak stanovení cílů zákona (§ 1), tak formulace zásad (§ 2) doznaly v novém zákoně určitých změn, které odráží vývoj i změnu postoje německé společnosti k této oblasti ochrany životního prostředí.

Cíle uvedené v § 1 zákona se opírají o ust. čl. 20a GG a zahrnují ochranu, péči, rozvoj a (pokud je to žádoucí) obnovení:

- výkonnosti a funkčnosti přírody,

- schopnosti obnovení a udržitelného využívání přírodního bohatství,
- živočišné a rostlinné říše včetně jejich habitatů,
- a konečně rozmanitosti, jedinečnosti a krásy, stejně jako rekreačního využití přírody a krajiny.

Koncepce těchto cílů nadále vychází z – pro Německo typického – antropocentrického přístupu k ochraně přírody, který je ovšem v novém znění tohoto ustanovení poněkud oslaben. Ochrana přírody a krajiny se tak již nemá realizovat pouze z toho důvodu, že tyto jsou nezbytným základním prostorem pro život člověka, ale také z důvodu jejich vlastní hodnoty. Tím došlo k částečnému naplnění snahy změnit otázku etického přístupu k přírodě vyjádřených v některých minulých návrzích novel. Explicitně je nyní vyjádřena také odpovědnost ve vztahu k budoucím generacím za současného upuštění od pojmu trvale udržitelného rozvoje.

Formy činností, kterými lze naplnit výše uvedené cíle, tedy ochrana, péče a rozvoj byly rozšířeny oproti původní dikci § 1 zákona z roku 1976 o další prvek, kterým je obnovení přírody a krajiny. Tento z katalogu opatření pro naplnění cílů zákona ovšem vykazuje určitou zvláštnost: na rozdíl od předcházejících třech forem jednání obnova přírody a krajiny navazuje na dřívější, z důvodu provedených změn již ale neexistující stav. V jakých případech by tento původní vztah mohl či měl být obnoven, nelze určit abstraktním způsobem, ale pouze zvážením všech okolností

konkrétního případu; to platí také s ohledem na otázku, jaký z předešlých stavů by měl být obnoven. Z toho důvodu stanoví dotčené ustanovení pro použití tohoto nástroje specifickou odchylku v tom smyslu, že obnova přírody a krajiny se provede tehdy, pokud je to žádoucí, resp. potřebné („soweit erforderlich“)

Koncepce ochrany přírody z pohledu stanovení jednotlivých cílů nadále zůstává prostorově i věcně komplexní, tzn. (obecná) ochrana se nesoustřeďuje pouze na některé části přírody či vybrané druhy flóry a fauny. Zachována je také „funkční“ a „vizuální“ ochrana krajiny, aniž by se oba uvedené komponenty nechaly od sebe ostře oddělit. Tzv. funkční ochrana přírody (*funktioneller Naturschutz*) je vyjádřena v bodech 1 a 2 výše uvedeného § 1 BNatSchNeuregG, vizuální ochrana přírody (*optischer Landschaftsschutz*) pak v bodě 4 uvedeného ustanovení.

Důležitou koncepční změnou je vypuštění druhého odstavce z ust. § 1 BNatSchG, který zakotvil správní uvážení (tzv. *Abwägungsklausel*) při upřednostňování jednotlivých veřejných zájmů, z nichž jeden byla ochrana přírody. Jinými slovy řečeno toto ustanovení explicitně vyjadřovalo skutečnost, že ochrana přírody a krajiny nepoživají žádnou absolutní přednost před jinými zájmy (a to z části ani před soukromými) a proto je nutno v konkrétních případech zvažovat jednotlivé priority a jimi se při rozhodování řídit. K vypuštění tohoto ustanovení vedl podle důvodové zprávy³⁰ k zákonu jeden hlavní důvod: systematické

30 BT Drucksache 14/6398.

zařazení ustanovení o správním uvážení do bezprostředního vztahu ke stanovení cílů ochrany přírody a krajiny může být chápáno jako relativizace těchto cílů. Přitom se správním uvážení netýká stanovení cílů, nýbrž jejich realizace. V tomto obecném smyslu je správním uvážení spíše výrazem obecného principu poměrnosti (proporcionality - *Verhältnismäßigkeitsprinzip*), dobře známého kromě jiného z komunitárního práva³¹. Tento obecný princip pak není potřeba v této obecné rovině v zákoně zakotvovat. Vedle toho se uplatní v případech nutnosti správním uvážení v konkrétních souvislostech, na které odkazují jednotlivá ustanovení zákona³².

Podobnou úlohu jako cíle mají také zásady obsažené v zákoně. Velká část z nich je obsažena v § 2 BNatSchNeuregG (Zásady ochrany přírody a péče o krajinu)³³, nicméně se stanovením některých dalších zásad se lze setkat i na jiných místech v zákoně. Zásady uvedené v zákoně jsou vlastně konkretizací výše uvedených cílů a jako takové plní dvě základní funkce: jednak představují interpretační vodítka při praktické aplikaci (spolkového a zemského) práva ochrany přírody, jednak jsou důležitými měřítky při zohledňování zájmů ochrany přírody v jiných oblastech práva (doprava, stavební právo apod.). Zákonnými mantinely použití těchto zásad v konkrétním případě je jejich potřeba,

možnost, přiměřenost a zohlednění všech ostatních zásad jakož i požadavků na ochranu přírody a krajiny. To mimo jiné znamená, že mezi zásadami stejně jako mezi zákonnými cíly neexistuje žádná hierarchie a v konkrétních případech bude potřeba vždy zvažovat jejich použití podle jednotlivých okolností daného případu. Stanovení zásad je učiněno demonstrativním výčtem – spolkové země mají zmocnění tento výčet ve svých zemských předpisech rozšířit o další zásady (§ 2 odst. 3 BNatSchNeuregG). To bude jako v některých současných právních úpravách spolkových zemí pravděpodobně i nadále případ určitých zásad týkajících se vztahu ochrany přírody a energetického zásobování jakož i výstavby silniční infrastruktury.

Katalog zásad obsažených v novém zákoně je oproti BNatSchG rozšířen, nově strukturován a většina jednotlivých zásad je nově formulována. Tyto se týkají velmi širokého okruhu aspektů ochrany přírody a krajiny; jejich předmětem je ochrana jednotlivých složek životního prostředí ve vztahu k ochraně přírody (půda – § 2 odst. 1 body 3 a 7; podzemní voda – § 2 odst. 1 bod 4; klima – § 2 odst. 1 bod 6 BNatSchNeuregG), činností člověka v přírodě s možným negativním dopadem na její součásti (výstavba – § 2 odst. 1 body 11 a 12; rekreační aktivity – § 2 odst. 1 bod 13; těžba nerostného bohatství – § 2 odst. 1 bod 7 apod.) nebo ochrany určitých specifických součástí přírody a krajiny (historické kulturní krajiny – § 2 odst. 1 bod 14; významné krajinné prvky – § 2 odst. 1 bod 10 atd.). Zvláštní zásada, stojící ze systematického hlediska odděleně

v samostatném odstavci (ovšem bez hierarchické přednosti před ostatními zásadami), se týká podpory mezinárodních aktivit a uskutečňování požadavků komunitárního práva, zejména prostřednictvím utváření evropské sítě NATURA 2000³⁴.

(c) Koncepční nástroje ochrany

Velká pozornost je v rámci ochrany přírody v Německu věnována koncepčním nástrojům, zejména plánování v krajině (*Landschaftsplanung*). V německém právu životního prostředí existuje specifický vztah mezi tímto krajinným plánováním a tzv. obecným plánováním o prostorovém uspořádání (*räumliche Gesamtplanung*), které je srovnatelné s českým pojetím územního plánování, upraveným v současné době v zákoně č. 50/1976 Sb., stavební zákon. Krajinné plánování je nástrojem vytvořeným zákonem z roku 1976 a jedná se o odborné plánování pro oblast ochrany přírody, které představuje určitou paralelu k (obecnému) územnímu plánování³⁵ a je s ním ve více rovinách propojeno. Nový BNatSchNeuregG ještě více posiluje význam takového plánování v krajině, a to zejména ve dvou aspektech, kterými jsou jednak povinnost pravidelně zpracovávat předmětné plány a dále povinnost vytvářet je pro celé dané území (viz. níže). Úpravu plánování v krajině nalezneme v ust. § 12 až 17 BNatSchNeuregG (samostatný druhý oddíl).

Účelem a úlohou krajinného plánování je zhodnotit požadavky a opatření nezbytná z hlediska ochrany přírody a péče o krajinu pro územní plány a tyto požadavky odůvodnit. Obdobně jako (obecné) územní plány, jsou plány pro účely ochrany přírody a krajiny vystavěny do třístupňového systému. Na nejvyšší úrovni, kterou je území spolkové země, jsou zpracovávány tzv. krajinné programy (*Landschaftsprogramme*), které vytváří paralelu k územnímu programu spolkové země (*Landesraumordnungsplan*). Na regionální úrovni, tj. na úrovni krajů a okresů, existují rámcové krajinné plány (*Landschaftsrahmenplan*), tvořící ekvivalent k regionálním územním plánům a konečně na nejnižší, tj. obecní úrovni jsou vytvářeny tzv. krajinné plány (*Landschaftsplan*), které jsou paralelou několika druhům plánů zpracováváných na úrovni obce, zejména plánu o využití ploch (*Flächennutzungsplan*).

Obsahem krajinných plánů je celá řada aspektů, mezi jiným obsahují např. údaje o stávajícím a očekávaném stavu přírody a krajiny, konkretizují cíle a zásady ochrany přírody a péče o krajinu v daném území, hodnotí možné konflikty při realizaci výše uvedených cílů s jinými zájmy a konečně také stanoví požadavky a opatření pro zamezení, zmenšení nebo odstranění škodlivých vlivů na přírodu a krajinu, pro zachování a vývoj rozmanitosti, jedinečnosti a krásy krajiny včetně její funkčnosti jako místa rekreace člověka atd.³⁶

31 Srov. čl. 5 SES.

32 Srov. např. ust. § 19 odst. 3 BNatSchNeuregG.

33 Ust. § 2 odst. 1 obsahuje celkem 15 obsáhlých bodů, z nichž prakticky každý obsahuje alespoň jednu zásadu.

34 Srov. § 2 odst. 2 BNatSchNeuregG.

35 Srov. zejména *Raumordnungsgesetz* [zákon o prostorovém uspořádání] z 18. srpna 1997 (BGBl. I S. 2081, 2102).

36 Katalog opatření, která jsou součástí krajinných plánů, je obsažen v § 14 odst. 1 bod 4 písm. a) až f) BNatSchNeuregG.

Stěžejním bodem krajinných plánů jakožto výsledků plánování z hlediska ochrany přírody a krajiny je jejich závaznost. Na rozdíl od (obecných) územních plánů nejsou krajinné plány sami o sobě závazné³⁷. Jejich propojení s územními plány je možno prakticky dvojím základním způsobem, přičemž v určitých případech se tím také docílí jejich právní závaznost. Zprvu platí obecná zásada, že výsledky krajinného plánování je nutné zohlednit v ostatních plánech a správních řízeních, zejména při posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud by závěry krajinných plánů nebyly při výše uvedeném rozhodování zohledněny, je třeba takový postup náležitě odůvodnit³⁸. Druhou možností spojení s územními plány je jejich převzetí do těchto plánů, které je možné jako tzv. primární integrace, kdy je krajinný plán zpracováván od počátku jako součást jiného (obecného) územního plánu a dále jako sekundární integrace, kdy krajinný plán vznikne samostatně a později je do územního plánu transformován. Použití některé z výše uvedených variant prakticky záleží na právní úpravě té které spolkové země. Převzetím do územních plánů se plány ochrany přírody a krajiny stávají závazné: v případě krajinných programů a rámcových krajinných plánů zavazují orgány veřejné správy, v případě krajinných

plánů (obecní úroveň) nabývají obecné závaznosti³⁹.

Jak bylo výše naznačeno, základními změnami provedenými v rámci BNatSchNeuregG je další posílení významu krajinného plánování ve dvou směrech. Zprvu je stanovena povinnost zpracovávat plány celoplošně (*flächendeckend*), tj. pro celé předmětné území (§ 16 odst. 1 BNatSchNeuregG). Tato zásada sjednocuje rozdílné úpravy v jednotlivých spolkových zemích, které sahaly od zpracování plánů pro takové území, které je nezbytné (např. ve spolkové zemi Nordrhein-Westfalen) až po celoplošné zpracování. Druhou významnou změnou provedenou BNatSchNeuregG je stanovení povinnosti příslušným správním úřadům pravidelně, resp. při očekávaných podstatných změnách krajiny, zadávat zpracování krajinných plánů, aby tak bylo možné snáze prosazovat cíle ochrany přírody a péče o krajinu.

(d) Právní regulace zásahů do přírody

Jedním ze základních institutů, který zavedl již zákon z roku 1976, jsou zásahy do přírody a krajiny (*Eingriffe in Natur und Landschaft*). Právní regulace zásahů je v současném BNatSchNeuregG upravena v rámci třetího oddílu (§ 18 až 21 BNatSchNeuregG) nazvaného Obecná ochrana přírody a krajiny a oproti původní úpravě doznala určitých změn. Jednou z nich je samotná legální definice pojmu „zásah do přírody a krajiny“,

37 Výjimku dnes tvoří podle příslušných zemských zákonů krajinné plány spolkové země Nordrhein-Westfalen a všech městských států, tzn. Berlína, Brém a Hamburku.

38 Srov. § 14 odst. 2 BNatSchNeuregG.

39 Blíže k tomu srov. také Klopfer, M.: Umweltrecht, pozn. č. 3, s. 718.

přičemž za takové zásahy se v současném znění zákona považují změny vzhledu nebo využití pozemků, které mohou značně znehodnotit funkčnost přírody nebo podobu krajinného rázu. Do ustanovení byla dále vložena i regulace ochrany podzemních vod spojených s vrchní půdní vrstvou, aby se tak odstranily výkladové problémy a rozhodování v případě, že je výše uvedenou změnou dotčena hladina podzemní vody.

Základní povinnosti vyplývající z ustanovení upravujících právní režim zásahů do přírody se vztahují na původce takových zásahů a jsou odstupňovány v rámci tzv. „regulačního kánonu“ (*Regulationskanon*)⁴⁰. Obecnou povinností původce je upustit od takových zásahů do přírody a krajiny, kterým lze zamezit (*Vermeidungspflicht*). Tato zásada implicitně stanoví povinnost hledat alternativní řešení záměrů, které představují pokud možno nejmenší poškození přírodních složek. Jestliže nelze zásahům do přírody a krajiny zamezit, následuje subsidiárně povinnost vyrovnat vzniklé újmy na přírodních složkách (*Ausgleichspflicht*) takovým způsobem, aby nahradily ztrátu na těchto složkách opatřeními stejného druhu. Bude se tedy jednat o opatření místně i objemově podobná poškozeným částem přírody. Pokud nelze zásahům do přírody zamezit ani je vyrovnat ve smyslu výše uvedeném, nastupuje povinnost kompenzovat vzniklé ztráty jiným způsobem (*Ersatzmaßnahmen*), tj. provést rovnocenná opatření ke zlepšení stavu přírody či krajiny na jiném (vzdále-

nějším) místě či opatřeními jiného druhu. Jako poslední možnost kompenzace vzniklých ztrát na částech přírody a krajiny zákon stanoví fakultativně možnost finanční kompenzace (*Ersatzzahlung*), zda ovšem spolkové země tuto možnost upraví, je ponecháno na jejich vůli (§ 19 odst. 4 BNatSchNeuregG). Předpokladem všech výše uvedených povinností je nicméně skutečnost, že pro zamýšlený zásah do určité části přírody či krajiny vyžaduje současně tento nebo jiný právní předpis povolení, souhlas či alespoň oznámení věcně příslušnému orgánu veřejné správy.

O opatřeních vyplývajících z povinností pro původce zásahu rozhoduje věcně příslušný orgán po dohodě (resp. po vydání stanoviska) s příslušným orgánem ochrany přírody. Ustanovení § 20 BNatSchNeuregG nazvané „řízení“ proto ve skutečnosti nepředstavuje žádný nový typ (samostatného) správního řízení, ale téměř vždy se o zásazích do přírody a krajiny, resp. o odpovídajících opatřeních bude rozhodovat v rámci jiných probíhajících správních řízení (rozdílná speciální úprava je zvolena ve vztahu ke stavebnímu právu – viz. § 21 BNatSchNeuregG). Výjimku může stanovit zvláštní právní předpis, který může požadovat rozsáhlejší formu zapojení orgánu ochrany přírody (§ 20 odst. 2 BNatSchNeuregG). Přestože nemá stanovisko orgánu ochrany přírody právní závaznost, nelze jej jednoduše obejít jeho nerespektováním a dokonce ani nestačí odůvodnění, proč nebyl názor příslušného orgánu ochrany přírody vzat v potaz, jak je to známé z některých jiných obdobných řízení.

40 Srov. Klopfer, M.: Umweltrecht, pozn. č. 3, s. 722.

Rozhodnutí, které by bylo v rozporu s názorem příslušného orgánu ochrany přírody, lze vydat pouze po dohodě s instancí nejvyšším orgánem spolkové země pro ochranu přírody a krajiny (*oberste Landesbehörde für Naturschutz und Landschaftspflege*).

Se zásahy do přírody a krajiny velmi úzce souvisí problematika rekreačního využívání přírody, resp. speciálnější otázky sportovních aktivit v krajině, jejichž objem v poslední době výraznou měrou stoupá. Jednou ze zásad při zpracování nového zákona bylo „vynést ochranu přírody z rezervátů“ a více ji utvářet a přetvářet také s ohledem na zájmy nejrozumnějších sportovních zájmových skupin⁴¹. Zdůraznění tohoto zájmu se projevilo jak včleněním rekreační hodnoty přírody do cílů zákona, tak formulováním nové zásady vyjádřené v § 2 odst. 1 bod 13 BNatSchNeuregG, která mimo jiné stanoví, že za rekreaci ve smyslu zákona se považují také sportovní aktivity slučitelné se zájmy péče o krajinu. To kromě jiného znamená, že „přírodně a krajině snesitelné sportovní aktivity“ (*natur- und landschaftsverträgliche sportliche Betätigungen*) nejsou považovány za zásahy do přírody ve smyslu výše uvedeném, pokud jsou při nich respektovány cíle a zásady ochrany přírody a krajiny. Pod pojmem přírodně a krajině snesitelné sportovní aktivity je přitom nutno rozumět takové sportovní činnosti, jako je např. horolezectví, turistika či jízda na kánoích, se kterými se zpravidla nepojí žádná

41 Srov. Frankfurter Allgemeine Zeitung : Erste Lesung der Naturschutznovelle, pozn. 23.

změna ve vzhledu nebo používání pozemků. Naproti tomu sportovní aktivity, které nelze bez dalšího považovat za „snesitelné“ z hlediska ochrany přírody, jsou činnosti neodpovídající cílům a zásadám ochrany přírody, jako např. motorizované druhy sportů nebo mountbiking provozovaný mimo určené cesty. Pod pojem „sportovní aktivity“ pak dále nespadá oblast vztahující se k infrastrukturním zařízením pro sportovní činnosti, jako jsou např. horské chaty, přístaviště, odskokové rampy pro paragliding, lyžařské vleky apod., pro které platí obecné povolení podmínky a u kterých se tedy uplatní ustanovení o zásazích do přírody. Tímto jednoznačným formulováním postoje ke sportovním aktivitám v přírodě se vnáší více právní jistoty do této problematiky, která se v Německu stala častým diskusním tématem a přinášela při aplikaci některých ustanovení původního BNatSchG určité nejasnosti.

(e) Vztah ochrany přírody a zemědělství

Jednou z nejdůležitějších a současně nejvíce diskutovaných změn v rámci nového zákona na ochranu přírody je změna koncepce vztahu zemědělské činnosti a ochrany přírody. Zemědělství v širokém slova smyslu (tj. zahrnující vedle tradiční zemědělské výroby také rybářství a lesní hospodářství) požívalo v rámci zákona z roku 1976 výjimečné postavení, přičemž původní § 1 odst. 3 BNatSchG vycházel z předpokladu, že řádný výkon zemědělské činnosti slouží vždy cílům ochrany přírody. Zvláště bylo toto východisko patrné např. na ust. § 8

odst. 7 BNatSchG, který zakotvoval zásadu (tzv. *Landwirtschaftsklausel*), že užívání půdy při řádném výkonu zemědělské, rybářské a lesní činnosti není zásahem do přírody a krajiny ve smyslu zákona. Toto tzv. agrární privilegium⁴² (*Agrarprivileg*) bylo prakticky od počátku přijetí zákona z politicko-právního hlediska poměrně sporné, zvláště uvažujeme-li, že v době vzniku zákona spadala oblast životního prostředí pod resort Spolkového ministerstva zemědělství⁴³. Ve skutečnosti ovšem moderní zemědělství stejně jako hospodaření v lesích nepřináší pouze pozitivní přínos krajině, ale znamená také v mnoha případech značné zatížení přírody a krajinného rázu. Z těchto důvodů byla zmíněná ustanovení vykládána stále více restriktivně, což ve svém rozhodnutí potvrdil také Spolkový správní soud⁴⁴ a konečně výše zmíněná zemědělská klauzule byla z části pozměněna novelou BNatSchG z roku 1998⁴⁵. K zásadnějším změnám však došlo až nyní v souvislosti s přijetím BNatSchNeuregG.

Zákon na ochranu přírody z letošního roku zakotvuje a nově definuje vztah ochrany přírody a zemědělství (resp. rybářství a hospodaření v lesích) v prvním oddílu (Obecná ustanovení) v § 5 (Zemědělské, rybářské a lesní hospodaření). Také zde je zakotveno výjimečné postavení těchto činností při

opatřeních na ochranu přírody a krajiny, nicméně z jiného hlediska, než jak to bylo stanoveno ve stávajícím agrárním privilegiu. Například má být zohledňován při ochraně přírodních hodnot význam zemědělství pro zachování kulturní krajiny, nicméně pouze takového zemědělství, které je „snesitelné“ pro přírodu a krajinu (*natur- und landschaftsverträglich*). Zákon tak opouští výše uvedenou zásadu zemědělského privilegia, tj. předpokladu, že každý řádný výkon zemědělství je v souladu s cíly ochrany přírody. Současně zákon sjednocuje dosud nejednotná pravidla kompenzace omezení zemědělské činnosti v důsledku ochrany přírody a krajiny tím způsobem, že ukládá spolkovým zemím povinnost regulovat právním předpisem otázky omezení zemědělské činnosti a jeho kompenzaci. Tím se spolkovým zemím otvírá široký prostor pro možné právní úpravy, v jehož rámci mohou určit činnosti, jejichž omezení bude napříště kompenzováno. To dále znamená, že oproti stávající úpravě ovšem nemusí být každé omezení zemědělské produkce kompenzováno.

Nově zákon zavádí termín „správná zemědělská praxe“ (*gute fachliche Praxis*) a stanoví požadavky jejího plnění z pohledu ochrany přírody a krajiny. Tento pojem není samozřejmě v německém právu žádnou novinkou (lze se s ním setkat také např. v příslušných předpisech komunitárního práva); je obsažen v řadě předpisů z oblasti zemědělského práva⁴⁶. Katalog zásad správné

42 Dále vyjádřené např. v § 15 odst. 2, 20d odst. 2 věta 2, 20f odst. 3 věta 1, 20g odst. 6 věta 1 BNatSchG.

43 Srov.: Kloepfer, M.: Umweltrecht, pozn. č. 3, s. 711.

44 BVerwG, NuR 1989, 257 násl.

45 Srov. pozn. č. 11.

46 Zejména v právních předpisech upravujících rostlinolékařskou péči, používání hnojiv a ochranu půdního fondu.

zemědělské praxe v BNatSchNeuregG tak pouze doplňuje stávající úpravu požadavků na tuto praxi, které vyplývají ze zvláštních právních předpisů a to ve specifickém vztahu k ochraně přírody⁴⁷.

Katalog požadavků na správnou zemědělskou praxi stanovený v rámci BNatSchNeuregG je poměrně rozsáhlý. Zahnuje mimo jiné následující zásady:

- Zemědělská činnost musí odpovídat místním poměrům a musí být zajištěna udržitelná úrodnost půdy a dlouhodobé využívání pozemků. Podle této zásady se tedy zemědělství v dané oblasti musí orientovat podle vlastností a požadavků toho kterého místa, tzn. vedle rámcových podmínek, jakými je např. stav půdy nebo vody, se bude jednak také o dochovanost přírody a krajiny. Tento požadavek zřetelně reaguje na chybnou agrární politiku Společenství, která po dlouhou dobu vycházela z hodnocení zemědělského hospodaření pouze podle výnosů a nebrala v potaz ostatní faktory, tedy např. významné zatížení přírody v daném místě. Zemědělské hospodaření přizpůsobené místním poměrům by tak mělo spojit požadavek na dosahování výnosů s ekologickými požadavky.

- Živočišná výroba musí být vyvážená vzhledem k rostlinné výrobě, aby se předešlo škodlivým následkům na

47 Srov. § 5 odst. 4 BNatSchNeuregG: „Vedle požadavků, které vyplývají z předpisů platných pro zemědělství a z § 17 odst. 2 Spolkového zákona na ochranu půdy, zemědělství zohledňuje zejména následující zásady správné zemědělské praxe [...]“.

životním prostředí. Tato zásada vychází z předpokladu, že nadměrné využívání ploch pro chov hospodářských zvířat zvyšuje nebezpečí nežádoucích následků na životním prostředí, jako je např. vypouštění amoniaku nebo nežádoucí ovlivňování životních podmínek volně žijících živočichů, jejichž přirozená stanoviště se nachází v blízkosti těchto chovů. Za účelem naplnění této zásady se počítá také s vytvořením systému mezipodnikových smluv zejména mezi chovateli dobytka a provozovateli rostlinné výroby, které by dlouhodobě zajišťily požadovanou vyváženost.

- Je stanoven zákaz poškozování či obdělávání travnatých ploch na svazích ohrožených erozí, v zátopových územích, na rašeliništích apod. Tímto zákazem se nejen sleduje zabránění škodlivých následků pro životní prostředí způsobené vnesením škodlivých látek (např. při povodni), ale také zachování přirozených stanovišť pro určité druhy živočichů a rostlin. Vychází se přitom z předpokladu, že při zemědělském využívání těchto problematických míst může snadno dojít k nevratným poškozením pro tato specifická stanoviště, stejně jako k nežádoucím změnám historicky utvářené kulturní krajiny.

- Je stanoven požadavek vedení specifické dokumentace o používání hnojiv a prostředků na ochranu rostlin. Také zde se vychází z předpokladu, že právě z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny je vedení takové dokumentace nezbytné, protože na jednu stranu podporuje řádné dodržování ostatních zásad správné zemědělské praxe a dále je dokladem hospodářských opatření odpoví-

dajících těmto požadavkům. Napříště tak bude mít každý subjekt obhospodařující více jak 8 ha půdy povinnost vést samostatnou dokumentaci pro každé pole či louku odděleně, při menším hospodářství pak postačí jednoduchý souhrnný doklad⁴⁸.

Obdobně jako pro zemědělství v užším slova smyslu jsou stanoveny z hlediska ochrany přírody a krajiny určité specifické požadavky na hospodaření v lesích⁴⁹ a chov ryb⁵⁰. Jednou ze stěžejních zásad je obecný zákaz, resp. omezení používání nepůvodních druhů lesní flóry a vodní fauny.

(f) Síť spojených biotopů

Zcela novým prvkem, který se prostřednictvím nového zákona na ochranu přírody objevuje v německém právu životního prostředí, je tzv. síť spojených biotopů (*Biotopverbund*). Zavedení této biotopové sítě vychází z poznání, že přetrvávající úbytek přírodních či přírodě blízkých stanovišť nevede pouze k přímé redukci rozsahu a kvality životního prostoru volně žijících zvířat a planě rostoucích rostlin, ale je také příčinou rozbití celokrajinných ekologických vazeb a souvislostí. Původně úzce propojený systém ekologických vztahů v krajině je postupně droben v izolované části a dochází ke ztrátě důležitých spojovacích vazeb potřebných pro výměnu druhů a populací jakožto základu zachování biologické rozmanitosti. Ve

své výroční zprávě 2000 uvedl expertní výbor Spolkového sněmu, že propojení základních chráněných území koherentní sítí náleží z důvodu zachování stávající biodiverzity zvláštní význam⁵¹.

Síť spojených biotopů se sestává z prostorového a funkčního spojení jednotlivých biotopů a měla by ve svém celku pokrývat minimálně 10 % státního území každé spolkové země. Síť je složena ze tří základních prvků, kterými jsou základní plochy (*Kernflächen*), spojovací plochy (*Verbindungsflächen*) a konečně tzv. spojovací elementy (*Verbindungselemente*). Mezi základní plochy budou téměř výlučně patřit stávající chráněná území, ať již zřízená v rámci sítě NATURA 2000 nebo např. jako národní park či jiná chráněná území⁵². Tyto plochy jsou pro účely sítě spojených biotopů charakterizovány jako území, která jsou kvalitativně a kvantitativně vhodná zabezpečit udržitelný rozvoj místně typických druhů a stanovišť včetně společenstev. Spojovací plochy jsou takové plochy, které slouží zejména přirozené výměně různých populací živočichů a rostlin podle jejich druhových potřeb, genetické výměně mezi populacemi a dále migračním procesům (např. říční tok). Spojovací elementy se skládají z plošných, liniových nebo bodových prvků, jako např.

51 Tisk Spolkového sněmu; BT – Drucksache 14/3363, Rz. 338.

52 Zákodárce vycházel při tvorbě tohoto ustanovení z předpokladu, že v současné době tvoří zmíněná existující chráněná území cca 8 % (2,8 mil. ha) území vhodného pro vytvoření sítě spojených biotopů. Nově bude tedy potřeba právně zajistit pouze cca 2 % celkového státního území.

remízků, rybníků, jezírek, ale také jednotlivých budov, stromů apod., tedy prvků které mohou být určitými druhy využívány při jejich rozšiřování, migraci atd.

Důležitým bodem, který zákon explicitně stanoví, je specifické právní zajištění uvedené sítě spojených biotopů, aby se tak zabezpečila její trvalá funkčnost (§ 3 odst. 4 zákona). Trvalé zajištění biotopové sítě přitom nevyklučuje, aby její jednotlivé části byly zaměněny, pokud tím nebude poškozena funkce spojeného biotopu jako takového. Právními prostředky zajištění sítě jsou podle výše uvedeného ustanovení vyhlášení chráněných území, závazné výsledky plánovacích opatření a veřejnoprávní smlouvy. K těmto veřejnoprávním nástrojům přistupují dále některé instrumenty soukromého práva, jako např. věčná břemena a užívací práva. Myslitelný je v kontextu německého práva také převod předmětných ploch na spolky a nadace ochrany životního prostředí. Zákon ovšem nestanoví taxativním výčtem právní prostředky, kterými je možno síť spojených biotopů zabezpečit, ale ponechává na úvaze zemského zákonodárce upravit ve svém zákoně další vhodné právní nástroje, které jsou v požadovaném rozsahu schopny biotopovou síť zajistit.

(g) Ochrana přírody v moři

Významnější změny se prostřednictvím BNatSchNeuregG dočkala také ochrana přírody v moři. Vycházelo se přitom z předpokladu, že oblast Severního a Baltského moře při německém pobřeží jsou ve stále větší míře hospo-

dářsky využívány, což vede k tomu, že jsou stále častěji a ve větším rozsahu dotčeny zájmy ochrany mořského přírodního bohatství. Zejména se bude jednat o projekty větrných elektráren stavěných na plošinách v moři (tzv. Offshore-Windparks)⁵³, které by do budoucna měly zahrnovat kolem 600 jednotlivých zařízení na ploše 100 km². S rychlým rozvojem výstavby těchto zařízení ovšem právě souvisí možná větší zátěž na mořské prostředí a proto BNatSchNeuregG v tomto ohledu mění stávající nařízení o mořských zařízeních (*Seeanlageverordnung*⁵⁴ - SeeAV), resp. jeho ustanovení týkající se posuzování vlivů takových projektů (§ 2a SeeAV) a podmínek jejich povolování (§ 3 SeeAV). Napříště tak posuzování vlivů nebude probíhat podle obecných ustanovení zákona o posuzování vlivů (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*⁵⁵ - UVPV), ale podle příslušných ustanovení o posuzování vlivů stanovených v BNatSchNeuregG⁵⁶, které ve zvýšené míře reflektuje zájmy ochrany přírody.

Druhou velice podstatnou změnou je úprava podmínek ochrany přírody v tzv. výlučné hospodářské zóně (*Ausschließliche Wirtschaftszone* - AWZ), resp. v rámci tzv. kontinentálního

53 Již dnes existuje 13 „parků“ větrné energie v moři. Spolková vláda přišla s velmi odvázným projektem vyrábět do roku 2030 celých 15 % celkové produkce elektrické energie tímto způsobem.

54 Verordnung über Anlagen seawärts der Begrenzung des deutschen Küstenmeeres z 23. ledna 1997 (BGBl. I S. 54).

55 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung z 12. února 1990 (BGBl. I S. 205).

56 Srov. § 34 BNatSchNeuregG.

šelfu (*Festlandsockel*)⁵⁷. Ust. § 38 BNatSchNeuregG přitom vychází z mezinárodní Úmluvy OSN o mořském právu⁵⁸ a zčásti také transponuje některá její ustanovení do národního práva (transpozice této Úmluvy je provedena zejména výše uvedeným SeeAV). Zatímco doposud bylo možné zřizovat chráněná území pouze do úseku 12 námořních mil od pobřeží (jako např. v případě národního parku Wattenmeer), protože tato část moře při německém pobřeží spadá pod výsostné území Spolkové republiky Německo a tudíž pod územní působnost dosavadního BNatSchG, je nyní možné provádět opatření za účelem ochrany mořské přírody také v těchto zónách. Zákon tak odstranil právní nejistotu týkající se otázky, zda-li je možno zřizovat ve výlučné hospodářské zóně např. chráněná území podle směrnic ES o ptácích a o stanovištích. BNatSchNeuregG výslovně stanoví, že vytváření evropské sítě NATURA 2000 se vztahuje také na oblast AWZ, resp. kontinentálního šelfu a vymezuje specifickým způsobem kompetence rozdělení pravomoci vyhlášovat taková území (na rozdíl od vnitrozemského území chráněné oblasti sítě NATURA 2000 to bude samozřejmě především Spolek, resp. Spolkové ministerstvo životního prostředí s největší mírou odpovědnosti za vyhlášení takových území; částečné kompetence obdržely

57 Srov. dále pozn. č. 58; srov. též ust. § 38 BNatSchNeuregG.

58 UNO A/CONF. 62/122. Bližší srov. např. Potočný, M.: Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část, Praha 1996, s. 101 nebo Seidl-Hohenveldern, I.: Völkerrecht, München 1997, s. 210.

také spolkové země, které bezprostředně sousedí s mořem).

(h) Účast veřejnosti prostřednictvím spolků

Výrazné posílení spolupůsobení spolků na ochranu přírody zejména prostřednictvím obdoby veřejné žaloby je jedním ze základních pilířů nově přijaté právní úpravy. Z hlediska německého práva životního prostředí se přitom ovšem nejedná o zcela nový prvek – zavedení možnosti žaloby spolku na ochranu přírody (*Verbandsklage* nebo též *Vereinsklage*) na federální úrovni je reakcí na pozitivní zkušenost s obdobným oprávněním upraveným dosud ve 13 ze 16 spolkových zemí⁵⁹. V rámci aplikace těchto zemských úprav na úrovni spolkových zemí se dosud nenaplnily obavy z blokáce, resp. zdržování procesu rozhodování o projektech, zejména vydávání stavebních rozhodnutí. Naopak se ukázalo, že dotčená sdružení využívají veřejných žalob relativně zřídka, zato ovšem velmi cíleně se zaměřením na projekty, které představují možné závažné zásahy do integrity přírody či krajiny, resp. její nenávratné poškození. Hrozba možnosti vznesení žaloby také zlepšuje kvalitu správních rozhodnutí, včetně jejich odůvodnění.

V zásadě se jak na federální, tak zemské úrovni jedná o spolupůsobení tzv. uznaných spolků (sdružení – *anerkannte Vereine*), která musí splňovat poměrně přísná kritéria. BNatSchNeuregG stanoví

59 Výjimku tvořily spolkové země Bavorsko, Baden-Württemberg a Mecklenburg-Vorpommern.

tato kritéria (mezi než patří např. stanovení cílů dlouhodobé ochrany přírody ve stanovách sdružení, aktivní působení v oblasti ochrany přírody nejméně po dobu tří let před uznáním spolku, záruka odborného plnění věcných úkolů, možnost přístupu každého do spolku včetně rovného hlasovacího práva apod.) pro uznávání spolků na ochranu přírody na federální úrovni, spolkovým zemím je ponechána možnost upravit si svými právními předpisy uznávání sdružení odlišně⁶⁰. Uznání se provádí na žádost a provádí jej buď Spolkové ministerstvo životního prostředí v případě spolků s celostátní působností, které také vede odpovídající registry, nebo příslušný úřad spolkové země, jestliže se jedná o spolky s regionální působností.

Podobně jako v dosavadní úpravě zůstává oprávnění spolku vyjadřovat se k určitým, v zákoně stanoveným skutečnostem a nahlížet do (jinak nezveřejňovaných) odborných posudků. BNatSchNeuregG tedy sice nepřiznává spolkům postavení účastníka v předmetných řízeních, nicméně § 58 odst. 2 BNatSchNeuregG stanoví přiměřeně použití některých ustanovení zákona o správním řízení (*Verwaltungsverfahrensgesetz* - VwVfG)⁶¹, které se týkají oprávnění účastníků správních řízení, jako např. být přítomen ústnímu projednání apod.⁶². Lze tedy říci, že ačkoli uznání sdružení nemají postavení účastníka, participují významným způsobem na jeho oprávněních. Zatímco skutečnosti,

ke kterým se může spolek vyjadřovat, jsou na federální úrovni stanoveny taxativně a jejich okruh je poměrně úzký (možnost participace na podzákonných právních předpisech, na plánování a na rozhodování o některých územních povoleních), je okruh těchto skutečností na zemské úrovni daleko širší a kromě toho je stanoven demonstrativně, tzn. spolkové země mohou ve svých předpisech stanovit další skutečnosti, které se mohou stát předmětem participace uznaných sdružení.

Zásadní změnou provedenou novým zákonem na ochranu přírody je, jak již bylo výše uvedeno, jednotná úprava a otevření možnosti žaloby uznaného spolku na federální úrovni (§ 57 až 60 BNatSchNeuregG). Sjednocením odlišných úprav ve spolkových zemích se také kromě jiného sleduje zvýšení právní jistoty. Možnost využití žaloby spolku na ochranu přírody se koncentruje na případy, ve kterých je spolku přiznáno právo spoluúčasti a směřuje proti pravomocným rozhodnutím státní správy. Řízení se vede s výjimkou odchylek stanovených BNatSchNeuregG podle obecných právních předpisů, tzn. podle soudního řádu správního (*Verwaltungsgerichtsordnung*)⁶³.

Uznání spolek je za splnění všech dalších kritérií oprávněn podat žalobu, aniž by byl dotčen rozhodnutím státní správy na vlastních právech. Na úrovni Spolku lze podat žalobu prakticky proti dvěma okruhům správních rozhodnutí, tj. jednak proti rozhodnutí o udělených výjimkách ze zákazů a příkazů v chrá-

ných územích a dále proti územním rozhodnutím (*Planfeststellungsbeschlüsse*), která mohou zahrnovat např. zřizování deponií podle § 34 zákona o odpadech (*Kreislaufwirtschaft und Abfallgesetz*)⁶⁴, zásahy do vodních toků podle § 31 vodního zákona (*Wasserhaushaltsgesetz*)⁶⁵ apod. Naopak spolkovým zemím je dána volnost rozšířit tento katalog předmětů správních rozhodnutí o další případy (§ 61 odst. 5 BNatSchNeuregG).

Žalobu na druhé straně nelze podat v případě, pokud by správní akt vznikl na základě rozhodnutí v soudním řízení správním, aby se tak zamezilo dvojímu projednávání téže záležitosti soudem (§ 61 odst. 1 věta 2 BNatSchNeuregG). Kritéria přípustnosti žaloby jsou trojího druhu a musí být splněna současně:

- Uznání spolek na ochranu přírody musí zaprvé ve své žalobě namítat, že napadený správní akt byl vydán v rozporu s BNatSchNeuregG, resp. na jeho základě vydanými prováděcími předpisy nebo v rozporu s jinými právními předpisy, na jejichž základě byl nebo měl být správní akt vydán a které alespoň z části slouží zájmům ochrany přírody. Vedle předpisů, které se bezprostředně týkají ochrany zájmů přírody a péče o krajinu (tedy předpisy na ochranu přírody v užším smyslu) jsou tak do tohoto kritéria zahrnuty také předpisy, které se materie ochrany přírody týkají pouze zčásti či okrajově, jako např. spolkový

zákon o dálnicích (*Bundesfernstraßengesetz*)⁶⁶.

- Napadený správní akt musí spadat do oblasti úkolů plněných a stanovených ve stanovách uznaného spolku.

- Musí se jednat o záležitost, ve které měl uznání spolek právo spoluúčasti a ve věci se skutečně vyjádřil, resp. mu byla možnost vyjádřit se neoprávněně odhata. Toto kritérium přípustnosti žaloby směřuje k tomu, aby spolky s právem žaloby vznesly své připomínky již v průběhu správního řízení a dotčený správní úřad je mohl při vydání rozhodnutí náležitě zvážit. Dále toto ustanovení poskytuje ochranu adresátovi správního aktu před neočekávaným žalobním návrhem v záležitosti, která byla správním úřadem rozhodnuta v jeho prospěch.

V žalobním návrhu není možné namítat další skutečnosti, než jakými dotčené sdružení argumentovalo v předcházejícím správním řízení, resp. skutečnosti, kterými argumentovat mohlo (§ 61 odst. 3 BNatSchNeuregG.) Jedná se zde tedy o jistou materiální prekluzi, kterou se má zabránit neefektivnímu protahování řízení a přenášení rozhodování do sféry správního soudnictví. Žalobu je možno podat v subjektivní lhůtě jednoho roku od chvíle, kdy se spolek o vydaném správním aktu dozvěděl nebo se o něm dozvědět mohl.

60 Srov. § 60 odst. 1 BNatSchNeuregG.

61 Zákon z 25. května 1976, BGBl. I S. 1253.

62 Jedná se o § 28 odst. 2 věta 1. a 2., odst. 3 a § 29 odst. 2 VwVfG.

63 Zákon z 21. ledna 1960, BGBl. I S. 17.

64 Zákon z 27. září 1994, BGBl. I S. 2705.

65 Zákon z 27. července 1957, BGBl. I S. 1110, 1386.

66 Zákon z 6. dubna 1953, BGBl. I S. 903.

**(i) Vztah zákona
ke komunitárnímu
a mezinárodnímu právu**

Z pohledu některých problematických otázek, které v současné době vyvstávají při transpozici určitých environmentálních komunitárních norem do českého práva, může být inspirativní řešení zvolené v rámci nové německé úpravy. Je třeba si přitom uvědomit, že Spolková republika Německo není státem, který by s implementací komunitárních předpisů v oblasti ochrany přírody neměl problémy - naopak výsledkem neúspěšné implementace směrnice o stanovištích a o ptácích bylo rozhodnutí Evropského soudního dvora ze září minulého roku, kterým se konstatovalo porušení povinností členského státu vyplývající z nesplnění požadavků stanovených ve zmíněných směrniciích⁶⁷. To byl také jeden z důvodů, proč je úprava vztahu k předmětným komunitárním předpisům řešena v novém zákoně podrobněji a více odpovídá požadavkům dotčených komunitárních norem.

Zákon transponuje celkem čtyři směrnice Evropských společenství (uvedených v odkazu k názvu zákona v poznámce pod čarou). Jedná se o směrnice 92/43/EEC⁶⁸ o zachování přirozených stanovišť a druhů volně žijících živočichů a

planě rostoucích rostlin, 79/409/EEC⁶⁹ o zachování druhů volně žijících ptáků, 83/129/EEC⁷⁰ týkající se dovozu kožšin tuleních mláďat a zboží z nich do členských států a konečně 1999/22/EC⁷¹ o držení divokých zvířat v zoologických zahradách. Zdaleka se ovšem nejedná o jediné předpisy Společenství, kterých se zákon at' již výslovně nebo nepřímou dotýká. Za všechny lze jmenovat alespoň nařízení ES 338/97⁷² o ochraně exemplářů volně žijících zvířat a planě rostoucích rostlin prostřednictvím dohledu nad trhem. Zákon dále provádí určitá ustanovení některých mezinárodních úmluv, kterými jsou Washingtonská úmluva⁷³, Úmluva o biologické rozmanitosti⁷⁴ a dále Úmluva o mořském právu⁷⁵ (srov. výše).

Odkazy na komunitární předpisy je potřeba hledat především u věcných ustanovení upravujících zvláštní ochranu určitých stanovišť a dále ochranu některých druhů, tj. takových ustanovení, která řeší materii upravenou současně vedle národní roviny také na úrovni komunitární. Zákon jednak obsahuje speciální ustanovení, která upravují otázky

69 Směrnice 79/409/EEC z 2. dubna 1979, OJ No L 103/1.

70 Směrnice 83/129/EEC z 28. března 1983, OJ No L 91/30.

71 Směrnice 1999/22/EEC z 29. března 1999, OJ No L 94/24.

72 Nařízení z 9. prosince 1996, OJ No L 61/1, naposledy změněno nařízením 1579/2001 z 1. srpna 2001, OJ No L 209/14.

73 Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin, Washington 1973.

74 Rio de Janeiro 1992.

75 UNO A/CONF. 62/122.

67 Blíže srov. *Smolek, M.*: Směrnice o stanovištích ve světle nejnovější judikatury Evropského soudního dvora, in *České právo životního prostředí*, 2/2001, s. 28 a násl.

68 Směrnice 92/43/EEC z 21. května 1992, OJ No L 206/7.

vztahující se k vytváření evropské sítě NATURA 2000, tj. především proces vyhlášení odpovídajících území, posuzování vlivu projektů z hlediska jejich vlivu na území s celoevropským významem včetně výjimek, plánování v dotčených oblastech, jejich tzv. „látkové“ zatížení a dále otázky ochrany druhů. Předmětná ustanovení jsou přitom řešena z legislativně-technického hlediska poměrně úsporně a přehledně, tzn. řešeny jsou zejména (i když ne výlučně) otázky rozdělení kompetencí a stanovení (věcných) povinností a jednotlivých kritérií je z velké části řešeno odkazem na příslušná ustanovení předmětných komunitárních norem⁷⁶. Tím se docílí dosažení aproximační shody u ustanovení zřejmě pro transpozici nevhodných, tj. takových ustanovení, která jsou velice konkrétní a přesná a neponechávají (byť jsou obsažena ve směrnici) národnímu zákonodárci téměř žádný prostor pro uvážení, jakým způsobem předmětné ustanovení transponovat do národního práva⁷⁷. V úvahu jinak přichází varianta dotčené ustanovení opsat doslova nebo se vystavit nebezpečí neúplné nebo nepřesné transpozice. Odkazy na konkrétní ustanovení tak mají dále také tu výhodu, že se texty národních předpisů zbytečně uměle „nenafukují“, resp. že není třeba každou

76 Z hlediska ČR lze o takovém řešení uvažovat samozřejmě pouze s ohledem do budoucna, tj. po vstupu ČR do Evropských společenství, protože zatím není k dispozici Úřední list se schválenými a pro Českou republiku platnými (resp. závaznými) překlady komunitárních předpisů.

77 Srov. např. ust. čl. 4 odst. 4 nebo čl. 6 směrnice 92/43/EEC atd.

směrnici transponovat samostatným právním předpisem. Například směrnice o zoologických zahradách je tak transponována jediným ustanovením (§ 51 BNatSchNeuregG) s tím, že všechny podrobnosti mají být řešeny podzákonnými právními předpisy (resp. předpisy na úrovni spolkových zemí). Určitou nevýhodou odkazů na komunitární normy je na druhou stranu jistá nepřehlednost národního právního předpisu, kdy je potřeba ke zjištění konkrétní povinnosti mít po ruce nejen národní právní předpis, ale také odpovídající předpis Společenství.

Obdobným způsobem je také v § 10 BNatSchNeuregG řešena problematika legálních definic obsažených v předmětných komunitárních normách (mimo jiné se jedná např. o pojmy: zvláště chráněné druhy, přísně chráněné druhy, zoologická zahrada apod.). Je-li pod určitou definicí zahrnut širší okruh objektů, než jak je tomu u komunitární normy (tj. zejména v případech přísnějších národních norem práva životního prostředí podle čl. 176 Smlouvy o založení Evropského společenství [SES]), je učiněn v části ustanovení u uvedené legální definice odkaz na příslušný komunitární právní předpis a zčásti je vymezen obsah legální definice za pomoci národního předpisu (resp. jeho přílohy)⁷⁸.

Časté využívání odkazů na ustanovení komunitárních předpisů samozřejmě předpokládá rychlou reakci na jejich změny, aby se tak ustanovení národního předpisu nestala obsolentní, resp. nesmyslná

78 Srov. např. ust. § 10 odst. 2 bod 10 BNatSchNeuregG.

v důsledku odkazu na nesprávné (např. již neexistující apod.) ustanovení komunitární normy. Tuto otázku řeší § 64 BNatSchNeuregG (Provádění komunitárních a mezinárodních předpisů), který zmocňuje Spolkové ministerstvo životního prostředí nařízeními (se souhlasem Spolkové rady) měnit odkazy učiněné v zákoně s ohledem na novelizace předmětných komunitárních norem.



JUDr. MARTIN SMOLEK, LL.M.,
je absolventem
Právnické fakulty
Univerzity Karlovy v Praze
a Humboldtovy univerzity v Berlíně.
V současné době je
interním doktorandem
na Katedře práva
životního prostředí
PF UK v Praze



Držení handicapovaných jedinců zvláště chráněných druhů živočichů

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Lidé nezdědka při pobytu v přírodě nalezou opuštěná mláďata či dospělé jedince (nejčastěji jde o ptáky), mnohdy zraněné, slovy zákona neschopné samostatné existence. Zpravidla se jej ujmou, ať již jej donesou do nějaké záchranné stanice nebo na obecní úřad, či občanskému sdružení, zabývajícím se ochranou zvířat či přírody, apod. v opačném případě se ho pokusí vyléčit sami doma. Tato zvířata bývají označována jako tzv. handicapovaní jedinci. Ale je tomu tak skutečně? Posouzení toho, zda je živočich neschopný samostatné existence v přírodě, může být velmi obtížné, mnohdy spíše nemožné. Přitom v mnoha případech lze situaci takového ptačího jedince řešit například vložením zpátky do hnízda nebo přiložením do jiného hnízda. Navíc často ptáci vyvádějí mláďata ve stadiu, kdy ještě nejsou plně vzletná a jejich existence je vázána na péči rodičů i po opuštění hnízda. Pokud se tedy opravdu ujmeme nějakého živočicha, zejména ptáka, mělo by jít o zraněného jedince, především v důsledku lidské činnosti, tedy objektivně rozpoznatelně zraněného jedince - postřeleného, popáleného elektrickým proudem, se zlomeninou, atd. (sporné to bude asi u vyhublých, podvyživených mláďat, apod.).

Tento článek se věnuje problematice zvláště chráněných druhů, neboť handicapovaných jedinců těch druhů, které

nejdou považovány za zvláště chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny, se lze ujmout a držet je prakticky bez omezení, resp. při dodržení podmínek obecné ochrany podle § 5 zákona č. 114/1992 Sb.

U zvláště chráněných druhů je tomu jinak. Podle ustanovení § 50 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Není dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla.

Péče o zraněné či jinak handicapované zvláště chráněné živočichy může být v některých případech považována za škodlivý zásah do jejich přirozeného vývoje. To zejména tehdy, když je do lidské péče přijat jedinec, který byl nalezen v přírodě jako mláďe (byť neschopné samostatné existence) a v důsledku jeho držení v zajetí dojde k jeho nevratnému vtisknutí (imprinting) na člověka. Tzv. doba nezbytná pro ošetření se tak může protáhnout na celý život jedince.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon“), v § 50 odst. 2 nerozlišuje, zda se jedná o zvláště chráněného živočicha zdravé-

ho či schopného samostatné existence v přírodě, nebo neschopného v důsledku zranění nebo jiných okolností samostatné existence v přírodě, nýbrž soustředí uje pozornost na přirozený vývoj všech zvláště chráněných živočichů. v § 50 odst. 2 zákona jde o základní ochranné podmínky ochrany zvláště chráněných živočichů a v § 16 odst. 4 a 5 vyhlášky č. 395/1992 Sb. (dále jen „vyhláška“) jde pouze o bližší podmínky ochrany, stanovené na základě zmocnění v § 50 odst. 5 zákona, které nemůžou jít nad rámec zákona. Ustanovení § 16 odst. 4 a 5 vyhlášky pouze konkretizují, resp. doplňují ustanovení § 50 odst. 2 zákona, čemuž ostatně nasvědčuje i dikce § 50 odst. 5 zákona „...bližší podmínky ochrany...“. Podle ustanovení § 16 odst. 4 vyhlášky lze zvláště chráněné živočichy, neschopné v důsledku zranění nebo jiných okolností samostatné existence v přírodě, držet po dobu nezbytnou k jejich ošetření. To však neznamená, že je osoba, která takto handicapovaného zvláště chráněného živočicha drží, zbavena povinnosti žádat o výjimku ze zákazu „chovat v zajetí“ či zákazu „sbírat vývojová stadia zvláště chráněných živočichů“ podle § 50 odst. 2 zákona. Vyhláška v § 16 odst. 4 pouze upřesňuje lhůtu, kdy by o takovou výjimku tato osoba měla, resp. je povinna požádat.

To ostatně plyne i z § 50 odst. 2 zákona, protože jde o chov v zajetí (držení v zajetí), odebrání z volné přírody (okamžikem, kdy se osoba ujala nalezeného živočicha), tedy může jít o škodlivý zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněného živočicha. V přírodě

se přirozeně vyskytují zranění, hynoucí i uhynulí živočichové, i jejich vývojová stadia neschopná samostatné existence. Předmětem péče podle § 16 odst. 4 vyhlášky se mohou v souladu s § 50 odst. 2 zákona stávat pouze jedinci, jejichž neschopnost samostatné existence v přírodě byla zapříčiněna lidskou činností (např. po zásahu elektrickým proudem, postřelení apod.), jinak jde o škodlivý zásah do jejich přirozeného vývoje (především mláďata v péči rodičů neschopná samostatné existence v přírodě).

Druhá věta § 16 odst. 4 vyhlášky upřesňuje, že pokud si ošetření vyžádá dobu delší než čtyři týdny, oznámí osoba, která se živočicha ujala, tuto skutečnost příslušnému orgánu ochrany přírody. Tato doba by měla vzhledem k dikci zákona platit i jako doba pro podání žádosti o výjimku podle § 56 odst. 1 zákona. Nic však zjevně nebrání o tuto výjimku zažádat i dříve. Ustanovení § 16 odst. 4 věta první vyhlášky nestanoví, že handicapovaného zvláště chráněného živočicha lze držet bez výjimky, nebo že není povinnost žádat o výjimku. Upravuje pouze oprávnění takového zvláště chráněného živočicha držet po dobu nezbytnou k jeho ošetření a po uplynutí této doby, resp. odpadnutí této podmínky, stanoví povinnost jej opětovně vrátit do volné přírody, nebo v případě, že nelze takového živočicha vrátit do volné přírody, tj. jde o trvalý handicap (fyzický či psychický) požádat o novou výjimku k chovu v zajetí.

Zvláště chráněného živočicha, držení bez výjimky, zákon považuje za nedovoleně drženého, neboť držitel po-

rušil zákaz v § 50 odst. 2 zákona a nesplnil povinnost zažádat podle § 56 odst. 1 zákona o výjimku. Podle ustanovení § 54 zákona, kdo drží zvláště chráněného živočicha, je povinen na výzvu orgánu ochrany přírody prokázat povolený způsob jejich nabytí (povoleným dovozem, povoleným chovem, povoleným odchytom či sběrem, atd.). Bez prokázání původu je zakázáno zvláště chráněného živočicha držet. Takto nedovoleně drženého jedince zvláště chráněného živočicha může orgán ochrany přírody odebrat podle § 89 zákona. Rovněž orgán ochrany přírody uloží pokutu za přestupek nebo jiný správní delikt (§ 87 odst. 1 písm. c) resp. § 88 odst. 1 písm. e) zákona).

Pro zvláště chráněné druhy živočichů, neschopných v důsledku zranění nebo jiných okolností samostatné existence v přírodě, lze podle § 50 odst. 5 zákona a § 16 odst. 5 vyhlášky zřizovat stanice, ve kterých se jim poskytne potřebná péče. Zákon ani vyhláška žádnou výjimku ani povolení ani souhlas či jiný správní akt podmiňující vznik (založení, zřízení) záchranné stanice nevyžaduje. Nevyžaduje to ani živnostenský zákon, je třeba jen zajistit, aby stanice splňovala hygienické a stavební předpisy a podmínky veterinárního zákona a zákona na ochranu zvířat proti týrání, pak takovou stanicí může provozovat prakticky kdokoli, kdo má pozemek (ať již vlastní nebo pronajatý). Smyslem zákona o ochraně přírody a krajiny však podle mého názoru rozhodně není, aby kterýkoli subjekt založil a provozoval záchrannou stanicí. Je nutné, aby stát, který je podle Ústavy České

republiky¹ odpovědným za ochranu životního prostředí, rozhodoval, jestli zájemce má či nemá odborné znalosti, prostředky a zkušenosti k tomu, aby vedl stanicí pro handicapované živočichy. Nemůže to být živelný proces.

Pozor ale, u zvláště chráněných druhů podle zákona o ochraně přírody a krajiny však musí mít vlastník výjimku na držení (chov) těchto druhů na stanici, a to nikoliv paušální, ale individuální (na každého ptáka zvlášť).

Nyní se však podívejme na přístup Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) k této problematice.

Výkladová komise MŽP na svém zasedání dne 5. října 2001 projednala a schválila návrh výkladu k § 50 a § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon“) a k § 16 odst. 4 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „vyhláška“), ve věci povinností spojených s držením zvláště chráněného živočicha, který byl schválen poradou vedení MŽP dne 13. 12. 2001 a publikován jako výklad č. 1/2002 ve Věstníku MŽP č. 2/2002.

Podstatou nového výkladu byla skutečnost, že k držení jedinců zvláště chráněných živočichů, neschopných samostatné existence v přírodě a držených v zajetí za účelem ošetření v případech, kdy si ošetření vyžádá dobu delší než čtyři týdny, nebude nutné udělení výjimky podle § 56 zákona ze zákazu držení zvláště chráněného druhu. Šlo

¹ Čl. 7 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb.

o zásadní změnu dosavadní desetileté praxe a výkladu MŽP², podle kterého se po překročení lhůty čtyř týdnů podle § 16 odst. 4 vyhlášky vyžadovalo k dalšímu držení zvláště chráněného živočicha udělení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona. Stejný názor uváděla i odborná literatura.³

Na tuto situaci reagovala odborná veřejnost negativně.⁴ Se svým názorem se připojila i Česká společnost pro právo životního prostředí (dále jen „ČSPŽP“). Ve svém dopise z 21. 2. 2002 jsme vyjádřili přesvědčení, že při absenci povinnosti žádat o výjimku k držení handicapovaného živočicha dojde k obcházení zákazu chytání a chování v zajetí zvláště chráněných živočichů a sbírání jejich vývojových stádií podle § 50 odst. 2 zákona a zneužívání neexistence jednotného výkladu pojmu „zvláště chráněný živočich neschopný samostatné existence v přírodě“ (§ 16 odst. 4 vyhlášky). Nový výklad fakticky znemožní objektivní a účinnou kontrolu ze strany kontrolních orgánů ochrany přírody včetně možnosti uplatnění sankcí a nápravných opatření podle zákona a v podstatě umožňuje tzv. fingované nálezy handicapovaných jedinců a legalizuje časově neomezené držení těchto tzv. handicapovaných zvláště chráněných živočichů bez udělení výjimky

podle § 56 zákona (v podstatě takový výklad pojmu ošetření znamená držení živočicha až do konce jeho života).

V důsledku toho může podle názoru ČSPŽP dojít k ohrožení populací některých zvláště chráněných druhů, zejména řádů dravci (*Falconiformes*) a sov (*Strigiformes*), ve volné přírodě a tím k ohrožení biodiverzity. Je tím zároveň ohrožen princip obecné ochrany všech živočichů, vyjádřený ustanovením § 5 odst. 1 zákona, tj. ochrana živočichů před sběrem či odchyt, který vede nebo by mohl vést k ohrožení těchto druhů na bytí nebo k jejich degeneraci, k narušení rozmnožovacích schopností druhů, zániku populace druhů nebo zničení ekosystému, jehož jsou součástí.

Pokud se týká případných námitek, že k takovým situacím nedojde, nebo dojde zřídka, nebo je nepůjde prokázat, upozornila ČSPŽP v dopise, že tímto novým výkladem MŽP dochází k porušení *principu předběžné opatrnosti*, který je jednou z vůdčích zásad práva životního prostředí a státní politiky ochrany životního prostředí, podle kterého „je-li s určitou lidskou aktivitou spojeno riziko vzniku nepříznivých důsledků pro životní prostředí, pak nejistota o tom, zda k nim dojde či ne, musí vždy vést k provedení opatření, jež by jejich vzniku zabránila a nikoli ke spoléhání se na to, že tyto důsledky nenastanou“.⁵ Rovněž lze upozornit na rozpor s § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, který vyjadřuje podobný princip.

5 Srovnej např. Pekárek, M.: Právo životního prostředí se představuje. České právo životního prostředí č. 1/2001, str. 10.

2 Srovnej např. stanovisko odboru legislativního MŽP č.j. 410/63/00 ze dne 25. 1. 2000.

3 Viz např. Malá, H.: Stráž přírody. Nakladatelství ORAC, s. r. o. Praha 2000, str. 29.

4 Dopisem kritizovala výklad MŽP např. Česká společnost ornitologická, Agentura ochrany přírody a krajiny ČR nebo Česká inspekce životního prostředí.

Výše uvedená nebezpečí nelze podceňovat, MŽP by mělo především dbát na ochranu přírody a jen této vůdčí zásadě výklad přizpůsobit.

Dalším důsledkem nového výkladu MŽP je nebezpečí, že odlišným výkladem, než tím dosavadním, deset let aplikovaným, dojde ke zpochybnění legality uložení sankcí pokuty za nedovolené chování (držení) v zajetí zvláště chráněných druhů podle § 87 odst. 1 písm. c) resp. § 88 odst. 1 písm. e) a odebrání nedovoleně držných ZCHD podle § 89 zákona o ochraně přírody, ve všech dosavadních případech, a může to vést k celé řadě soudních sporů o náhradu škody způsobenou nezákonným rozhodnutím, resp. nesprávným úředním postupem (zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem).

Se znepokojením lze rovněž konstatovat, že důsledkem nového výkladu MŽP je skutečnost, že nebudou zahajována mnohá správní řízení o udělení výjimky dle § 56 odst. 1 zákona⁶, jelikož se handicap vyloučí z rozhodování ve správním řízení a tudíž dojde de facto ke ztrátě kontroly ochrany přírody ze strany veřejnosti, jelikož se např. občanská sdružení, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody, nebudou moci zúčastnit na řízení podle § 70 odst. 2 zákona. Zde by mohlo docházet k přímému rozporu s Aarhuskou konvencí, o přístupu k informacím, účasti veřejnosti

6 Viz § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který tento paragraf nevylučuje z režimu správního řízení.

na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

Tolik tedy z dopisu naší Společnosti.

Další možný problém souvisí se skutečností, že všechny zvláště chráněné druhy jsou chráněny Úmluvou o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin⁷. Pokud nebude k držení handicapovaného jedince zvláště chráněného druhu udělena výjimka, nebude tedy existovat žádný dokument potvrzující legální nabytí exempláře, jelikož zvláště chráněné druhy jsou vyňaty z tzv. povinné registrace dle § 23 odst. 1 písm. a) zákona č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně a doplnění zákona č. 114/1992 Sb. (dále jen „zákon CITES“). Na všechny exempláře zvláště chráněných druhů se při případném vývozu hledí jako na exempláře druhu podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona CITES (kategorie CITES I), jejichž vývoz je přípustný jen na základě povolení MŽP k vývozu. Takové povolení MŽP vydá v případech hodných zvláštního zřetele (§ 53 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.), a to pouze tehdy, prokáže-li žadatel, že vývoz neohroží přežití druhu, což posuzuje vědecký orgán CITES, kterým je Agentura ochrany přírody a krajiny ČR. Aby se mohl vědecký orgán k tako-

7 Viz sdělení FMZV č. 572/1992 Sb. o sjednání Úmluvy o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

vému vývozu vyjádřit, prověřuje vždy původ exempláře a jeho legální nabytí. v případě nového výkladu MŽP, tj. absence výjimky, vyvstává pochybnost o možnostech orgánu státní správy vykonávajícího kontrolu na úseku ochrany přírody objektivně posoudit konkrétního jedince, jeho původ a zdravotní stav. Vzhledem k tomu, že jak již bylo výše uvedeno, jsou tyto druhy vyňaty z povinné registrace podle zákona CITES, tj. nevztahuje se na ně povinnost nezaměnitelného značení, a po uplatnění uvedeného právního výkladu MŽP se k jejich držení nebude udělovat výjimka, vyvstává otázka jejich identifikace.

Na tomto místě je potřeba zdůraznit, že výše uvedené názory nejsou zaměřeny proti záchranným stanicím, nýbrž především vůči těm jedincům, sdružením a firmám, které nelegálně odchyťávají z přírody zdravé jedince zvláště chráněných živočichů či spíše častěji vybírají jejich vývojová stadia z hnízd (mláďata, vejce, apod.) za účelem uspokojení své či cizí chovatelské vášně, či za komerčními účely (zejména sokolnické exhibice).

Vzhledem k negativním reakcím odborné veřejnosti k publikovanému výkladu byl výkladové komisi MŽP předložen legislativním odborem návrh na doplnění již schváleného výkladu, a to v následujícím znění:

„Za „jiné okolnosti“ předvídané v ustanovení § 16 odst. 5 vyhlášky č. 95/1992 Sb., v jejichž důsledku není zvláště chráněný živočich schopen samostatné existence v přírodě, je možné považovat pouze okolnosti, které na-

staly objektivně, a nikoliv okolnosti vyvolané jednáním jakékoliv osoby, bez ohledu zda se jedná o jednání po právu, či jednání protiprávní.“

Položme si otázku, co to vlastně jsou ty „jiné okolnosti, které nastaly objektivně“? Výklad MŽP to nevysvětlil. Příkladem takové jiné okolnosti neschopnosti samostatné existence v přírodě může být např. případ čápa bílého (ohrožený druh), kterého se poté, kdy v loňském roce nestačil odletět do teplých krajín, ujal jistý majitel slepičí farmy. To však podle mého názoru již není ošetření, jak má na mysli § 16 odst. 4 vyhlášky, ale péče! Je ošetření totéž, co péče? A když ne, kdy končí ošetření a kdy začíná péče?

Výkladová komise se však na svém novém zasedání dne 1. 3. 2002 shodla na závěru, že předložený doplněk výkladu vzniklou situaci neřeší a rozhodla se opětovně projednat varianty návrhu výkladu, tak jak byly předloženy na zasedání komise dne 5. října 2001.

Po diskusi, tentokrát i za účasti zastupců odborné veřejnosti, tj. České inspekce životního prostředí, Agentury ochrany přírody a krajiny, České společnosti pro právo životního prostředí, České společnosti ornitologické ad., výkladová komise schválila pozměněný návrh výkladu předložený legislativním odborem MŽP, označený jako varianta II, který zní:

„Zvláště chráněné živočichy, neschopné v důsledku zranění nebo jiných okolností samostatné existence v přírodě, lze držet po dobu nezbytnou k jejich

ošetření. Pokud si ošetření vyžádá dobu delší než čtyři týdny, oznámí osoba, která se živočicha ujala, tuto skutečnost příslušnému úřadu nebo příslušné správě chráněné krajinné oblasti či národního parku.

Příslušný orgán ochrany přírody posoudí povahu zranění nebo jiných okolností vyžadujících setrvání tohoto jedince v lidské péči. Jedná-li se o případ, že bude nutno jedince držet déle než po dobu čtyř týdnů podle předchozího odstavce, lze jej držet pouze na základě výjimky udělené podle § 56 zákona.“

Tento výklad byl publikován ve Věstníku MŽP v květnovém čísle.⁸ Z odůvodnění vyplývá, že v § 50 odst. 2 zákona je stanoven mimo jiné zákaz chovat v zajetí zvláště chráněné živočichy. Na základě zmocnění obsaženém v § 50 odst. 5 zákona vydalo MŽP bližší ochranné podmínky těchto živočichů, které jsou stanoveny v § 16 odst. 4 vyhlášky. Ze vztahu mezi základními a bližšími ochrannými podmínkami vyplývá, že držení handicapovaného jedince po dobu nezbytnou pro jejich ošetření (§ 16 odst. 4 vyhlášky) je třeba považovat ve vztahu k zákonné úpravě za dočasné a přechodné zmírnění zákazu chovu. Proto dojde-li k držení handicapovaného zvláště chráněného živočicha, kde je zřejmé, že půjde o dobu delší než umožňuje věta druhá ustanovení § 16

odst. 4 vyhlášky, přísluší zahájit řízení o udělení výjimky podle § 56 zákona.

Totéž platí i pro stanice pro handicapované živočichy.⁹ Tyto stanice rovněž potřebují k chovu zvláště chráněných druhů živočichů výjimku podle § 56 zákona, nejde-li o ošetření kratší čtyř týdnů.

Co říci závěrem? Nový výklad (č. 6/2002) výslovně ruší ten předchozí (č. 1/2002).¹⁰ Domnívám se, že se vlastně dospělo oklikou víceméně k potvrzení dosavadní praxe. Ale zejména České inspekci životního prostředí přibude více práce, resp. bude hodně záležet na jejich kontrolách, zda se podaří odlišit legálně nalezené handicapované od těch fingovaných, resp. ty fingované omezovat. Jen mě tak napadá, proč vlastně ministerstvo najednou po deseti letech aplikace otočilo (naštěstí jen na čtyři měsíce) svůj výklad o 180 stupňů? Či zájmy tím vlastně sledovalo? A proč se nekladl důraz na ochranu *volně v přírodě* žijících živočichů?



JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.,

je členem Představenstva České společnosti pro právo životního prostředí a výkonným redaktorem časopisu České právo životního prostředí.

⁸ Sdělení sekretariátu rozkladové komise o výkladech právních předpisů, přijatých výkladovou komisí ministra životního prostředí č. 6/2002. Věstník MŽP, květen 2002, str. 26.

⁹ Srovnej § 16 odst. 5 vyhlášky č. 395/1992 Sb.

¹⁰ Viz cit. pozn. 8.

ZUSAMMENFASSUNG

Besitz und Gewahrsam der besonders geschützten benachteiligten Tierarten

Gemäß dem § 50 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 114/1992 Sb., über Naturschutz und Landschaftspflege ist es verboten, wildlebende Tiere der besonders geschützten Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen, zu töten oder ihre Entwicklungsformen, Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtstätten der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören. Es ist ferner verboten, Tiere der besonders geschützten Arten in Besitz oder Gewahrsam zu nehmen, in Besitz oder Gewahrsam zu haben, zu verkaufen, zu ankaufen oder zu Verkaufszwecken

vorrätig zu halten, anzubieten oder zu befördern, zur Schau zu stellen oder sonst zu kommerziellen Zwecken zu verwenden. Von den oben angeführten Verboten sind die Ausnahmen vorhanden, gemäß dem § 56 des Gesetzes, es handelt sich um strenge Genehmigung. Auf Erteilung der Genehmigung ist kein Rechtsanspruch.

Die wildlebende Tiere der besonders geschützten Arten, die infolge Verletzung oder unter anderen Umständen der unabhängigen Bestehen in der freien Natur nicht fähig sind, ist erlaubt zu entnehmen und im Gewahrsam zu halten, aber nur während der Behandlungsdauer. Falls die ärztliche Behandlung hat sich mehr als 4 Wochen gefordert, ist es nötig, über die Genehmigung zum Besitz und Gewahrsam, zu ersuchen.



ROZHOVOR SE ZAHRANIČNÍ OSOBNOSTÍ

Prof. Alexandre Kiss

Při příležitosti konání kolokvia na téma „Implementation and Enforcement of International Environmental Law“ na Právnické fakultě UK (blíže viz rubrika Z vědeckého života) zavítal do Prahy – byť fakticky jen na pár desítek hodin – jako jeden z jeho nejvýznamnějších protagonistů světznámý prof. Alexandre Kiss ze Strasbourgu – zakladatel a čelný představitel evropské i světové vědy mezinárodního práva životního prostředí (autor nesčetných publikací, z nichž mnohé byly recenzovány či anotovány i v našem odborném tisku)¹ a doslova žijící legenda řečeného právního odvětví (žijící ovšem tak intenzívně, že by mu drtivá většina mnohem mladších kolegů mohla jen tiše závidět – od aktivního vystupování na mezinárodněprávní scéně např. v kauze Gabčíkovo – Nagymaros² až po zodpovědné

plnění funkcí předsedů či členů klíčových orgánů četných mezinárodních organizací a institucí, zabývajících se právní ochranou životního prostředí³.

Před jeho odjezdem, před nímž přislíbil svůj brzký návrat do České republiky, se podařilo vyšetřit trochu času, aby prof. Kiss poskytl krátký rozhovor pro náš časopis.

Pane profesore, Vaše základní myšlenky a teorie jsou našim čtenářům relativně dostatečně známy,⁴ proto jsem původně zamýšlela náš rozhovor nasměrovat možná poněkud netradičně spíše do Vaší quasi-soukromé sféry a zeptat se Vás na takové zajímavosti, jako byl např. vznik Vašeho zájmu o problematiku mezinárod-

L'Affaire Gabčíkovo – Nagymaros, Revue Générale de Droit International Public (R.G.D.I.P.), tome 102, 1998, No 1, pp. 85 - 121.

- 1 Základními díly jsou práce:
KISS, A.: Droit international de l'environnement, Paris, Pedone, col. Etudes Internationales, 1989, 349 p.
KISS, A. – BEURIER, J.-P.: Droit international de l'environnement, 2e édition, Paris, Pedone, col. Etudes Internationales, 2000, 424 p.
Blíže viz rubriku tohoto časopisu „Recenze a Anotace“.
V našich odborných časopisech byla recenzována i dřívější díla prof. KISSE, např.: A.KISS (dir.): L'écologie et la loi, Paris, Harmattan, col. Environnement, Paris 1989, 404 p.
In: Právník, 1991, č. 9 – 10, str. 859 – 861.
- 2 Blíže viz např. SOHNLE, J.: Irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence de la C.I.J.:

- 3 Pro naši Společnost je mimořádně významná jeho funkce předsedy Evropské rady pro právo životního prostředí (C.E.D.E.) – blíže viz rubrika tohoto časopisu „Zprávy ze Společnosti“.
- 4 Srov. kupř. názory v kolektivní práci „Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement (Towards strengthening application of international environmental law)“, préface de Dominique VOYNET. Introduction de Corinne LEPAGE, Pierre LASSERRE et Alexandre KISS, publié avec le concours du ministère de l'Environnement et d'Environnement sans frontières, Paris, éd. Frison – Roche, 1999, XXI + 193 p.
Rec. in: České právo životního prostředí, roč. 1, 2001, č. 1, str. 87 – 89.

ního práva pro životní prostředí začátkem 60. let, tedy v době, kdy fakticky ještě neexistovalo, na Vaši roli při zakládání první příslušné francouzské vzdělávací a výzkumné instituce – tj. Centra pro právo životního prostředí na štrasburské Univerzitě R. Schumana, při zakládání Francouzské společnosti pro právo životního prostředí či C.E.D.E. nebo dokonce specifického hnutí „Životní prostředí bez hranic“ („L'environnement sans frontières“). Bohužel tentokrát je času málo, takže si tyto otázky, jež by naše čtenáře určitě zajímaly zcela mimořádně, musím ponechat až pro Vaši „zpověď“ při příští návštěvě Prahy. Tentokrát se tedy budu muset omezit – ač velmi nerada – na „klasické“ otázky, jejichž odpovědi naši čtenáři od Vás víceméně očekávají.

Takže: lze při velmi stručné rekapitulaci vzniku a rozvoje mezinárodního práva životního prostředí v minulém století rozlišit jednotlivé etapy jeho vývoje a konkrétní jeho vývojové trendy, či možno považovat rozvoj řečeného právního odvětví za lineární a jednoduchý?

Viděno zpětným pohledem, třeba konstatovat, že rozvoj mezinárodního práva životního prostředí probíhal v zásadě ve třech vývojových etapách: 1) v první fázi formování se a rozvoje tohoto právního odvětví, která přibližně koinciduje se 70. léty 20. století, převládalo jednoznačně sektorové pojetí právní ochrany životního prostředí, ne nepodobné pojetí ochrany na vnitrostátní úrovni; výsledkem tohoto období

bylo přijetí příslušných regionálních i lokálních smluv, týkajících se ochrany moře, kontinentálních vod, ovzduší atd.; 2) další fázi vývoje, časově spadající do období 80. let, charakterizuje transverzální chápání (právní) ochrany životního prostředí, kdy se sektorově pojatá ochrana slibně rozvíjela, ale společnost si naopak začala uvědomovat kvalitativně nové nebezpečí pro životní prostředí, spočívající v existenci nebezpečných látek (např. určitých chemikáliích, pesticidech, některých organických polutantů aj.), jež se mohou vyskytovat postupně či ve stejném čase ve všech složkách životního prostředí či mohou předcházet ještě většímu nebezpečí pro životní prostředí. Postupné prosazování se uvedeného přístupu bylo korunováno uzavřením řady velmi významných smluv, z nichž ke klíčovým patří zejména Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade a Convention on Persistent Organic Pollutants; 3) konečně 90. léta přinesla tzv. integrální přístup k (právnímu) řešení příslušných ekologických problémů, ač obě dvě výše zmíněné vývojové starší metody ochrany byly i nadále velmi intenzivně využívány. A právě z těchto dvou přístupů se vyvinula nová metoda ochrany, založená na rozvoji pravidel kontrolujících neustále se zvyšující množství lidských aktivit, které mají (či mohou mít) nepříznivý dopad na životní prostředí: ostatně i právní terminologie začala stále častěji používat termín „impact“, a to na místo dříve běžně frekventovaných pojmů „pollution“ či dokonce „deterioration“. Prototypem

takového přístupu k ochraně životního prostředí se stala modelová tzv. Alpská úmluva (Convention concerning the Protection of Alps) z r. 1991, doplněná samostatnými protokoly, týkajícími se dopadu ochrany tohoto horstva na územní plánování dotčených měst a krajiny, horského zemědělství a specifické ochrany půdy, přírody, energií, ale též i turistiky, dopravy atd.

Mimochodem, stejný trend komplexnosti a komplexnosti ochrany sleduje i současné komunitární právo a lze předpokládat hlavní jeho rozvoj (nejen ve sféře mezinárodního práva životního prostředí) především v novém století

Vaše hodnocení (ostatně nepříliš pozitivní) současného stavu mezinárodního práva životního prostředí je i našim čtenářům z Vašich prací alespoň v hrubých rysech známo⁵, avšak - při Vašem nezdolném optimismu - jaké vidíte priority v oblasti řečeného právního odvětví pro 21. století?

Samozřejmě ty, které byly stanoveny na konferenci v Riu a nepochybně budou zevrubně diskutovány a precizovány letos na přelomu léta na Summitu OSN o trvale udržitelném rozvoji v Johannesburgu; nechci je tu opět znovu opakovat: jednak jsou – dle mého názoru – opravdu již notoricky známé, jednak si myslím, že jejich neustálé opakování, ba někdy přímo „omílání“, devaluje jejich skutečnou závažnost. Nicméně dovoluji si tu specifikovat „své vlastní“ priority, které

v dané oblasti vidím a jimž – dle mého názoru – není ze strany mezinárodního společenství věnována taková pozornost, jakou by si dnes plně zasloužily:

- a) předně je to problematika vztahu (globální) ekonomické integrace, volného obchodu (free trade) a ochrany životního prostředí, jež by měl do budoucna získat po všech stránkách adekvátní právní rámec;
- b) dále by bylo nutno nově definovat a přesně vymezit mimořádně významnou roli nestátních společenských organizací (NGO) při ochraně životního prostředí – fakticky vytvořit cosi jako „mezinárodní občanskou společnost“ (international civil society), zabývající se o ekologické problémy, a to jednak s cílem upřesnění právního statutu především národních společenských organizací ekologického zaměření ve směru jejich nadání mnohem výraznějšími konzultačními kompetencemi ve vztahu ke státním i mezinárodním orgánům a organizacím, jednak zásadním způsobem posílit jejich roli a vliv nikoli jen v Evropě, nýbrž především na jiných kontinentech, zejména též v Africe;
- c) konečně možná poněkud neočekávaně se na počátku 21. století objevila – a to bohužel – velmi silná potřeba stanovit přesná pravidla ochrany životního prostředí při ozbrojených konfliktech, ať už mezinárodních či vnitrostátních (a to včetně tak složitých otázek, jako je např. řešení problémů eventuálních tzv. environmentálních intervencí –

⁵ Ibidem, zejm. str. 88 – 89.

„environmental intervention“, ekologických uprchlíků atd.).

Některé z naznačených problematik či „podproblémů“ ovšem charakterizuje jejich mnohoaspektovost, resp. různá příčinná souvislost: kupř. problematika tzv. ekologických uprchlíků nevzniká vždy nutně jakožto důsledek válek, ale i jiných okolností – např. změn klimatu, hladomoru atd.

I z Vašich dnešních odpovědí je více než evidentní, že mezinárodní právo (obecně) se stává čím dál tím složitější, neboť musí řešit čím dál tím složitější problémy mezinárodního společenského života. Právo životního prostředí (včetně mezinárodního) pak náleží k těm zdaleka nejkomplikovanějším právním odvětvím vzhledem k určitým, objektivně daným skutečnostem (kupř. jeho interdisciplinární charakter). Přesto: je nábíledni, že v současnosti používané a využívané právní techniky a instituty nebudou v budoucnu zřejmě s to plně zabezpečit skutečně efektivní ochranu životního prostředí; s přihlédnutím k množství a závažnosti příslušných existujících ekologických problémů, které nové právní techniky a instituty Vy sám osobně pokládáte za alespoň relativně nadějně k nápomoci řešení těchto problémů?

Těch vhodných nových právních technik i institutů se skutečně nabízí dnes široká škála, samozřejmě však nejsou samospasitelné, a to ani jednotlivě, ani ve svém souhrnu. Navíc: bylo by (a bude!) třeba je využívat velmi opatrně, aby mohly vykazovat přiměřený

vnější efekt svého vnitřního fungování (tedy aby kupř. nevznikaly nové mezinárodní organizace jen pro ně samotné). Nicméně k využití se tu hodí celá řada možností, které zde nelze ani taxativně vyjmenovat, snad pouze demonstrativně připomenout kupř.

- stabilizaci práva na odpovídající životní prostředí jakožto základního lidského práva „hmotného“ (neboť současná koncepce práva na životní prostředí zjevně odpovídá „pouze“ právu procedurálnímu);
- vytvoření úřadu Vysokého komisaře (OSN?) pro životní prostředí, jenž by dohlížel na harmonizaci praktické realizace v současnosti existujícího enormního množství příslušných multilaterálních smluv a fungování četných mezinárodních organizací, koordinoval jejich činnost, pořádání konferencí a seminářů i aktivit jejich účastníků mezi sebou a ve vztahu k výše uvedeným organizacím) atd.;
- zřízení funkce (mezinárodního) Ombudsmana pro životní prostředí, který by především přispíval k urovnávání sporů vyplývajících z nekorrektní aplikace smluv týkající se ochrany životního prostředí, ale plnil by též i další úkoly (např. kontrolu nad eventuelně vzniklou Mezinárodní komisí pro informace v oblasti životního prostředí, jenž by mohla a měla sehrávat významnou roli při zvyšování prevence předcházení škod všeho druhu na životní prostředí aj.), atd.

Konečně na závěr mi dovoluťe poněkud „indiskrétní“ otázku (vzhledem k pokročilé době příslušných příprav ji však snad již mohu položit, aniž bych Vás tlačila k prozrazení nějakého tajemství): s jakým „trumfem v rukávu“ – s jakou opravdu velkou myšlenkou jede Francie na Summit OSN v Johannesburgu? Předpokládám, že jste se na jejím rozpracování sám osobně výraznou měrou podílel.....

Do Johannesburgu pojede Francie (její zástupci) zejména s dvěma klíčovými úmysly:

- a) za prvé nekompromisně usilovat o upevnění a posílení aplikace a realizace veškerého příslušného, již existujícího platného práva ve prospěch ochrany životního prostředí všude tam, kde to bude třeba a jen trochu efektivní;
- b) za druhé (a to je skutečně ona „grande idée“, na níž jste se mne ptal!) všemi možnými dovolenými prostředky zasazovat se o vytvoření světové organizace na ochranu životního prostředí: ač to není myšlenka ani zdaleka nová,⁶ zdá se

6 Srov. např.: BIERMANN, F. – SIMONIS, U.S.: A world Environment and Development Organization, Bonn, Development and Peace Foundation/ Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), 1998, 11 p. BIERMANN, F. – SIMONIS, U.S.: Needed Now: A World Environment and Development Organization, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), FS II 98 – 408, 1998, 26 p. BIERMANN, F. – SIMONIS, U.S.: Institutional Reform of International

však, že konečně nazrál čas ji začít aktivně prosazovat s jistou nadějí na úspěch. V současné fázi společenského vývoje se patrně nejschůdnější cestou pro vznik takovéto organizace jeví její založení v podobě samostatné a specifickými kompetencemi vybavené organizace přidružené k OSN, jaké dnes představují např. FAO, WHO, WMO aj., ovšemže modernější a funkčně pružnější než jsou ty výše jmenované. Takto pojatá organizace by pak nejen mohla, ale především plnila zároveň tři úkoly: jednak by svou existencí a fungováním nepochybně významně přispěla k tolik žádané a očekávané, skutečně efektivní reformě samotné OSN, ale zejména posílila (ovšem nikoli pouze formálně!) politický význam ochrany životního prostředí na (celo)světové úrovni a rovněž ukázala, že zájmy ochrany životního prostředí jsou minimálně tak důležité, jako ty, jež se OSN pokouší chránit již dlouhodobě, rozhodně však stejně rovnocenné a významné jako zájmy ekonomické, potažmo obchodní. Přirozeně, že by vznik nové mezinárodní organizace nevyřešil všechny ty tíživé problémy ochrany životního prostředí lehce jako mávnutím kouzelného proutku, ale jistě by vytvořil alespoň určitou platformu, kde by se tyto problémy, které budou v novém století – a to

Environmental Policy: Advancing the Debate on a World Environment Organization, Berlin, WZB, FS II 00-401, 2000, 30 p.

*bohužel - nepochybně dále narůstat,
mohly řešit snad o něco snadněji...*

Ptala se:

JUDr. JANA ZÁSTĚROVÁ, CSc.

Pane profesore, děkuji Vám za
rozhovor.

♠ ♠

♠

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Kolokvium na téma „Implementation and Enforcement of International Environmental Law“

Ve dnech 25. až 26. ledna 2002 se v budově Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze konalo kolokvium na téma „Implementation and Enforcement of International Environmental Law“, které uspořádala katedra mezinárodního práva PF UK ve spolupráci s řešitelským týmem výzkumného projektu Grantové agentury České republiky „Protection of Environment in International Law.“ Základním cílem akce bylo srovnání pohledů dvou právních odvětví, mezinárodního práva a práva životního prostředí, na problematiku implementačních a donucovacích mechanismů fungujících v oblasti mezinárodního práva životního prostředí. Kolokvia se zúčastnili významní zahraniční odborníci, z České republiky pak představitelé PF UK v Praze, PF Masarykovy univerzity v Brně, PF Západočeské univerzity v Plzni, Ústavu státu a práva AV ČR a Ústavu mezinárodních vztahů. Oficiálními jazyky kolokvia byly angličtina a francouzština.

První blok příspěvků se zabýval tradičními metodami a prostředky vynucování mezinárodního práva životního prostředí („Traditional methods and means of enforcing of IEL“). Prof. Čestmír Čepelka z PF UK se zaměřil na problematiku odpovědnosti států a protiopatření a zhodnotil nedávno dokončený návrh článků o odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní jednání.

Doc. Pavel Šturma, vedoucí katedry mezinárodního práva PF UK, promluvil o odpovědnosti za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem (*liability*) a smluvně unifikované občanskoprávní odpovědnosti jednotlivých soukromých operátorů rizikových činností (*civil liability*).

Druhý blok byl věnován alternativním metodám vynucování mezinárodního práva životního prostředí („Alternative methods of enforcing of IEL“). Dr. Massimiliano Montini z Univerzity v Sieně zanalyzoval důvody a důsledky nedodržování mnohostranných dohod o životním prostředí, Doc. Jan Ondřej z PF UK popsal základní typy kontrolních mechanismů, které se využívají v mezinárodním právu životního prostředí (zprávy států, inspekce na místě aj.).

V rámci třetího bloku referátů zaměřeného na vztah práva lidských práv a práva životního prostředí („Human rights and enforcement of IEL by international organizations“) vystoupil nejprve Doc. Dalibor Jílek, vedoucí katedry mezinárodního a evropského práva PF MU, který rozebral otázku odpovědnosti mezinárodních organizací. Prof. Paul Tavernier, ředitel pařížského Střediska výzkumu a výuky lidských práv a humanitárního práva (CREDHO) na Univerzitě Paris-Sud (XI), zhodnotil roli, kterou v oblasti ochrany životního

prostředí sehrává judikatura Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku, Prof. Alexandre Kiss, předseda Evropské rady pro právo životního prostředí (Štrasburk), se zamyslel nad obsahem a specifickými rysy „práva na životní prostředí“ jakožto individuálního, subjektivního lidského práva.

Čtvrtý blok nazvaný implementace a vynuucování mezinárodního práva životního prostředí ve vnitrostátních právních řádech („*Implementation and enforcement of IEL in internal legal orders*“) zahájila Dr. Mahulena Hofmannová, vědecká pracovnice Max Planck institutu srovnávacího veřejného a mezinárodního práva v Heidelbergu, která vysvětlila postavení mezinárodních smluv týkajících se životního prostředí v právním řádu České republiky. Proděkan PF UK pro zahraniční záležitosti Doc. Milan Damohorský charakterizoval nástroje, jimiž stát disponuje při vynuucování norem práva životního prostředí. Kolokvium uzavřel příspěvek Prof. Alexandra Kisse věnovaný novým trendům ve vývoji mezinárodního práva životního prostředí (vztah ekonomiky

a ochrany životního prostředí, problém ekologických uprchlíků apod.).

Kolokvium na téma „Implementation and Enforcement of International Environmental Law“ poskytlo účastníkům možnost seznámit s některými důležitými aspekty mezinárodního práva životního prostředí. Poukázalo na hlavní problémy, kterým tato poměrně mladá oblast práva čelí, a naznačilo perspektivy jejího budoucího rozvoje. Vzhledem k tomu, že se daným otázkám dosud v naší zemi dostalo pouze minimální pozornosti, lze akci přispívající k jejich uvedení do českého prostředí nepochybně označit za velmi přínosnou.



Mgr. VERONIKA BÍLKOVÁ

Autorka je odbornou asistentkou na Katedře mezinárodního práva Právnické fakulty UK v Praze a pracovnící Ústavu mezinárodních vztahů v Praze.



INFORMACE

Nová úprava trestných činů proti životnímu prostředí schválen

Jak jsme Vás již v našem časopisu informovali, Parlament ČR projednal a nakonec schválil novelu trestního zákona, která kromě celé řady ustanovení z jiných oblastí upravuje nově řadu trestných činů proti životnímu prostředí. Novela trestního zákona vyšla ve Sbírce zákonů v částce 57, jedná se o zákon č. 134/2002 Sb. Novela se jednak týká nové koncepce dosavadního trestného činu ohrožení životního prostředí (§ 181a a § 181b) a jednak zakotvuje do českého právního řádu poprvé v dějinách i další samostatné skutkové podstaty, a to § 181c - poškozování lesa těžbou, § 181e - nakládání s nebezpečnými odpady a § 181f až 181h - neoprávněné nakládání s chráněnými a volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami.

V novém § 181d vymezuje pro účely trestního zákona pojmy větší území podle § 181a, resp. 181b a celková větší plocha lesa a celková značná plocha lesa podle § 181c. Novela se týká i § 66, ve kterém byly rozšířeny případy tzv. účinné lítosti o nové trestné činy proti životnímu prostředí.

Ustanovení § 181a a 181b je přejmenováno na Ohrožení a poškození

životního prostředí a oproti stávající úpravě koncipováno jinak. Především se opouští dosavadní koncepce zjišťování značné újmy a újmy velkého rozsahu na životním prostředí. Nově se vychází z analýz obdobných právních úprav především v západoevropských státech. Kladen je důraz na ohrožení či poškození jednotlivých složek životního prostředí, na územní rozlohu, stupeň zvláštní územní ochrany či na ochranu společenstev či populací volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin. Pro aplikaci těchto dvou paragrafů bylo doplněno i ustanovení § 89 odst. 11, týkající se vymezení konkrétních výší škody, o ekvivalent „náklady k odstranění následků poškození životního prostředí“.

Zdůrazněme, že touto trestněprávní novelou Česká republika plní i některé mezinárodní závazky, zejména pokud se týká Úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států² či Úmluvy CITES³, rovněž však

1 Srovnej Stejskal, V.: Novelizace trestního zákona na úseku trestných činů proti životnímu prostředí, České právo životního prostředí č. 2/2001, str. 79 - 82.

2 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 100/1994 Sb., o Basilejské úmluvě o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování.

3 Sdělení FMZV č. 572/1992 Sb. o sjednání Úmluvy o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin.

jde o plnění závazků v rámci harmonizace legislativy ČR a ES.4

Pokud se týká legislativy ES, není bez zajímavosti, že ve stejné době, jako se schvalovala naše trestněprávní novela ochrany životního prostředí, projednával se v EU návrh Směrnice Evropského Parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně životního prostředí.⁵ Směrnice by měla přinést zejména stanovení sedmi trestných činů na celoevropské úrovni, mimo jiné vypouštění určitého množství znečišťujících látek do ovzduší, vody, půdy, neoprávněné nakládání (přeprava, odstraňování, skladování, apod.) s nebezpečnými odpady, neoprávněné provozování skládek odpadů, neoprávněné držení, sběr, odchyt, poškození, usmrcení či obchodování se zvláště chráněnými volně žijícími druhy živočichů či planě rostoucími rostlin včetně jejich vývojových stádií, podstatné poškozování chráněných území a stanovišť druhů, obchodování s látkami poškozujícími ozónovou vrstvu, nebo neoprávněné provozování zařízení, kde je provozována určitá nebezpečná aktivita či skladovány či používány nebezpečné látky a přípravky. Uvidíme podle konečného znění, jak s touto směrnicí bude v souladu náš trestní zákon.

Zákon č. 134/2002 Sb. nabývá účinnosti dne 1. 7. 2002. Již 14. – 15. listopadu letošního roku snad budeme mít na konferenci 2. České dny práva životního prostředí možnost posoudit, zda se novela v oblasti ochrany životního prostředí „vyvedla“.

JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

4 Např. čl. 16 odst. 1 a 2 nařízení č. 338/97/-/EEC o ochraně druhů divoké fauny a flóry regulací obchodu s těmito druhy.

5 Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt KOM (2001)139 - 2001/0076 (COD).

EUR – OP a evropští vydavatelé na loňském frankfurtském knižním veletrhu

Nesporně pravdivé je tvrzení, že „nic není starší než včerejší noviny“. Lidská paměť je však poměrně krátká a některá fakta by neměla být ihned zapomenuta, zvláště pak za situace, kdy je jejich informační hodnota relativně trvalějšího charakteru a lze ji využít i v budoucnu či zejména též v budoucnu. Do této kategorie informace s největší pravděpodobností spadá i zpráva o účasti EUR – OP a vydavatelů EU na knižním veletrhu ve Frankfurtu nad Mohanem na podzim 2001.¹ ač letos již proběhly významem nikoli pouze evropským veletrhy v Londýně, v Lipsku atd., loňský frankfurtský má stálý bezprostřední význam nejen pro naši Společnost.

EUR – OP je zkratka Úřadu pro oficiální publikace Evropských společenství (Office des publications officielles des Communautés européennes). Vznikl v roce 1969 a sídlí v Lucembursku; jeho hlavním (a v podstatě jediným) posláním je komplexní zajišťování všech příslušných vydavatelských aktivit pro celá ES – pro jejich jednotlivé instituce. Dvakrát ročně se schází se všemi evropskými nakladateli, kteří mají licenci k vydávání oficiálních či oficiálních publikací ES, resp. EU.

Loňské podzimní, již 12. fórum výše zmíněných subjektů bylo poněkud

netradiční a zcela mimořádně zajímavé i pro širší, na řešení ekologických problémů zainteresovanou veřejnost, neboť se zde představila **Evropská agentura pro životní prostředí (E.E.A.)** ve své ne zcela nejobvyklejší roli, a to vydavatele, resp. spoluvydavatele relevantních publikací. Metodu spoluvydávání (koedice) preferuje Agentura nejméně ze tří důvodů: umožňuje jí to především vydávat své vlastní zprávy, dále publikovat práce ve vícero jazycích (než oficiálních EU) a tím oslovit nejširší zainteresovanou veřejnost; (národní či mezinárodní) soukromí vydavatelé zase dobře znají okruh svých čtenářů, mohou lépe vyhovět jejich potřebám, a proto publikace nezůstávají dlouho na skladě. Koedice je pak společným dílem: publikované dílo nese mj. i oficiální znak Agentury a náklady na vydání (na výrobu) jsou (většinou) proporcionálně rozděleny.

V posledních 5 letech se E.E.A. s pomocí EUR – OP podílela na vydání více než 60 velmi kvalitních titulů, z nichž mnohé byly publikovány i v jiných jazycích než oficiálních jazycích EU: kupř. práce „State and pressure of the marine and coastal Mediterranean environment“ byla publikována též v katalánštině; publikace „Environment in the European Union at the turn of the century“ vyšla v polštině a představuje tak první materiál E.E.A., jenž byla publikována v jazyce země kandidující na vstup do EU; překročit evropský

1 Bliže viz „L'EUR – OP à la foire du livre de Francfort – Le 12^e forum des éditeurs de l'Union européenne“, in: EUR – OP News, No 3/2001, p. 2.

rámec se Agentuře podařilo vydáním práce „Environmental taxes“ dokonce v čínštině.

Letos by měl EUR – OP, právě procházející vnitřní restrukturalizací, zřídít nové jednotky pro vydávání dokumentů v jazycích kandidátských zemí, samozřejmě včetně češtiny, a to primárně pro publikaci legislativních textů (acquis communautaire) v řečených jazycích.² Tato skutečnost do budoucna jistě ovlivní vydavatelské úmysly a záměry jak samotného Úřadu, tak i jednotlivých evropských institucí, nepochybně i Evropské agentury pro životní prostředí. Podmínky, které se tím vytvoří, jistě zlákaí (nejen naši) Společnost k reálným a realistickým úvahám o možnostech prezentovat publikačně výsledky své práce v budoucnu i na (celo)evropské úrovni, event. nikoli pouze ve svém mateřském jazyce.

Více informací o Úřadu pro oficiální publikace ES možno získat na následující internetové adrese:

<http://eur-op.eu.int>

Pravidelný odběr oficiální tiskoviny Úřadu, tedy EUR – OP NEWS, která velmi často informuje o aktuálních publikacích EU týkajících se problematiky životního prostředí, si lze v jednom z 11 jazyků Unie **zdarma** zajistit na adrese:

Mr.
Antonio GOMEZ-PUERTA
EUR – OP News, bureau 191
2, rue Mercier
L – 2985 LUXEMBOURG

Fax: (352) 29 29 42 758

e-mail: opoce-europenews@cec.eu.int

Více informací o publikacích Evropské agentury pro životní prostředí možno nalézt na internetové adrese:

<http://www.eea.eu.int>

JUDr. JANA ZÁSTĚROVÁ, CSc.



² Bliže viz „La restructuration de l'EUR – OP: pour recentrer ses activités et optimiser sa rentabilité“, in: EUR – OP News, No 3/2001, p. 2,

Cena Michela Despaxe

ČSPŽP byla již dříve zmocněna ke zprostředkování podání kandidatury na udělení výše zmíněné Ceny Michela Despaxe pro mladé vědecké pracovníky v oboru práva životního prostředí dle následujících pravidel:¹

Conseil européen du droit de l'environnement

Evropská rada pro právo životního prostředí

Règlement du Prix Michel Despax

Pravidla pro udělování Ceny Michela Despaxe

Article premier. – Il est institué un prix Michel Despax, destiné à reconnaître les mérites d'un chercheur en début de carrière qui a apporté une contribution significative au développement du droit de l'environnement.

Článek první. – Udělení ceny Michela Despaxe je projevem uznání zásluh vědeckému pracovníku, který na začátku své badatelské kariéry významně přispěl k rozvoji práva životního prostředí.

Art. 2. – Le prix consiste en une médaille que le (ou la) Récipiendaire sera invité(e) à recevoir à l'occasion d'une réunion du C.E.D.E., à Funchal (Madère).

Čl. 2. – Cenu představuje medaile, která bude příjemci předána na shrnání členů C.E.D.E. ve Funchalu (Madeira).

Art. 3. – Chaque membre du C.E.D.E. pourra présenter un(e) ou plusieurs candidat(e)s. Le prix sera attribué une fois par an, par vote secret, par les membres du C.E.D.E. réunis en séance plénière,

Čl. 3. – Každý člen C.E.D.E. má právo navrhnout jednoho nebo více kandidátů (kandidátek). Cena se uděluje jednou ročně; o kandidátech se rozhoduje tajnou volbou na plenárním zasedání členů C.E.D.E.

Art. 4. – Tout membre du C.E.D.E. qui proposera un(e) candidat(e) devra présenter un texte d'une page résumant les travaux du (ou de la) candidat(e).

Čl. 4. – Každý člen C.E.D.E., který využije svého práva návrhu kandidátů, je povinen každý návrh doložit písemně ve formě jednostránkového souhrnu dosavadních prací kandidáta (kandidátky).

Adopté à Funchal, le 17 mai 1997.

Přijato ve Funchalu dne 17. 5. 1997.

¹ Neoficiální text předpisu převzat z francouzského časopisu Revue Juridique de l'Environnement, 1998, No 1, p. 151.

Prof. Michel DESPAX byl jedním z nejvýznamnějších průkopníků (vnitro-státního) práva životního prostředí, jež se ve Francii začalo zřetelně formovat od počátku 70. let 20. století; mimořádně společensky přínosnou bylo i sehrání jeho role „otce – zakladatele“ C.E.D.E. Zemřel náhle v lednu roku 1997.

Stěžejní dílo, které výrazně ovlivnilo nejen další rozvoj francouzského práva životního prostředí, ale též rozvoj řečeného právního odvětví v celé tehdejší Evropě, a to jak na úrovních národních, tak i v měřítku komunitárním:

Despax, M.: Droit de l'environnement, Paris, Litec, 1980.

JUDr. JANA ZÁSTĚROVÁ, CSc.



Oficiální webové stránky NATURA 2000 zprovozněny

Začátkem května letošního roku byly zprovozněny oficiální české webové stránky projektu budování soustavy NATURA 2000. Provozovatelem je Agentura ochrany přírody a krajiny ČR ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí. Najdete je na adrese:

www.NATURA2000.cz

Partnery jsou Ekologické sdružení občanů Arnika a Česká společnost ornitologická. Na stránkách najdete jednak základní informace o soustavě chráněných přírodních území evropského významu, jednak přehled klíčové legislativy na ochranu přírody, dále informace o naplňování Směrnice č.79/409/EHS, o ptácích a Směrnice č.92/43/EHS o stanovištích, průběžné výsledky mapování území ČR a plnění závazků v rámci kapitoly 22 Životní prostředí, fotogalerii jednotlivých typů stanovišť a druhů, otázky a odpovědi týkající se tvorby soustavy NATURA 2000, ale i okénko spolupracujících nevládních organizací nebo rubrika týkající se článků v odborných periodikách o tématu NATURA 2000. Oficiální stránky byly zprovozněny zejména z důvodu poskytnout široké veřejnosti co nejvíc informací o této důležité části požadavků EU na úseku ochrany životního prostředí.

O tvorbě a významu soustavy NATURA 2000 jsme Vás již v našem časopise informovali v minulých číslech¹.

Redakce



¹ Viz: Stejskal, V.: Plnění povinností vyplývajících ze směrnice o ptácích a ze směrnic o stanovištích. České právo životního prostředí č. 1/2001, str. 52 a násl.

ZPRÁVY ZE SPOLEČNOSTI

Zintenzívnění vztahů ČSPŽP a C.E.D.E. na obzoru

Při své pracovní návštěvě Prahy prof. A. Kiss přislíbil ČSPŽP iniciovat změny předpisů, upravujících fungování jedné ze čtyř nejvýznamnějších mezinárodních (resp. regionálních, konkrétně evropských) specializovaných organizací, zabývajících se problematikou právní ochrany životního prostředí,¹ tedy **Evropské rady pro právo životního prostředí**, jejímž je – jak už bylo v jiné rubrice tohoto časopisu zmíněno – prezidentem, a to ve směru rozšíření spolupráce uvedené mezinárodní organizace s naší Společností a jejími členy (ale rovněž i s dalšími sesterskými společnostmi v ostatních kandidátských zemích vstupu do EU); dosavadní spolupráce na základě platného statutu Evropské rady totiž mohla spočívat (a v praxi též spočívala) v podstatě pouze ve vzájemné výměně informací o jednotlivých aktivitách obou subjektů.

Evropská rada pro právo životního prostředí (Conseil Européen du Droit de l'Environnement – C.E.D.E.) vznikla

¹ Pro rekapitulaci: Mezinárodní centrum pro srovnávací právo životního prostředí (v Limoges) a Evropská asociace pro právo životního prostředí (v Utrechtu), kde je ČSPŽP plnoprávným členem, dále popsána Evropská rada pro právo životního prostředí a konečně Evropská kancelář pro životní prostředí (European Environmental Bureau – Bureau Européen de l'Environnement se sídlem v Bruselu), s níž naše Společnost o svém členství právě jedná a ve vhodnou dobu bude zainteresovanou veřejnost informovat.

již v roce 1974 coby nezisková organizace vědeckého charakteru, sdružující nezávislé renomované právníky profesionální či zájmové ekologické orientace, avšak pouze ze zemí Evropské unie (dříve ES). Jejím základním posláním je studium a rozvoj zejména evropského (= komunitárního) práva životního prostředí, založené na výzkumu a srovnávání konkrétních pravidel aplikovaných či navrhovaných k přijetí v jednotlivých evropských státech (především členech EU). Nejhmotatelnějším výsledkem naznačeného studia bývá nejčastěji formulace a přijetí příslušných rezolucí k určitým aktuálním problémům práva životního prostředí – kupř. dodnes významná Rez. Č. 5 (25/06/77) „Trestní právo a ochrana životního prostředí“. Ovšem na rozdíl od ostatních institucí podobného pracovního zaměření (kupř. C.I.D.C.E. v Limoges) se snaží aktivně sehrávat – nutno konstatovat, že v praxi se jí to vskutku daří více než úspěšně! – doslova pionýrskou roli v rozvoji určitých oblastí řečeného právního odvětví. Za dobu své existence se mnohokrát stala velmi významným společenským faktorem při přijímání a následném prosazování progresivních norem (zvláště pak komunitárního) práva ochrany životního prostředí – např. pravidel fungování a činnosti (společenských) organizací na ochranu životního prostředí, (jejich) přístupu k justici, ochrany migrujících druhů živočichů, posuzování důsledků stav pro životní pro-

středí (E.I.A.) atd., recentněji pak kupř. udělování ekologických známek (*label écologique*) nejen výrobkům, ale i vědeckým a technologickým aktivitám aj.

Přes nespornou exkluzivitu členství C.E.D.E. vždy byla a dnes je více než kdykoli předtím nakloněna a otevřena v rámci možností svým Statutem vymezených co nejuzší spolupráci též s odborníky z nečlenských zemí EU. Důkazem tohoto tvrzení je řada mezinárodních akcí, uspořádaných C.E.D.E. výjimečně i v mimoevropských státech – např. široké (odborné) veřejnosti otevřená konference ve Wroclavi v r. 1977 k problematice průmyslového znečišťování či sympozium v Tunisu v r. 1989, věnované (obecným) otázkám ochrany životního prostředí; rovněž tak možnost ucházet se o Cenu Michela Despaxe (viz v tomto čísle rubrika Informace), udělovanou C.E.D.E. od r. 1998 se nabízí i mladým odborníkům z nečlenských zemí Evropské unie.

Objektivní změna (mezinárodních) společenských okolností a relativně vysoký stupeň všestranné připravenosti

nečlenských států na vstup do EU jistě výrazně usnadní radikální změnu pravidel fungování C.E.D.E., která umožní plnohodnotnou spolupráci, resp. plnou participaci příslušných subjektů z výše zmíněných států na práci C.E.D.E. v co nejkratší době.

Další informace o C.E.D.E. lze získat v sídle naší Společnosti, nebo na internetové adrese:

<http://www.aream.pt/cede-fr.html>

či na adrese sídla Evropské rady:

C.E.D.E – AREAM

Madeira Tecnopolo

P – 9000 FUNCHAL

Madeira

Portugalsko

JUDr. JANA ZÁSTĚROVÁ, CSc.



RECENZE A ANOTACE

Petr Petržilek, Jiří Guth, Gabriela Týcová:

Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání – Praha 2002. ABF, a.s., Nakladatelství ARCH, 2002. 152 stran, ISBN 80-86165-42-6

V rámci edice STAVEBNÍ PRÁVO (svazek 2/2001 ISSN 1211-6386) se dostává na trh publikace Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, autorů působících na Ministerstvu životního prostředí, zabývajících se v posledních 5 letech právě touto problematikou, a to z hlediska právního a ekologického zaměření. Dnem 1. ledna 2002 vstoupil v účinnost nový zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), který podstatným způsobem změnil dosavadní zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, účinný od 1.7.1992, tedy bezmála 10 let. Nutno dodat, že zasáhl výrazně i do zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, neboť zrušil § 20 až 26, tedy veškeré pasáže týkající se posuzování vlivů na životní prostředí, ať již vnitrostátní, či přesahující hranice státu.

Je třeba autory pochválit za pojetí celého komentáře, neboť se vyhnuli obvyklému stylu, používanému často právě u komentářů nových zákonů. Nepoužili totiž klasický model: paragraf, poznámky či komentář, odkazy na související ustanovení a předpisy, popř. výtah z parlamentní důvodové zprávy, nýbrž pojali své dílo velkoryseji. Obsahově se dělí publikace na čtyři části,

obsahující úvod, zákon č. 100/2001 Sb. s komentářem, vyhl. MŽP č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí, rovněž s komentářem a konečně zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí ve znění zákona č. 132/2000 Sb. a zákona č. 100/2001 Sb., také s komentářem.

Největší přínos tohoto komentáře však tkívá právě v části první, zmiňovaném úvodu. Je rozdělen totiž do 6, resp. 7 kapitol (první je nečíslovaná). Nejprve autoři uvádějí vývoj legislativních prací na zákoně č. 100/2001 Sb. od fáze věcného záměru zákona až po konečné schválení zákona Parlamentem a podpisem prezidenta České republiky. Následuje stručná analýza předchozí právní úpravy, tj. zákona č. 244/1992 Sb. a § 20 až 26 zákona č. 17/1992 Sb. v další části jsou uvedeny mezinárodní souvislosti a harmonizace české legislativy posuzování vlivů na životní prostředí s právem Evropských společenství. Autoři se věnují Směrnici Rady 85/337/EEC z 27. 6. 1985 o posuzování vlivů jistých veřejných (státních) a soukromých projektů na životní prostředí ve znění směrnice Rady 97/11/EC ze dne 3. 3. 1997, Směrnici Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na

životní prostředí ze dne 27. 6. 2001 (tzv. SEA), Úmluvě o hodnocení vlivů na životní prostředí přesahujícího státní hranice (Espoo Konvence ze dne 25. 2. 1991) a Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhus Konvence ze dne 25. 6. 1998).

V dalších kapitolách úvodu je popsáno posuzování vlivů na životní prostředí v rámci procesů podle zvláštních předpisů, především zákona o územním plánování a stavebním řádu a zákona o integrované prevenci; dále je přiblížen proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí a mezistátní posuzování a časové zařazení jednotlivých kroků procesu EIA. Tyto části jsou velmi vhodně doplněny přehlednými podrobnými schématy popisujícími jednotlivé procesy EIA, včetně variant, které mohou v průběhu posuzování nastat. Tento nápad z hlediska snazší orientace při studiu zákona vysoce ocení zejména osoby, které se přímo procesu EIA zúčastní, ať již oznamovatel, úředník či dotčená veřejnost. V poslední části úvodu je pak nastíněna problematika účasti veřejnosti na procesu posuzování, zejména z hlediska srovnání s dosavadní právní úpravou. V raných fázích posuzování jsou účast veřejnosti a její práva poměrně solidní, celkově však díky

lobingu některých poslaneckých klubů došlo k omezení práv veřejnosti, aneb, řečeno souhlasně s autory komentáře, schválená úprava je na dolní hranici přijatelnosti z hlediska požadavků Aarhuské úmluvy.

Samotné komentáře k oběma zákonům a prováděcí vyhlášce jsou podrobně zpracované včetně vztahů k jiným právním předpisům a dále citací odborné české i zahraniční literatury. Zejména u zmíněné vyhlášky č. 457/2001 Sb. je potěšující, že ji autoři neodbyli několika poznámkami v komentáři k zákonu (což se bohužel u některých jiných publikací - komentovaných zákonů z oblasti práva životního prostředí zhusta děje).

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, by měl přispět ke zvýšení úlohy preventivních opatření na ochranu životního prostředí a současně také ke snížení nákladů spojených s procesem odstraňování škod na životním prostředí. Předkládaný komentář by měl zase přispět k osvětě daného problému a orientaci v celé tematice posuzování vlivů na životní prostředí u odborné i laické veřejnosti.

JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.



Alexandre KISS et Jean-Pierre BEURIER, Droit international de l'environnement, 2e édition, Paris, Pedone, col. Etudes internationales, 2000, 424 p.

Nejen francouzští čtenáři, ale všichni evropští frankofonní zájemci jistě s velkou radostí přivítali tolik očekávanou reedici díla prof. A. KISSE z r. 1989. Tehdy představovalo první skutečně hluboké a systematické studium a utřídění již platné a účinné příslušné normativity dle evropských vědeckých kritérií. Tím pak nejen položil základy autentické evropské vědy mezinárodního práva životního prostředí, ale i přiblížil tuto mimořádně závažnou problematiku evropskému, tedy v kontinentálním systému práva vzdělanému právníkovi, vědeckému pracovníkovi i laickému zainteresovanému čtenáři, kterým do té doby existující, převážně anglo-americká literatura byla přece jenom poněkud vzdálena.¹

Od prvního vydání uplynulo však více než 10 let a za tu dobu řečené právní odvětví prošlo zcela bezprecedentním vývojem: jednak se značně rozšířil jeho věcný rozsah (vyvinula se nová pododvětví mezinárodního práva životního prostředí), ale především vznikly a stabilizovaly se specifické právní instituty, prosadily se a rozvinuly nové nosné a velmi progresivní koncepce (jako kupř. koncepce trvale udržitelného rozvoje, u

níž v budoucnu nelze vyloučit dokonce ani její soupeření se samotnou podstatou koncepce mezinárodní, resp. mezinárodně-právní ochrany životního prostředí),² základní principy mezinárodního práva životního prostředí se upřesnily, obohatily a (alespoň) zčásti získaly obligatorní charakter prostřednictvím některých nejzávažnějších quasi-univerzálních mezinárodních úmluv a konvencí. Všechny sféry mezinárodního práva životního prostředí byly určitým způsobem ovlivněny a dotčeny současným technickým pokrokem, a to jak na úrovni textů smluv, tak i z hlediska jejich uvádění do praxe. Anotovaná práce se snaží – a možno konstatovat, že velmi úspěšně a přesvědčivě – prezentovat dnešní mezinárodní právo životního prostředí v celém jeho výše naznačeném bohatství i zcela nové kvalitě a diverzitě.

A právě toto všestranné bohatství a hlavně téměř kvantitativně inflační nárůst normativity řečeného právního odvětví byl jeden z důvodů (jakkoli zdaleka ne jediný!), proč si prof. KISS pro

2 Viz např. recenzi práce „Les Nations Unies et la protection de l'environnement: la promotion d'un développement durable (Actes des 7es Rencontres internationales d'Aix-en-Provence, 15 et 16 janvier 1999, sous la direction de Sandrine MALJEAN DUBOIS et Rostane MEHDI, Paris, Pedone, 1999, in: České právo životního prostředí, 2001, č. 2, str. 95.

1 Srov. kupř. o 3 roky později vydané dílo, jehož spoluautorkou je americká profesorka, a to A. KISS – D. SHELTON: International Environmental Law, New York, Transnational Publishers Inc., 1991, které má již zcela jinou koncepci i ducha myšlení.

práci na přípravě 2. vydání svého díla přizval ke spolupráci kolegu BEURIERA, aby naznačenou enormní materií uchopili snáz a 1. vydání práce v její jedinečnosti zaktualizovali co nejkompletněji a nejkomplexněji. Při plném zachování všech specifíků evropského ducha obecnou koncepcí díla důkladně přepracovali především tak, aby ještě jednoznačněji rozlišili tzv. obecnou část mezinárodního práva životního prostředí (tedy zejména historii a formování se řečeného právního odvětví, jeho prameny a subjekty) a tzv. část zvláštní (obsahující zvláště pak právní ochranu jednotlivých „klasických“ složek životního prostředí, čítaje v to ochranu živých organismů, a kontrolu nebezpečných látek a aktivit, včetně ochrany životního prostředí při ozbrojeném konfliktu); samostatné kapitoly byly posléze věnovány problematice mezinárodního obchodu a ochrany životního prostředí a odpovědnosti a náhrady škody způsobené na životním prostředí, kteréžto

otázky možná poněkud netradičně celé dílo uzavírají.

I když se od doby prvního vydání práce prof. KISSE příslušná literatura neobyčejným způsobem rozhojnila v dnes již velmi obtížně přehlednutelnou a orientačně náročnou knihovnu, má přesto toto anotované druhé vydání práce zcela mimořádný význam, a to zdaleka nikoli pouze jako vynikající referenční dílo: svým způsobem totiž rekapituluje evropskou (minimálně však frankofonní) vědu mezinárodního práva životního prostředí 20. století, završuje její myšlení a zároveň tím vytváří a představuje nosný základ pro její rozvoj nejen v novém století, ale i v celém milénium, kdy se nároky na evropskou vědu tohoto právního odvětví – vzhledem k objektivně daným společenským okolnostem – nepochybně výrazně zvýší.

JUDr. JANA ZÁSTĚROVÁ, CSc.



Jaroslav Macháček: *Hodnocení vlivů na prostředí ve městech*. Nakladatelství IFEC, s.r.o. Praha 2002, stran 144, ISBN 80-86412-14-8

Na trh se dostává nová publikace Nakladatelství IFEC s. r. o. Praha, vydaná v rámci Zelené řady edice Justis „Hodnocení vlivů na prostředí ve městech“. Autorem je zkušený odborník s orientací na regionalistiku, ekonomiku veřejného sektoru, urbanismus a územní plánování, regionální ekonomiku, posuzování vlivů na životní prostředí a hodnocení prostředí Doc. Ing. Jaroslav Macháček, CSc., samostatný vědecký pracovník Ústavu krajinné ekologie AV ČR – Středisko teorie architektury a urbanismu, předseda Asociace pro regionalistiku a veřejnou správu v ČR a úřadující předseda Komise pro životní prostředí AV ČR, místopředseda Českého národního komitétu pro IAIA (International Association for Impact Assessment).

Jeho nová publikace představuje součást výsledných, k publikování určených materiálů, které vznikly v rámci grantu č. A 80A 33501 Grantové agentury AV ČR. Seznamuje čtenáře s problematikou soudobých problémů měst a hodnocení vlivů činností na urbanizované prostředí. Vedle tradičních prostorových poznatků o prostředí, jimiž jsou především územní plánování a regionální rozvojové strategie, autor upozorňuje na význam utvoření další, dosud v historii nerozvíjené oblasti zdroje poznání – hodnocení vlivů projektů a činností na prostředí – Environmental Impact Assessment (EIA).

Naprostá většina hospodářských a technických akcí, ovlivňujících prostředí, se uskutečňuje v urbanizovaném území. Environmentální hodnocení disponuje množstvím charakteristik a údajů. Tyto poznatky však samy o sobě poskytují výpověď pouze o dílčích skutečnostech a problémech urbanizovaného celku. Jejich využití pro hodnocení prostředí v souvislostech vývoje měst je podmíněno poznáváním složitých vztahů v rámci urbanizovaného prostředí. Účelem této publikace je přispět k tomuto poznávání.

Předkládaná publikace svým mnohostranným pojetím může překvapit každého čtenáře, své si v ní najde právník, ekonom, architekt, ekolog, filosof, demograf, politolog, atd.

V prvních dvou kapitolách autor sleduje základní urbanistické aspekty vytváření městského prostředí, zatímco ve třetí uvádí věcné oblasti, které toto prostředí nejvíce ovlivňují (dopravu ve městech, resp. spotřebu, tj. odpady, energie, půda). Čtvrtá kapitola se věnuje tzv. otevřenému prostoru – parková plocha, nábreží, apod. – které mají v urbanizovaném prostředí řadu nezastupitelných funkcí. Pátá kapitola vyjadřuje přístupy k hodnocení prostředí, vyjadřující kvalitu prostředí. V závěrečných kapitolách autor soustřeďuje pozornost na problém vlastního vyhodnocování, především prostřednictvím

systemu posuzování vlivů na životní prostředí EIA a zejména tzv. strategické posuzování SEA, podporované i využitím analýzy užitků a nákladů. Východiskem úvah jsou zákony č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí a zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Autor nezapomíná ani na územní plánování, na hodnocení vlivů na krajinu a územní systémy

ekologické stability. v celé knize pak zúročuje své dlouholeté mezinárodní zkušenosti s problematikou, jen v období let 1994 až 2000 se účastnil na dvaceti sedmi zahraničních konferencích a odborných akcích.

JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.



Jaroslav Krecht: *Zákon o vodách s důvodovou zprávou a poznámkami*. IFEC, s.r.o., Praha 2002, 336 stran, ISBN 80-86412-15-6

Nová právní úprava ochrany vod s sebou přináší celou řadu změn. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), zakotvuje řadu nových institutů převzatých z komunitárního práva, modifikuje již existující instituty, jejichž změny si vynutila dosavadní aplikační praxe a společenský vývoj. Čtenář seznámený s průběhem procesu přípravy a přijímání nového vodního zákona dobře ví, že jeho konečná podoba byla v samotném závěru legislativního procesu poznamenána a výsledné znění zákona tak není vždy zcela konsistentní a snadno aplikovatelné.

Každý, kdo přichází s vodním právem při své činnosti do styku, tak jistě uvítá publikaci nakladatelství IFEC, s. r. o. Praha „Zákon o vodách s důvodovou zprávou a poznámkami“, která v nedávné době vyšla. Obsahem publikace je text nového vodního zákona průběžně opatřený vysvětlujícími poznámkami a ve většině případů i výňatky

z důvodové zprávy k zákonu. Autorem poznámek je JUDr. Jaroslav Krecht, CSc., který je jedním z autorů nového vodního zákona. Poznámky, a tam kde jsou zařazeny i výňatky z důvodové zprávy usnadní uživateli snadnější orientaci v nové právní úpravě. Autor soustředil svoji pozornost na objasnění základních rozdílů oproti dosavadní právní úpravě, ať se již jedná o instituty pozměněné nebo zcela nové.

Publikace dále obsahuje text některých prováděcích právních předpisů a dalších souvisejících právních předpisů, jmenovitě zákona o vodovodech a kanalizacích, lázeňského zákona, horního zákona, přičemž jmenované zákony jsou rovněž doplněny souhrnnými poznámkami.

Redakce



JUDIKATURA TÝKAJÍCÍ SE PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

Z odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. února 2001, čj. 31 Ca 136/2000-13¹.

- I. Výše odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, která byla stanovena v souhlasu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, vydanému podle § 9 odst. 6 zákona [č. 334/1992 Sb.], a který se stává závaznou součástí rozhodnutí o umístění stavby či stavebního povolení, nemusí být totožná s výší odvodů, jak o nich nakonec rozhodne orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle § 11 odst. 2 zákona. Na překážku tomu přitom nemůže být vzhledem k citovanému ustanovení § 9 odst. 7 zákona ani skutečnost, že se výše odvodů stala součástí pravomocných rozhodnutí, vydaných podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.
- II. Na rozdíl od předchozí právní úpravy odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, platné do 24. května 1999 [zákon č. 334/1992 Sb., ve znění před novelou č. 98/1999 Sb.], se tak v současnosti rozhoduje o jejich výši podle § 11 odst. 2 zákona a nic na tom nemůže změnit skutečnost, že se tak děje v návaznosti na pravomocná rozhodnutí vydaná podle stavebního zákona.

Z odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 9. 2001, čj. 22 Ca 542/2000-23

- I. Při rozhodování o výši odvodů za odnětí po právní moci rozhodnutí o udělení souhlasu podle § 11 odst. 2 cit. zákona [zákon č. 334/1992 Sb.] je proto třeba vycházet z právní úpravy, která platila a byla účinná v době, kdy byl souhlas pravomocně udělen, a nikoliv z právní úpravy, která nabyla platnosti a účinnosti po udělení souhlasu. Opačný postup by ve svých důsledcích vedl k porušení zásady zákazu retroaktivity (zpětné účinnosti) právních norem, kterou je třeba dovodit z ust. čl. 1 Ústavy (srov. nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997 publikovaný pod č. 63/1997 Sb.)
- II. Žadatel o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu svou žádost podává za platnosti určité právní úpravy, která mu dává odpověď na otázku, zda jsou s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu v případě souhlasu orgánu ochrany spojeny odvody a jaká je jejich výše. Je-li jeho žádosti vyhověno, nemůže dojít ke změně podmínek odvodů vymezených již v rozhodnutí orgánu ochrany o udělení souhlasu s odnětím ve smyslu § 9 odst. 6 písm. d) cit. zákona jen proto, že následně došlo ke změně právní úpravy týkající se podmínek nebo

¹ Citováno podle znění uveřejněného v časopise Soudní judikatura ve věcech správních, 4. ročník, 5/2001, ASPI Publishing, s.r.o., str. 438 an.

výše odvodů. Takový postup by byl možný jen v případě, že by byl výslovně stanoven v přechodných ustanoveních příslušné novely zák. č. 334/1992 Sb., a to způsobem, který by řešil důsledky spjaté s retroaktivitou tak, aby byla řádně chráněna nabytá práva.

Poznámka:

Citovaná rozhodnutí soudů reagují na situaci, ke které došlo po přijetí zákona č. 98/1999 Sb. (dále jen „novela“), kterým byl změněn zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon“). Zmíněnou novelou byl rozšířen okruh případů vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu, které nepodléhají povinnosti platit odvody (§ 11 zákona). V řadě případů pak došlo k situaci, kdy souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 zákona byl vydán a stal se pravomocným jako součást rozhodnutí vydaného podle zvláštního právního předpisu (zpravidla podle stavebního zákona) před účinností novely, zatímco rozhodnutí o výši odvodů podle § 11 odst. 2 zákona bylo vydáno až po této účinnosti (po 24. květnu 1999). Za této situace vznikly určité pochybnosti o tom, zda se nové výjimky z placení odvodů za odnětí mohou aplikovat i na případy, kdy k odnětí půdy došlo před účinností novely a kdy takové odnětí odvodům podléhalo, ale rozhodnutí podle § 11 odst. 2 bylo vydáno až po účinnosti novely, tedy za platnosti odlišné právní úpravy. Právní praxe k tomuto problému přistoupila různě, jak je patrné i z citovaných judikátů. Vzniku takové situace napomohla rovněž skutečnost, že novela neobsahovala žádná přechodná ustanovení, která by na uvedený stav reagovala.

Z ustanovení § 9 odst. 6 zákona (ve znění před i po novele) vyplývá, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu v případech, kdy vydává souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vymezí v tomto souhlasu mimo jiné i to, zda a v jaké výši budou předsány odvody za odnětí ze zemědělského půdního fondu. Vychází při tom ze skutkového a právního stavu (tedy i z okruhu zákonem stanovených výjimek) ke dni vydání souhlasu. Souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu se stává závaznou součástí rozhodnutí vydaného podle zvláštních právních předpisů (§ 10 odst. 1 zákona). Musí proto odpovídat právnímu stavu v době vydání takového rozhodnutí. Pokud by v době mezi vydáním souhlasu a vydáním rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu došlo ke změně právní úpravy, musí být souhlas, vzhledem k jeho výše popsanému postavení, v souladu s novým právním stavem. Podstatnou skutečností je, že povinnost platit odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vzniká v okamžiku, kdy nabude právní moci rozhodnutí vydané podle zvláštních právních předpisů, tedy v okamžiku, kdy dochází k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Na tom nic nemění ani novelou doplněné ustanovení § 9 odst. 7, podle kterého je vymezení výše odvodů pouze orientační. Orientačně byla výše odvodů vymezována

i před přijetím novely, protože teprve na základě územního či obdobného rozhodnutí, které je podkladem pro vydání rozhodnutí podle § 11 odst. 2 zákona, lze přesně určit v jakém rozsahu je půda skutečně vyjímána. Ustanovení § 9 odst. 7 proto dosavadní právní úpravu nezměnilo, pouze výslovně vyjádřilo právní stav, který zde byl již před přijetím novely.

Závěrem lze tedy konstatovat pouze tolik, že při rozhodování podle § 11 odst. 2 zákona je třeba vycházet z právního a skutkového stavu, který existoval v okamžiku vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu, tedy v okamžiku,

kdy rozhodnutí vydané podle zvláštních právních předpisů nabylo právní moci. Pokud by fakticky nedošlo k využití odňaté půdy k nezemědělským účelům v rozsahu, v jakém bylo uvedeným rozhodnutím povoleno, je to důvodem pro změnu takového rozhodnutí, protože de iure k odnětí půdy došlo. Rozhodnutí vydané podle § 11 odst. 2 zákona se v tomto směru nemůže od takto založeného právního stavu odchýlit.

JUDr. MICHAL SOBOTKA, Ph.D.



PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY

Vyšlo ve Sbírce zákonů 3/2002 - 5/2002

195/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva zemědělství o náležitostech manipulačních řádů a provozních řádů vodních děl – Částka 81.

194/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva zemědělství, kterou se mění vyhláška Ministerstva zemědělství č. 297/2000 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 115/1995 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících právních předpisů, ve znění pozdějších předpisů – Částka 80.

191/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva zemědělství o technických požadavcích na stavby pro zemědělství – Částka 79.

184/2002 Sb. – Nařízení vlády, kterým se zrušuje nařízení vlády č. 31/1999 Sb., kterým se stanoví seznam výrobků a obalů, na něž se vztahuje povinnost zpětného odběru, a podrobnosti nakládání s obaly, obalovými materiály a odpady z použitých výrobků a obalů – Částka 77.

179/2002 Sb. – Vyhláška Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, kterou se stanoví seznam vybraných položek a položek dvojího použití v jaderné oblasti – Částka 74.

173/2002 Sb. – Zákon o poplatcích za udržování patentů a dodatkových ochranných osvědčení pro léčiva a pro

přípravky na ochranu rostlin a o změně některých zákonů – Částka 73.

169/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva zemědělství, kterou se mění vyhláška Ministerstva zemědělství č. 451/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 91/1996 Sb., o krmivech, ve znění zákona č. 244/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů – Částka 71.

163/2002 Sb. – Nařízení vlády, kterým se stanoví technické požadavky na vybrané stavební výrobky – Částka 67.

158/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva kultury, kterou se mění vyhláška Ministerstva kultury č. 208/1996 Sb., o prohlášení území vybraných částí krajinných celků za památkové zóny – Částka 65.

157/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva kultury o prohlášení území vybraných částí krajinných celků za památkové zóny – Částka 65.

151/2002 Sb. – Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního – Částka 61.

150/2002 Sb. – Zákon soudní řád správní – Částka 61.

149/2002 Sb. – Zákon, kterým se mění zákon č. 408/2000 Sb., o ochraně práv k odrůdám rostlin a o změně zákona č. 92/1996 Sb., o odrůdách, osivu a sadbě pěstovaných rostlin, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochraně práv

k odrůdám), a zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů – Částka 61.

148/2002 Sb. – Zákon, kterým se mění zákon č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů – Částka 61.

147/2002 Sb. – Zákon o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském) – Částka 61.

146/2002 Sb. – Zákon o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů – Částka 61.

143/2002 Sb. – Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj, kterým se vyhláší závazná část územního plánu velkého územního celku Beskydy – Částka 59.

139/2002 Sb. – Zákon o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů – Částka 57.

134/2002 Sb. – Zákon, kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů – Částka 57.

130/2002 Sb. – Zákon o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů

(zákon o podpoře výzkumu a vývoje) – Částka 56.

123/2002 Sb. – Zákon o přijetí úvěru Českou republikou od Evropské investiční banky na financování investičních potřeb souvisejících s prováděním projektu Podpora investičních opatření na ochranu před povodněmi v České republice v rámci Programu prevence před povodněmi – Částka 55.

120/2002 Sb. – Zákon o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh a o změně některých souvisejících zákonů – Částka 52.

118/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva životního prostředí o vymezení zón ochrany přírody Národního parku České Švýcarsko – Částka 51.

117/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva životního prostředí o rozsahu a způsobu vedení evidence obalů a ohlašování údajů z této evidence – Částka 51.

116/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu o způsobu označování vratných zálohovaných obalů – Částka 51.

115/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu o podrobnostech nakládání s obaly – Částka 51.

111/2002 Sb. – Nařízení vlády, kterým se stanoví výše zálohy pro vybrané druhy vratných zálohovaných obalů – Částka 49.

106/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva zdravotnictví, kterou se mění vyhláška Ministerstva zdravotnictví

č. 273/2000 Sb., kterou se stanoví nejvyšší přípustné zbytky veterinárních léčiv a biologicky aktivních látek používaných v živočišné výrobě v potravinách a potravinových surovinách – Částka 46.

92/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva zemědělství o odborné způsobilosti pro živnostenské podnikání na úseku rostlinolékařské péče – Částka 40.

91/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva zemědělství o prostředcích na ochranu rostlin – Částka 40.

90/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva zemědělství, kterou se stanoví opatření k zabezpečení ochrany včel, zvěře a ryb při používání přípravků na ochranu rostlin – Částka 40.

89/2002 Sb. – Vyhláška Ministerstva zemědělství o ochraně proti zavlékání škodlivých organismů při dovozu, průvozu a vývozu rostlin, rostlinných produktů a jiných předmětů a proti jejich rozšiřování na území České republiky a o soustavné rostlinolékařské kontrole – Částka 40.

86/2002 Sb. – Zákon o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší) – Částka 38.

76/2002 Sb. – Zákon o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) – Částka 34.

71/2002 Sb. – Vyhláška Českého báňského úřadu o zdolávání havárií v dolech a při těžbě ropy a zemního plynu – Částka 33.

63/2002 Sb. – Nařízení vlády o pravidlech pro poskytování dotací ze státního rozpočtu na podporu hospodářného nakládání s energií a využívání jejich obnovitelných a druhotných zdrojů – Částka 30.

62/2002 Sb. – Zákon kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů – Částka 29.

61/2002 Sb. – Zákon, kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů – Částka 29.