

POCTA
MILANU PEKÁRKOVI

FOTOGRAFIE

Doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc., v roce 1968 absolvoval vysokoškolské studium na Vysoké škole zemědělské v Brně a následně v roce 1974 na Právnické fakultě tehdejší Univerzity Jana Evangelisty Purkyně (dnešní Masarykově univerzitě). Po těchto absolutorii se stal advokátním koncipientem. Po úspěšném složení advokátních zkoušek jej jeho zájem o pedagogickou a vědeckou práci zavedl zpět na půdu Právnické fakulty UJEP v Brně, kde začal působit jako odborný asistent. Od počátku se specializoval na problematiku, v níž mohl využít obou svých vysokoškolských specializací – výukové, vědecky i publikačně se jmenovitě realizoval v oborech pozemkového práva, práva životního prostředí a družstevního práva. Spolu s prof. JUDr. Boleslavem Pospíšilem, DrSc. se zasloužil o prosazení práva životního prostředí jako samostatně vyučovaného předmětu. Po úmrtí prof. Boleslava Pospíšila se ujal vedení a odborné garance výše uvedených oborů a dále je rozvíjel. V roce 1981 získal hodnost kandidáta věd. Jeho disertační práce byla věnována problematice ochrany zemědělského půdního fondu. V roce 1985 byl jmenován docentem v oboru správní právo a v polistopadovém období se habilitoval na oboru občanské právo prací orientovanou do sféry majetkových vztahů v družstvech.

V současné době působí jako vedoucí katedry práva životního prostředí a pozemkového práva PrF MU v Brně. Podílí se na výuce povinných předmětů Právo životního prostředí a Pozemkové právo a na výuce povinně volitelných předmětů Katastr nemovitostí a Družstevní právo. V letech 1998 až 2000 byl spoluřešitelem grantu na téma Pozemkové vlastnictví v České republice. Podílel se dále na grantu, jehož cílem bylo připravit podklady pro koncepci obecné části Kodexu životního prostředí. Pravidelně se aktivně zúčastňuje vnitrostátních i mezinárodních konferencí, které se odborně tématicky týkají jeho specializace.

V oblasti pedagogické působí i na dalších vysokých školách v ČR, a to v oblasti práva životního prostředí a pozemkového práva.

Ve vztahu ke společenské praxi působí jednak jako konzultant Kanceláře veřejného ochránce práv, dále jako člen Poradního sboru pro územní plánování při Ministerstvu pro místní rozvoj. Dále je členem rozkladové komise Ministerstva životního prostředí pro oblast ochrany přírody a členem legislativní komise téhož resortu. Vykonává rovněž advokátní praxi, přednáší pro právníky i neprávníky, kteří se zabývají obory, v nichž je doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc. specialista.

Je členem České společnosti pro právo životního prostředí a Společnosti pro stavební právo. Dále je předsedou redakční rady časopisu České právo životního prostředí.

Rozsáhlá je rovněž jeho publikační činnost, a to jak časopisecká, tak monografická a pedagogická.

Bez nadsázky lze tedy shrnout, že doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc., je osobností, která za třicet let působení v právní sféře přispěla k rozvoji práva životního prostředí, pozemkového práva a družstevního práva, a to jak z hlediska pedagogického, tak z hlediska vědeckovýzkumného a aplikačního.

Lze si proto upřímně přát, aby se doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc. těšil pevnému zdraví a mohl i nadále rozvíjet své tvůrčí schopnosti a napomáhat tak výchově kvalitních odborníků, a to jak na akademické půdě, tak v právní praxi.

LAUDATIO

k 60. narozeninám doc. JUDr. Ing. Milana Pekárka, CSc.

Dovolte mi, vážení čtenáři, abych svoji oslavnou řeč o jubilantovi proložil některými osobními zážitky a zkušenostmi z naší mnohaleté společné odborné spolupráce a pojal ji tedy do jisté míry subjektivně. Jinak to ve vztazích lidí navzájem v podstatě ani jinak nejde činit. Laudatio píše vlastně zcela prvně v životě, a tak mi, vážení čtenáři, prosím promiňte případné neobratnosti ve stylu.

Pana docenta Milana Pekárka jsem poznal někdy okolo roku 1984, kdy jsem se jako student práv pod vedením doc. Madara zúčastnil soutěže Studentské vědecké odborné činnosti (tzv. SVOČky) v oboru právo s prací o právní úpravě ochrany dřevin. Pan docent byl tehdy členem, možná snad dokonce předsedou, celostátní federální československé poroty. Vedle něj zde usedly další osobnosti své doby – např. prof. Kolesár, prof. Štefanovič, doc. Kordík, doc. Drobník a další. Docenta Pekárka jsem se tehdy velmi bál. Ostatně se ho bála i řada dalších studentů, kteří nebyli z Brna, takže přesně nevěděli, co je čeká. Pan docent byl přísný, náročný a spravedlivý, jeho otázky byly někdy neočekávané a většinou dosti trefné. Zafixoval jsme si ho tehdy jako velmi přísného a zdatného odborníka a učitele, který studentům nic nesleví.

Vnějším zjevem a stylem mi Milan Pekárek vždy trochu připomínal známého a oblíbeného herce a zpěváka Jiřího Suchého. Nevím proč, ale vůbec mi mnoho významných odborníků a osobností českého práva životního prostředí připomíná (svou podobou, ale zčásti i projevem) vynikající české a slovenské herce (paní docentka Olga Vidláková Evu Klepáčovou, paní doc. Eva Kružíková Taťanu Medveckou, pan doc. Zdeněk Madar Jiřího Langmílera či pan doc. Milan Kindl Milana Lasicu). To jsou ovšem podobnosti čistě náhodné, nicméně je používám, když chci někomu cizímu své kolegy rychle připodobnit. Snad se na mne kolegové za to připodobnění nebudou zlobit. Velmi si jich totiž, stejně jako jejich „hereckých protějšků“ vážím.

V následujících letech jsem měl možnost s docentem Pekárkem mnohokrát spolupracovat na poli pedagogickém, vědeckém, publikačním i odborném aplikačním. Zjevně nejdůležitější byla spolupráce na prvních dvou úsecích, která se odvíjela z našeho působení na dvou nově vznikajících katedrách práva životního prostředí právnických fakult v České republice. Je nesporně velkou zásluhou doc. Milana Pekárka, že vytvořil a rozvinul toto pracoviště na Masarykově univerzitě v Brně a že s invencí a svěbytností sobě vlastní mu vtiskl jedinečnou podobu. Katedra se pod jeho vedením začala zabývat nejen otázkami práva životního prostředí, ale i pozemkového, zemědělského, družstevního a stavebního práva. Jde v současné době o velmi uznávané a potřebné pracoviště.

Pokud jde o vědeckou činnost, pak jsem měl možnost vyslechnout celou řadu přednášek, referátů i spontánních improvizovaných poznámek pana docenta Pekárka na

konferencích, vědeckých seminářích i kolokviích u nás i v zahraničí (Slovensku, Polsku atd.). Vždy byly odborně fundované, jedinečné, přínosné a zajímavé, ačkoliv někdy jsem se se všemi jeho závěry vždy úplně neztotožňoval. To bylo a je dáno mimo jiné i jistými dílčími rozdíly ve vědeckém a pedagogickém pojetí práva životního prostředí mezi pražskou a brněnskou právníkem školou. Je tomu tak dobře, neboť jen v diskusích a při různosti pohledů může se tříbit názor a vznikat něco hodnotného i do budoucna.

S brněnským kolektivem vedeným docentem Milanem Pekárkem jsem měl možnost též dvakrát psát komentář k zákonu o ochraně přírody a krajiny. Při této práci jsem si plně uvědomil páně docentovy organizační, literární i výkladové schopnosti. Tato činnost tak pro mne byla velmi obohacující a zajímavá. O úspěchu díla svědčí mimo jiné i skutečnost, že bylo podvkráté (roku 1995 a 2000) zcela rozebráno a dodnes z něj orgány státní správy ochrany přírody, ale i akademické kruhy často čerpají a citují. Doufám tak, že se budu moci podílet i na třetím komentáři, který pan docent Pekárek plánuje na rok 2005.

Poněkud stranou by mohla stát praktická činnost docenta Pekárka na poli práva a životního prostředí. I tu je však třeba zmínit a vysoce ocenit. Pan docent není jen významným členem České společnosti pro právo životního prostředí a řady dalších významných institucí a uskupení, ale praktikuje řadu let i jako advokát. Osobně vysoce cením jeho podíl na různých legislativních pracích a návrzích, zejména však jeho mnohaletou činnost v rozkladové komisi ministra životního prostředí. Zde jsem se osobně mohl přesvědčit, že docent Milan Pekárek není jen výborným právníkem, ale také zaníceným ochráněrem, bijícím se za ochranu české (samozřejmě i moravské a slezské) přírody a krajiny do poslední chvíle. I jeho přičiněním tak byla ku prospěchu přírody rozhodnuta řada závažných kauz. Bere své povolání jako poslání, rozhoduje se nejen rozumem, ale i citem.

Závěrem si dovoluji popřát panu docentovi Milanovi Pekárkovi do dalších let hodně zdraví, štěstí, úspěchu a osobní spokojenosti, a to jak jménem sesterské pražské katedry práva životního prostředí, tak i jménem České společnosti pro právo životního prostředí, jíž je pan docent významným členem a aktivním činovníkem.

Milý oslavenče, přeji Ti i nadále hodně tvůrčí energie, neutuchajícího vtupu a pevného zdraví, a to jak v životě akademickém, tak i osobním a rodinném.

Milan Damohorský

Pozdrav Milanu Pekárkovi

Znám p. doc. JUDr. Ing. Milana Pekárka, CSc. již delší čas, především jako oponenta mé disertační práce a dále v souvislosti s jeho spoluprací s Ministerstvem životního prostředí. Doc. Pekárek je dlouholetým a vysoce erudovaným členem odborných grémíí ministra ŽP, členem rozkladové (zvláštní) komise, kde působí zejména na správním úseku ochrany přírody a krajiny, je členem komise legislativní, jež posuzuje návrhy věcných záměrů zákonů a návrhů zákonů v působnosti MŽP, jakož i komise pro výklad předpisů práva ŽP v působnosti ministerstva.

Doc. Pekárek je zajisté nejen znamenitým teoretikem a pedagogem práva ŽP, ale je i vynikajícím právníkem právě v oblasti správních činností výkonných a prováděcích a za dobu svého působení v podmínkách resortu MŽP přispěl významnou měrou k ujednování a koordinaci rozhodovací činnosti správních úřadů na úseku ŽP a jejich jednotného postupu. Doc. Pekárek na našem ministerstvu je považován pro svou odbornou kvalitu i osobní vlastnosti za nejen formální, ale především neformální juristickou autoritu. Osobně si jej vážím jako zcela mimořádnou osobnost v právnícké obci, jež působí v oblasti ŽP.

Právo ŽP je v ČR stále ještě považováno za novou právní disciplinu, která je – historicky nazíráno – relativně nedávným právním oborem, jenž vnesl do našeho právního řádu nové epistemologické pole, nový pojmový aparát, nové přístupy a afinity, nový okruh problémů legislativních a interpretačních apod.

Proto je povzbuzující, že takové postavy české právní vědy jako doc. Pekárek představuje vědeckou, pedagogickou a realizační pomoc a podporu tomuto novému právnímu oboru.

Právě z hlediska realizační praxe považuji za velmi cennou m.j. jeho činnost publikační, z níž vyjímám např. komentovaný zákon o ochraně přírody a krajiny (2000), knihu „Péče o ŽP“ (1993), „Právo ŽP“ (3 sv. – 1998) a ostatní, v nichž působil jako autor a vedoucí autorského kolektivu.

V souvislosti s životním jubileem p. doc. Pekárka, k němuž mu upřímně blahopřeji, si dovoluji vyjádřit své přání, aby naše spolupráce a součinnost pokračovala i po další léta.

JUDr. et. Bc. Petr Petržílek, Ph.D.
náměstek ministra životního prostředí

Poznámka k právní ochraně včel před negativními vlivy chemizace v zemědělství

Ochrana životního prostředí bývá mnohdy nesprávně jak laiky, tak odborníky vnímána poněkud zúženě, resp. dalo by se bez nadsázky říci i nesystémově. Nikdo zřejmě nepochybuje o tom, že na životní prostředí, respektive jeho jednotlivé složky mohou negativně působit nejrůznější lidské aktivity. Mnohé z lidských aktivit však mohou působit obousměrně. To znamená vystupovat jednak v pozici potencionálního ohrožovatele či znečišťovatele životního prostředí, anebo naopak jako aktivity životní prostředí zlepšující. Jednou z takových lidských aktivit je nesporně zemědělská činnost člověka. Vydalo by na samostatnou publikaci provést kritickou analýzu vlivu zemědělské činnosti na životní prostředí jak již v negativním, či pozitivním smyslu. Cílem tohoto příspěvku je poukázat na specifika, která se v českém právním řádu týkají relativně okrajového problému ochrany včel při rostlinolékařské péči – jinými slovy vyjádřeno při hubení škůdců rostlin. Základní výchozí tezí nechť nám je skutečnost, že bez ohledu na společenské zřízení si člověk i v minulosti uvědomoval, jaký význam z hlediska rovnováhy v zemědělsky využívané krajině a volné přírodě vůbec včely zaujímají.

Stojí podle mne za zmínku uvést, že první výslovná právní úprava tohoto problému byla v našich podmínkách uceleně upravena vyhláškou č. 79/1957 Ú.l. o ochraně včel při hubení škůdců rostlin chemickými prostředky. Postupem času byla jedna právní úprava nahrazována jinou, nicméně nikdy počínaje výše uvedeným datem nebyla u nás v právním řádu „mezera“, která by znamenala neregulování předmětné problematiky.

V současné době je základním pramenem právní úpravy zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, účinný od 31. 5. 2004. Ochrany včel (vedle dalších živočichů) se jmenovitě týká jeho ustanovení § 51. Podrobnosti pak stanoví na základě zmocnění obsaženého v § 88 odst. 1 písm. d) zákona o rostlinolékařské péči vyhláška č. 327/2004 Sb., o ochraně včel, zvěře, vodních organismů a dalších necílových organismů při použití přípravků na ochranu rostlin, rovněž účinná od 31. 5. 2004.

Ošetřovatel porostu tj. fyzická nebo právnická osoba, která při podnikání používá přípravky nebo biocidní přípravky uvedené na trh podle zákona č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh a o změně některých souvisejících zákonů, nesmí aplikovat v zájmu ochrany včel takové přípravky, které jsou podle rozhodnutí o jejich registraci označené jako nebezpečné nebo zvláště nebezpečné pro včely, pokud nemá k dispozici informace o umístění včelstev v dosahu alespoň 5 km od hranice pozemku, na němž má být aplikace provedena. Dále musí mít k dispozici informace o směrech hromadného letu včel. Stejně musí fyzická a právnická osoba postupovat i při použití jiných látek, které jsou pro včely nebezpečné.

Přísný režim platí pro přípravky zvláště nebezpečné pro včely (§ 3 vyhl. č. 327/2004 Sb. ve spoj. s § 34 zákona o rostlinolékařské péči). Tyto přípravky – pokud jsou takto ozna-

čeny v rozhodnutí o jejich registraci – nesmí být aplikovány na porosty navštěvované včelami, na stromy a keře v květu, při výskytu medovnice nebo mimokvětního nektaru, které navštěvují včely a dále je u nich zakázána letecká forma aplikace. Přípravek zvlášť nebezpečný pro včely může být aplikován jen v takové vzdálenosti od porostů navštěvovaných včelami a stromů a keřů navštěvovaných včelami a od stanovišť včelstev, která s ohledem na způsob aplikace přípravku, použitý mechanizační prostředek a sílu a směr větru zaručuje, že aplikovaný přípravek na ně nedopadne. Na porostech pod stromy, které jsou navštěvované včelami nebo v jejich blízkosti smí být přípravek zvlášť nebezpečný aplikován jen výjimečně, a to takovým způsobem, který vylučuje jeho zanesení na květy a části těchto stromů s výskytem medovnice nebo mimokvětního nektaru. V souvislosti s přípravky zvlášť nebezpečnými pro včely, se lze přímo v rozhodnutí o jeho registraci setkat s upozorněním, že může být aplikován nejpozději určitý počet dnů před předpokládaným květem stromů, keřů a porostů, nesmí být aplikován ve lhůtě kratší, než odpovídá tomuto počtu dní.

Mírnější podmínky aplikace se týkají přípravků, které jsou v rozhodnutí o jejich registraci označeny jako přípravky nebezpečné pro včely. U nich platí, že nesmí být aplikovány v době, kdy včely létají na porost navštěvovaný včelami, na stromy a keře navštěvované včelami a letecky, pouze tehdy, jsou-li splněny povinnosti pro leteckou aplikaci. Co do vzdálenosti aplikace od existence místa výskytu porostů navštěvovaných včelami a stromů a keřů navštěvovaných včelami a od stanovišť včelstev musí být dodrženy i v tomto případě podmínky platící pro aplikaci přípravků zvlášť nebezpečných.

Právní úprava ukládá – v zájmu principu prevence a koordinace aktivit zemědělců, včelařů a příslušných státních orgánů – všem těmto jmenovaným subjektům konkrétní povinnosti.

V zájmu ochrany včelstev jsou vlastníci pozemků nebo jiné oprávněné osoby, kteří využívají pozemek v rámci podnikání a hodlají na něm používat přípravky na ochranu rostlin s dostatečným předstihem před jejich aplikací projednat opatření k ochraně včel s chovatelem včel, jejichž stanoviště včelstev je v dosahu 5 km od hranic pozemků, na nichž má být aplikace provedena a s místně příslušným obecním úřadem. Jménem chovatelů včel může jednat jejich zástupce nebo jedná-li se o sdružení chovatelů včel, osoba oprávněná za toto sdružení.

Dalším opatřením k ochraně včel je dodržení bezpečnostních pokynů pro ochranu životního prostředí ve smyslu zákona o rostlinolékařské péči.

Prevence ze strany chovatelů je zajištěna uložením oznamovací povinnosti místně příslušnému obecnímu úřadu, a to písemně a každoročně do konce února. V této lhůtě je třeba oznámit umístění trvalých stanovišť včelstev. Nové umístění včelstev, včetně kočovných, chovatel včel pak oznamuje rovněž písemně obecnímu úřadu nejpozději pět dnů před jejich přemístěním. Pokud nové umístění nebude v zastavěné části obce, připojí chovatel jednoduchý situační náčrtek s označením stanovišť včelstev. Stanoviště včelstev, pokud není umístěno v zastavěné části obce, se označí umístěním žlutého rovnostranného trojúhelníku o délce strany 1 m v horizontální poloze.

Speciální pravidla platí s ohledem na specifickou aplikaci pro aplikaci leteckou. V tomto případě počátek letecké aplikace přípravku vyhláší bez zbytečného odkladu obecní úřad od obdržení oznámení ošetřovatelem porostu obecnímu úřadu. Vyhlášení se provádí způsobem v místě obvyklým. Chovatel včel nebo jím pověřená osoba oznámí prokazatelným způsobem místně příslušnému obecnímu úřadu neprodleně po vyhlášení leteckého ošetřování porostu hromadný let včel ze zdrojem snůšky a jeho pravděpodobný směr.

Zjistí-li chovatel včel, že došlo k úhynu včel v důsledku použití přípravku (a to jak mechanickou cestou tak leteckým způsobem) – resp. je toho mínění, že je zde příčinná souvislost mezi aplikací přípravku a úhynu včel – oznámí tuto skutečnost neprodleně příslušnému orgánu Státní veterinární správy. Ten v součinnosti s rostlinolékařskou správou provede místní šetření. Má-li pochybnosti o příčině úhynu včel v souvislosti s použitím přípravku, zajistí odběr vzorků, jejich vyšetření odborným ústavem a informování chovatele včel o výsledku tohoto vyšetření. Záznam o výsledku místního šetření a výsledek vyšetření vzorků poskytne též rostlinolékařské správě a chovateli včel. Tímto postupem nejsou dotčena práva chovatelů včel na uplatnění nároků na náhradu škody podle obecných právních předpisů. Jednalo by se o odpovědnost podle § 420a občanského zákoníku – objektivní odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností s možností liberace.

Tolik několik zásadních poznámek k právním prostředkům ochrany včel při provádění zemědělské činnosti jako činnosti, která – jak bylo uvedeno v úvodu – je resp. měla by být primárně nástrojem racionálního využívání přírody a krajiny. Ovšem při nevhodném využití určitých prostředků se může stát nástrojem, který je schopný v důsledku nerespektování povinností ve vztahu k ochraně včel narušit rovnováhu v krajině a oslabit v ní existující ekologickou stabilitu, a to s možnými dlouhodobými dopady.

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.,

PrF MU v Brně,

katedra práva životního prostředí a pozemkového práva

Ke střetu veřejných zájmů při ochraně životního prostředí a veřejného zdraví

1. K pojmu veřejný zájem

Platná environmentální legislativa na straně jedné posiluje (v souladu s komunitárním právem) ochranu jednotlivých složek životního prostředí, na straně druhé však před touto ochranou upřednostňuje realizaci jiných veřejných zájmů za předpokladu, že výrazně převažují nad zájmem na ochranu životního prostředí. Vymezení intenzity, resp. míry zásahu takového veřejného zájmu, však právní úprava jednoznačně nestanoví. Pojem „veřejný zájem výrazně převažující nad zájmem ochrany životního prostředí“ platná legislativa v obecné rovině neupravuje, přesto však většina složkových předpisů na ochranu životního prostředí s možností prosazení takového zájmu počítá. Problematika veřejného zájmu, resp. jeho vymezení, je dosud upravena pouze ve stavebním zákoně (srov. § 108 a násl. z. č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů), a to jen v souvislosti s institutem vyvlastnění. Veřejný zájem z pohledu střetů zájmů v území bude nejčastěji konfrontován při realizaci veřejně prospěšné stavby. Ve veřejném zájmu a v rámci technického vybavení území se takto může jednat např. o stavby a zařízení pro odstraňování odpadů, čištění odpadních vod, zásobování vodou, plynem, elektrickou energií a teplem, stavby pro úpravu vzduchu, pro dopravu a spoje apod. Za veřejně prospěšné stavby se pak dle § 108 odst. 3 stavebního zákona považují stavby určené pro veřejně prospěšné služby a pro veřejné technické vybavení území podporující jeho rozvoj a ochranu životního prostředí, které vymezí schvalující orgán v závazné části územně plánovací dokumentace (dále jen ÚPD). S ohledem na skutečnost, že ÚPD je koncepcí ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění pozdějších předpisů (dále jen EIA) a současně má jednoznačnou provázanost s ochranou jednotlivých složek životního prostředí, pak zásadní preventivní opatření k předchozímu zhodnocení a posouzení všech možných v úvahu přicházejících střetů zájmů v území jsou ve smyslu platné právní úpravy svěřena do režimu schvalování ÚPD.

2. Ke střetu veřejných zájmů obecně

Ochrana jiných veřejných zájmů ve smyslu jednotlivých složkových předpisů na ochranu životního prostředí přichází v úvahu především jako střet různých veřejných zájmů, které kolidují se zájmem na ochranu konkrétní složky (či současně i několika složek) životního prostředí. Zůstává však otázkou, nakolik efektivní bude de lege lata proces prosazování jiného veřejného zájmu. Bude vždy problematické posoudit, zda daný zájem výrazně převažuje nad zájmem na ochranu jednotlivých složek životního prostředí a také objektivně vyhodnotit jeho naléhavost. U střetu zájmů v území se často jedná o vyhrocené konflikty, kdy intenzita zásahu či naopak ochrana konkrétního objektu může být vykládána rozdílně s ohledem na subjekt, v jehož zájmu bude prosazení určitých aktivit (nebo naopak opatření k ochraně daného území). Bude se jednat především o střet zájmů

vyplývající ze speciálních zákonů (je třeba však na druhé straně podotknout, že některé veřejné zájmy jsou v konkrétních případech vzájemně se doplňující a slučitelné). Takovými speciálními zákony bude zejména zákon o ochraně veřejného zdraví, zákon o obraně státu, zákon o státních hranicích, dále pak právní předpisy upravující dopravu, veřejnou bezpečnost a pod. Prosazování jiných veřejných zájmů na úkor ochrany životního prostředí (zejména s ohledem na zdravotní a bezpečnostní aspekty) může (ale také vždy nemusí) být předmětem procedury EIA.¹

3. K procesu prosazování veřejných zájmů

Typickým případem střetu veřejných zájmů v území je vyvíjení stavební aktivity dle stavebního zákona (popř. speciálního právního předpisu). Prosazení daného konkrétního veřejného zájmu na ochranu životního prostředí má oporu v ustanovení § 126 stavebního zákona, podle kterého stavební úřad rozhoduje jen v dohodě, popř. se souhlasem příslušného dotčeného správního úřadu chránícího životní prostředí. Samotné řešení rozporů je pak upraveno v ustanovení § 136 stavebního zákona. Dle uvedeného ustanovení se bude rozhodovat tehdy, pokud dojde k protichůdným stanoviskům mezi správními úřady spolupůsobícími při pořizování ÚPD a nebo při územním či stavebním řízení, popř. v jiných řízeních, které provádějí správní úřady podle stavebního zákona nebo podle zvláštních předpisů pro stavby letecké, stavby drah (popř. na dráze), stavby pozemních komunikací, vodní díla a telekomunikační stavby. Tato právní norma výslovně stanoví, že kompetentními k řešení takových sporů jsou orgány nadřízené těmto správním úřadům, a to dohodou. Pokud by k takové dohodě nedošlo, rozhodne Ministerstvo pro místní rozvoj po projednání s příslušnými správními úřady. Jde-li o stavby, kde řízení provádějí orgány podle zvláštních právních předpisů, rozhodne o rozporu ústřední správní úřad nadřízený těmto orgánům. Speciální právní režim je nově upraven v souvislosti s možným rozporem, týkajícím se území Natura 2000 (v těchto případech rozhoduje Ministerstvo pro místní rozvoj v dohodě s Ministerstvem životního prostředí). Teprve tehdy, pokud se rozpory nepodaří odstranit shora uvedeným způsobem, přísluší rozhodnout o rozporu (resp. schválit návrh rozhodnutí o rozporu) mezi ústředními orgány státní správy vlády.²

Střet zájmů v území a prosazování jiných veřejných zájmů mohou významně ovlivnit také účastníci správního řízení, a to zejména v rámci řízení podle stavebního zákona. Při rozhodování podle tohoto zákona se postupuje ve smyslu správního řádu, tzn. nabízí se účastníkům řízení případné použití všech řádných i mimořádných opravných pro-

¹ Bez stanoviska příslušného úřadu v případech, kdy zákon ukládá podstoupit proceduru EIA, nelze vydat rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. Odchýlit se od stanoviska v navazujícím řízení zákon připouští pouze za předpokladu, že správní úřad, rozhodující podle zvláštního předpisu, takový svůj postup odůvodní.

² Uvedené kompetence vyplývají rovněž z třetí části zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů ČR (tzv. „kompetenčního zákona“), v platném znění, zejména z ust. § 28 cit. zákona, podle kterého činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje vláda České republiky.

středků. Účastníkem správního řízení může být, za předpokladu splnění všech zákonem stanovených podmínek, také zainteresovaná veřejnost.³

Zajištěním účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech existuje účinný nástroj k prosazení konkrétního veřejného zájmu, který je takovým účastníkem správního řízení (v rámci speciální právní úpravy) hájen. V obecné rovině je problematika účasti ve správním řízení upravena v § 14 odst. 1 správního řádu. Ve smyslu ust. § 14 odst. 2 správního řádu je účastníkem i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává. Zvláštní právní předpisy, vztahující se k ochraně životního prostředí, přiznávají právo účasti veřejnosti, coby účastníka řízení, na správním rozhodování v určitých, těmito jednotlivými zákony samostatně vymezených, případech. Při řízení dle stavebního zákona pak je okruh účastníků správního řízení speciálně vymezen, přičemž (v souladu se správním řádem) zůstává ponechána koncepce účastníka řízení přiznaného dle zvláštního právního předpisu.⁴

³ Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí, jakož i právo veřejnosti na odpovídající informace o stavu životního prostředí a právní ochranu ve věcech životního prostředí, upravuje v mezinárodním právu Aarhuská úmluva (Aarhus, Dánsko 6/1998). Česká republika přistoupila v r. 2004 k této úmluvě, která je zaměřena na problematiku prohlubování právního vědomí veřejnosti ve věcech životního prostředí, integrace environmentálních hledisek do rozhodnutí státních orgánů, tak aby tyto orgány měly k dispozici přesné, úplné a aktuální informace o životním prostředí, poskytování přiměřených informací o výrobcích spotřebitelům, aby se ti mohli rozhodnout pro ekologicky šetrnější alternativy, transparentnosti a spoluúčasti veřejnosti na rozhodování při zavádění geneticky modifikovaných organismů. Úmluva zavádí pojem zainteresovaná (dotčená) veřejnost, který odlišuje od běžného pojmu „veřejnost“. Veřejností se dle Úmluvy rozumí jedna nebo více fyzických nebo právnických osob (v souladu s vnitrostátní legislativou nebo praxí) jejich sdružení, organizace nebo skupiny. Zainteresovaná (dotčená) veřejnost je pak definována jako veřejnost, která je nebo může být ovlivněna environmentálním rozhodnutím nebo má na tomto rozhodování určitý zájem. U nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí se předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

⁴ Některé zvláštní environmentální právní předpisy samostatně upravují takové postavení účastníka řízení, a to jak hmotněprávně, tak i procesněprávně. Jedná se především o následující úpravu: Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (§ 70) považuje místně příslušnou jednotku občanského sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, za účastníka správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil. Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci znečištění (§7) přiznává právo účastníka řízení o integrovaném povolení občanským sdružením obecně prospěšným společenstvem, zaměstnavatelským svazům nebo hospodářským komorám, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů (např. dle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, zákona č. 86/2002 Sb., o ovzduší, zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí apod.) obcím nebo krajům, na jejichž území může toto zařízení ovlivnit životní prostředí. Předpokladem k přiznání pozice účastníka správního řízení je však okolnost, že se výše uvedené subjekty přihlásily jako účastníci řízení do 30 dnů ode dne zveřejnění údajů k žádosti o vydání integrovaného povolení. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (§ 115 odst. 6, 7, 8) stanoví, že účastníkem vodoprávního řízení může být i občanské sdružení, jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí. Sdružení je oprávněno být informováno o zahajovacích správních řízeních vedených podle vodního zákona, pokud o tyto informace vodoprávní úřad požádá. Žádost musí být co do předmětu a místa řízení specifikována. Občanské sdružení má postavení účastníka řízení vedeného podle vodního zákona tehdy, jestliže písemně požádá o postavení účastníka řízení do 8 dnů ode dne sdělení informace. Na postup dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí se sice správní řád nevztahuje, avšak tento právní předpis řeší otázku účastnictví v navazujícím správním řízení (§ 23 odst. 9). Místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů (oba subjekty jsou označené legislativní zkratkou „občanské sdružení“) nebo obec dotčená záměrem se stává účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů (stavební zákon, vodní zákon, horní zákon, zákon o pozemních komunikacích, zákon o drahách apod.) za předpokladu, že podali ve stanovených lhůtách vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku, příslušný úřad ve svém stanovisku (§ 10 odst. 1 cit. zák.) toto vyjádření zcela nebo zčásti zahrnula správní úřad (v navazujícím řízení) nerozhodl, že veřejné zájmy, které sdružení hájí, nejsou dotčeny.

4. K veřejnému zájmu na ochranu zdraví

Při zkoumání střetu veřejných zájmů v území bude dále, pro větší názornost, bližší pozornost zaměřena na problematiku ochrany veřejného zájmu na zdraví člověka (na proces prosazování zájmu na ochranu veřejného zdraví) a zejména na některé komplikace, které z platné právní úpravy v tomto ohledu vyplývají. Z tohoto pohledu nutno předem podotknout, že veřejný zájem na ochranu zdraví člověka nebude ve většině případů v kolizi s veřejným zájmem na zachování příznivého životního prostředí (ve smyslu jednotlivých složkových zákonů na ochranu životního prostředí), naopak příznivé životní prostředí je mimo jiné současně významným aspektem ochrany veřejného zdraví. Mohou se však vyskytnout i takové situace, kdy je třeba při střetu těchto zájmů rozhodnout ve prospěch jen jednoho z nich (typicky např. v rámci frekventované silniční dopravy, která vedena přes hustě obydlenou aglomeraci na jedné straně ohrožuje a poškozují veřejné zdraví a při změně její trasy může na straně druhé ohrožovat či poškozovat přírodu a krajinu, resp. jednotlivé složky životního prostředí).

Účinným nástrojem k prosazení veřejného zájmu na ochranu zdraví by mohla být procedura EIA. Tato procedura nově zahrnuje i posuzování vlivů na veřejné zdraví (dřívější právní úprava „vlivů na obyvatelstvo“ byla poměrně kusá a preventivně koncepčně nevyhovující). Ochrana veřejného zdraví je tak upravena jak při posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (dle příloh 1 – 6 k tomuto zákonu), tak především při posuzování koncepcí (srov. přílohy 7 – 9 k tomuto zákonu).

V proceduře EIA je dána možnost dotčeným správním úřadům, které hájí zájmy chráněné zvláštními právními předpisy, aby podaly svá vyjádření k oznámení provést záměr (či k podnětu ke zpracovávání koncepce) a signalizovaly tak svůj případný nesouhlasný postoj k určitým aktivitám, resp. střetu zájmů v území. Už jenom skutečností, že takto dotčené správní úřady podaly včas svá odůvodněná nesouhlasná vyjádření, de facto rozhodují již ve zjišťovacím řízení, že proceduru EIA není možno realizovat ve zjednodušené formě, tzn. že neexistuje možnost, aby příslušný úřad (posuzující vlivy na životní prostředí) vyslovil, že se oznámení provést určitý záměr považuje za dokumentaci (tuto možnost by naopak příslušný úřad měl pouze tehdy, pokud by žádné takové odůvodněné nesouhlasné vyjádření ve stanovené lhůtě neobdržel). Třebaže se jedná o proces, který nemá charakter správního řízení, jsou uvedena vyjádření významná především z pohledu dalšího řízení ve smyslu správního řádu, neboť avizují postoj dotčeného správního úřadu, který by již měl být v navazujícím řízení zohledněn.

5. Problematická účast veřejnosti při ochraně veřejného zdraví

Účast veřejnosti z hlediska prosazení veřejného zájmu na zachování zdraví člověka není v platné právní úpravě dostatečně garantována. Třebaže environmentální legislativa (v souladu s komunitárním právem) již zahrnuje veřejné zdraví, jako právem chráněný veřejný zájem, do předmětu své úpravy, účast veřejnosti spojená s prosazením požadavku na ochranu zdraví člověka není v těchto předpisech blíže upravena. Legislativa k ochraně

životního prostředí totiž tuto účast vesměs podmiňuje existencí speciálně chráněných zájmů, a to pouze k ochraně jednotlivých složek životního prostředí, kterou vesměs (a to ani rozšiřujícím výkladem) již nelze vztáhnout na ochranu veřejného zdraví, resp. jiného veřejného zájmu. Účast dotčené veřejnosti bez takto limitujícího zaměření (poslání) se předpokládá pouze podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci znečištění, v platném znění (dále jen zákon o IPPC) nebo ve smyslu procedury EIA. V intencích ustanovení § 7 odst. 1 písm. d ve spojení s ust. § 46 odst. 6 zákona o IPPC se účastníkem správního řízení o vydání integrovaného povolení stávají mj. i zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních předpisů. Za účastníka řízení se považuje (dle ust. § 7 odst. 2 cit. zák.) také ten, kdo by jím byl podle zvláštních právních předpisů. U procedury EIA (postupem dle ust. § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění) se účastníkem navazujícího správního řízení (při dodržení zákonem vymezených požadavků) stává místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů.

Zvláštními předpisy z hlediska ochrany veřejného zdraví je zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, v platném znění (případně i zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázní a lázeňských místech, ve znění pozdějších předpisů – lázeňský zákon). Zákon o péči o zdraví lidu ve své druhé části, hlavě druhé, upravuje účast profesních organizací, profesních a jiných občanských sdružení.⁵

Je velmi sporné, zda zákonodárce měl na mysli účastenství této dotčené veřejnosti ve správním řízení. Formulace ustanovení § 10 a § 10a, které tuto účast upravují, již neodpovídá současné terminologii, avšak lze ji vykládat i ve prospěch účasti této zainteresované veřejnosti ve správním řízení. Ve smyslu ust. § 10 se příslušné odborové orgány podílejí na kontrole péče o zdraví. Úkoly, týkající se zdraví lidu plní občanská sdružení podle zásad dohodnutých s Ministerstvem zdravotnictví ČR (srov. §10 odst. 3 cit. zák.). Ustanovení § 10a citovaného zákona sice takovou účast výslovně neupravuje, avšak stanoví rámec pro spolupráci Ministerstva zdravotnictví s profesními organizacemi a profesními občanskými sdruženími demonstrativním výčtem (jen v poznámce pod čarou, nemající normativní povahu, zákon řadí k profesním organizacím a sdružením Českou lékařskou komoru, Českou stomatologickou komoru a Českou lékárnickou komoru a dále občanská sdružení ve smyslu zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů).

Lze však s přihlédnutím k logickému výkladu uvedených ustanovení konstatovat, že pokud veřejnost zainteresovaná na ochraně zdraví dle §10, resp. 10a zákona o péči

⁵ Hlava první druhé části zákona o péči o zdraví lidu upravuje pouze konzultativní účast veřejnosti, tzn. právo každého se aktivně podílet na zabezpečení péče o zdraví lidu zejména podáváním podnětů ke zlepšení péče o zdraví lidu, upozorňování na hygienické závady apod. Tímto účastenstvím však není zaručena účast ve správním řízení.

o zdraví lidu postupuje ve shodě s Ministerstvem zdravotnictví (v intencích jeho zásad), pak má zaručenu i účast ve správním řízení ve smyslu zákona o IPPC a v navazujícím správním řízení na zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (dle ust. § 23 odst. 9 zákona o EIA), neboť se bezesporu jedná o ochranu veřejného zájmu. Přijetím takového rozšiřujícího výkladu by se pak dalo postupovat i tehdy, pokud příslušné složkové zákony na ochranu životního prostředí účast zainteresované veřejnosti přímo neupravují, a to ovšem za předpokladu, že se příslušný záměr či koncepce budou posuzovat dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí či budou předmětem integrovaného povolení. Uvedený postup by přicházel v úvahu např. i v rámci problematiky geneticky modifikovaných organismů (dále jen GMO). Otazníkem de lege lata zůstává absence účasti zainteresované veřejnosti (oproti předchozí právní úpravě) ve správním řízení ve smyslu zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty. Právě u složité a názorově vyhraněné problematiky GMO se totiž dá předpokládat, že pouze odborně vzdělaná veřejnost má šanci v řízení o povolení k nakládání s GMO otevřít a využít relevantní argumenty. Současný model pouze konzultativní účasti veřejnosti neumožňuje účast ve správním řízení a je proto problematické, zda není v rozporu s Aarhuskou úmluvou, neboť přístup k právní ochraně veřejnosti je tak v rámci dané problematiky v podstatě znemožněn.⁶

Ve smyslu zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (srov. ust. § 65 odst. 1, 2) vyplývají oprávnění k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu pouze žadatelům a dalším účastníkům ve správních řízeních, tedy nikoli veřejnosti (rozuměj právo každého) na takových řízeních pouze zúčastněné. S ohledem na výše uvedené se tedy nabízí otázka, zda by nebylo procesně jednodušší (nikoli však zcela konformní) zvolit postup dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a účelově směřovat argumentaci zainteresované veřejnosti samozřejmě již nikoli k ochraně veřejného zdraví, ale k ochraně přírody (např. před nežádoucím rozšířením nepůvodních rostlin). Ostatně tento postup by mohl být analogicky použitelný v obecné rovině také v dalších případech, při absenci dané právní úpravy, tzn. tehdy, kdy jednotlivé právní předpisy procesní postavení veřejnosti adekvátně neupravují, a to ovšem za předpokladu, přichází-li zároveň v úvahu účelová aplikace („oklikou“) jiného právního předpisu, který již kritéria procesního postavení veřejnosti, jako účastníka správního řízení, ve svých ustanoveních bez jakýchkoliv pochybností obsahuje.

V návaznosti na shora uvedené lze shrnout, že odborná veřejnost, pokud by chtěla hájit veřejný zájem na ochranu zdraví člověka, může ve smyslu platné právní úpravy disponovat pouze značně omezenými (diskutabilními) právními prostředky. Tyto prostředky mají pouze vágní oporu ve stávající legislativě, jsou stanoveny nepřímou a znamenají tak

⁶ Dle čl. 9 Aarhuské úmluvy je stanovena povinnost smluvních států v rámci své legislativy zajistit, aby zástupci zainteresované veřejnosti mající dostatečný důvod, anebo u nichž trvá omezení práva, měli možnost přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nezáutjatým orgánem stanoveným ze zákona napadat věcná a procedurální pochybení jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo opomenutí podle čl. 6 Aarhuské úmluvy.

nesrovnatelně nižší úroveň při prosazování účasti veřejnosti, než např. prostředky, které právní úprava přiznává zainteresované veřejnosti hájící zájmy životního prostředí.

6. Omezení k prosazení veřejného zájmu na ochranu zdraví daná platnou legislativou

Nejúčinnější (přesto však dosud stále nedokonalé) je de lege lata ochrana zdraví člověka (veřejného zdraví) zajištěna institutem hodnocení zdravotních rizik (resp. hodnocení rizik). Tato rizika jsou vesměs v environmentální legislativě (v návaznosti na ochranu jednotlivých složek životního prostředí) definována z hlediska možných přímých i nepřímých škodlivých účinků na zdraví lidí. Rovněž zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů tento pojem definuje (srov. ust. § 2 odst. 3, a to jako posouzení míry závažnosti zátěže populace vystavené rizikovým faktorům životních a pracovních podmínek a způsobu života).

Podkladem pro hodnocení zdravotního rizika je kvalitativní a kvantitativní odhad rizika. Ve smyslu ust. § 80 odst. 1 písm. l zákona o ochraně veřejného zdraví zásady a postupy hodnocení a řízení zdravotních rizik a zásady monitorování vztahů zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí a životních a pracovních podmínek stanoví a řídí Ministerstvo zdravotnictví. Uvedený pojem lze porovnat s pojmem rozumně dosažitelná míra rizika (dále jen RDM), který je definován ve speciálních ustanoveních (majícími tudíž přednost před ustanoveními obecnými) předpisů na ochranu zdraví člověka (tzn. v zákoně o ochraně veřejného zdraví, v zákoníku práce apod.).

Shodná podstata obou pojmů tkví v preventivním posouzení zátěže z prostředí na zdraví člověka. Je však s podivem, že předpisy, které přímo upravují ochranu zdraví člověka, stanoví riziko pro zdraví vágněji a méně účinně a striktně než jednotlivé předpisy k ochraně životního prostředí. RDM se totiž dá v obecné rovině vyjádřit jako poměr mezi náklady na opatření k ochraně zdraví člověka na straně jedné a jejich přínosem ke snížení zdraví škodlivé zátěže na straně druhé (např. v rámci stanovení hygienických limitů hluku, neionizujícího záření, rizikové práce apod.).

Lze tedy shrnout, že předpisy, přímo upravující veřejné zdraví, narozdíl od environmentální legislativy, staví rovnítko mezi zdravím člověka a náklady k eliminaci škodlivých účinků. V legislativě na ochranu životního prostředí (komplexně zejména v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí) se jakákoliv možná budoucí zátěž na veřejné zdraví preventivně zvažuje, a to bez ohledu na výše zmíněné ekonomické aspekty. Potíž je však nejen v definici veřejného zájmu, resp. určení aktivit, které pod pojem „veřejné zdraví“ spadají, ale zejména v realizaci konkrétních opatření a praktických účinných kroků k ochraně veřejného zdraví, pokud by tento zájem kolidoval s jiným veřejným zájmem. Speciálními právními předpisy jsou v daných případech zákon o ochraně veřejného zdraví, popř. zákon o péči o zdraví lidu, na které při postupu příslušných správních úřadů, tzn. orgánů ochrany veřejného zdraví, právní předpisy na ochranu životního pro-

středí odkazují. Po organizační stránce jak v proceduře EIA, tak i v navazujícím správním řízení, není resort Ministerstva zdravotnictví účinně zastoupen.

Orgány ochrany veřejného zdraví mají pouze postavení dotčených správních úřadů, jejichž kompetence je speciálními právními předpisy (které by měly sloužit k ochraně zdraví) omezena. Stejně tak jsou omezeny i možnosti odborné veřejnosti, která by mohla podpořit zájem na ochranu veřejného zdraví (viz výše).

S ohledem na uvedené pak nelze očekávat, že právě zájem na ochranu veřejného zdraví bude v případě střetu s jinými veřejnými zájmy dostatečně hájen. Očekávané komplexní posouzení ochrany veřejného zdraví a zejména garance této ochrany tak zůstává s ohledem na stávající legislativu ochrany veřejného zdraví značně limitováno.

7. Závěrem

Platná legislativa má značné rezervy při stanovení a hodnocení jednotlivých veřejných zájmů jak v obecné rovině, tak i v rámci speciálních předpisů. Obsahuje množství neurčitých pojmů a ustanovení, přičemž veřejné zájmy (pokud vůbec jsou ve zvláštních předpisech pojmově obsaženy), jsou nastíněny spíše chaoticky, aniž by jejich vymezení, střetu a případné realizaci byl určen jasný řád. Současná právní úprava tak ponechává mechanismus řešení střetu veřejných zájmů na ústředních správních úřadech, resp. na vládě. Přitom právě nevyjasněnost konkrétního postupu, a také i kompetencí těchto úřadů v oblasti posuzování střetu veřejných zájmů, zejména kompetencí vlády, je zřejmá. Za názorný příklad v tomto směru může posloužit poslední novelizace zákona o ochraně přírody a krajiny.⁷

Problematickou prosazování daného veřejného zájmu ve střetu s veřejnými zájmy jinými by měl upravovat nejlépe připravovaný samostatný právní předpis, který by také, alespoň rámcově, měl stanovit určitá kritéria a priority při hodnocení takových zájmů. V opačném případě, při absenci relevantní právní regulace, bude docházet, tak jako dosud, spíše k rezortnímu prosazování politických záměrů v daném území než k zodpovědnému a objektivnímu zkoumání střetu veřejných zájmů.

JUDr. Jana Dudová, Dr.

PrF MU v Brně,

katedra práva životního prostředí a pozemkového práva

⁷ Ve smyslu ust. § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny je zvláštní územní ochrana přírody prolomena řadou výjimek. Výjimky dopadají na základní ochranné podmínky velkoplošných chráněných území, národních přírodních rezervací, přírodních rezervací, na zákaz samotného poškozování národních přírodních památek a přírodních památek, jakož i nově na hodnocení vlivů na životní prostředí u koncepce nebo záměru, který může významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Tyto výjimky ze zákazů za předpokladu, že jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody povoluje v každém jednotlivém případě svým rozhodnutím vláda. Uvedené ustanovení (resp. jeho novelizace) vzbuzuje řadu praktických otázek. Pomineme-li fakt, že vláda není uvedena jako orgán ochrany přírody a skutečnost, že tato působnost byla i nadále v kompetenčních ustanoveních zákona ponechána stávajícím orgánům ochrany přírody vykonávajícím péči o tato území (tj. Ministerstvu životního prostředí, správám Národních parků a CHKO a nově i Ministerstvu obrany), lze si stěžet představit rozhodování vlády v rámci celé ČR o žádostech o takové výjimky.

Nazrál čas k přijetí 3. všeobecné deklarace práv zvířat?

Letos uplynulo již 15. let od přijetí 2. všeobecné deklarace práv zvířat; toto výročí se obešlo nejen bez jakýchkoli oslav, ale ani jinak běžných rekapitulací, vzpomínek či alespoň zmínek (jak se děje v případech výročí jiných důležitých normativních instrumentů); „oslaveno“ tedy bylo adekvátně jejímu významu, a to bohužel ...

Vysoce ambiciózní projekt reglementace práv zvířat byl zahájen v r. 1977, resp. 1978, a to přijetím 1. všeobecné deklarace práv zvířat¹), jež byla původně zamýšlena jakožto jakýsi *pendant* k Všeobecné deklaraci lidských práv (z r. 1948) a měla v příslušné normativní oblasti sehrát stejnou roli, kterou sehrála VDLP ve sféře ochrany lidských práv; avšak již v době svého vzniku a přijetí představovala mrtvou literu bez normativní účinnosti z důvodu své zcela nevhodně zvolené, čistě antropocentrické koncepce, jež byla v té době zjevně zastaralá, nadto ji od počátku provázely nejasnosti ohledně jejího charakteru údajně mezinárodního práva veřejného.

V r. 1989 byla tato 1. Deklarace „modernizována“²), ve skutečnosti však přeformulována na základě koncepce tzv. radikální ekologie (*écologie radicale – deep ecology*), tedy koncepce tak moderní, že se stala zcela nepřijatelnou pro velkou většinu členů mezinárodního společenství, neboť předběhla svou dobu nepochybně o několik desítek let společenského vývoje; navíc se jednoznačně vyloučila její možná povaha mezinárodního práva veřejného.

Vzhledem k neaplikovatelnosti právní zásady *lex posterior derogat priori* v dané oblasti společenských vztahů existují zde v současnosti vedle sebe dvě zcela odlišné deklarace s extrémními koncepcemi nikoli charakteru mezinárodního práva veřejného, z nichž ani jedna není s to – z objektivních důvodů – plnit očekávání v ně vložená a s nimi spojená, především pak iniciovat proces ne nepodobný tomu, jenž vyústil v přijetí mimořádně úspěšné **Úmluvy OSN o právech dítěte**¹ (v novodobé historii mezinárodního smluvního práva s dosud rekordním počtem ratifikací).

V kontextu negativních důsledků čím dál tím rychlejšího sociálního rozvoje v globálním měřítku a zároveň ve světle nejnovějších výsledků bádání různých vědních oborů se celospolečenská potřeba chránit (veškerou světovou) faunu mnohem komplexněji, precizněji a efektivněji prosazuje stále citelněji a aktuálněji; v názvu příspěvku formulovaná otázka se proto dnes nastoluje – zdaleka nikoli jen v akademickém prostředí – zcela legitimně.

* * *

Problematika práv zvířat je tématem bádání velmi starým a velmi současným zároveň v různých společenskovědních oborech, zejména též ve filosofii, religionistice, etice, sociologii atd.² Především v oblasti právních věd³ mělo a má přiznání (určitých) práv zvířatům

¹ Convention on the Rights of the Child, Committee on the Rights of the Child, CRC (New York, 20. 11. 1989), ILM, vol. 28 (1989), p. 1448 et seq. či UNTS, vol. 1577, p. 3 et seq.; český úřední překlad pod č. 104/1991 Sb.; v naší literatuře blíže srov. zvláště H. CH. SCHEU, Mezinárodní ochrana práv dítěte, in:

² Mezinárodní právo na přelomu tisíciletí, AUCI, 3-4/1998, str. 59-72, zejm. str. 59-61, atd.
³ Zkoumání uvedeného problému v teoretické rovině by přesáhlo obsahový rámec tohoto příspěvku.

řadu zastánců, ale i řadu (značně tvrdých) odpůrců; avšak i ti nejnadšenější zastánci práv zvířat jsou dodnes rozděleni nejasnostmi provázejícími chápání obsahu termínu „zvíře“ jakožto subjektu práva (obecně),⁴ jeho právní subjektivity⁵ i právní povahy zvířat domácích a volně žijících, to vše jak v rámci vnitrostátního práva soukromého a veřejného, tak i mezinárodního práva soukromého a veřejného.⁶

Kolébkou novověké právní ochrany fauny je bezesporu evropský kontinent; její dlouhá historie⁷ se ovšem začala kvalitativně měnit až v I. polovině 20. století jasnou artikulací požadavku přiznání práv zvířatům, vzneseným Henrym SALTEM v Anglii a André GÉRAUDEM ve Francii,⁸ významnými filozofy té doby v zemích svého původu a působení, kteří dále poprvé v historii ochrany fauny rovněž požadovali neoddělitelnost těchto práv od tzv. lidských práv a jejich plné a všeobecné uznání coby zásadní mezník v rozvoji humanismu v moderním smyslu daného termínu.⁹

Zcela nového a kvalitativně vyššího stupně nabyt takto pojímaný směr ochrany zvířat po 2. světové válce,¹⁰ kdy se ve zkoumané oblasti začaly objevovat stále častěji relevantní deklarace specializovaného charakteru, přijímané nejrozličnějšími organizacemi a institucemi soukromoprávní povahy, např.

Zkoumaná problematika je však dnes již vskutku komplexně a velmi podrobně rozpracována kupř. ve francouzských společenských vědách, jejichž výsledky lze plně využít i pro naše účely. Z těžko přehledné a obsáhlé francouzské relevantní literatury možno příkladmo jmenovat D. LESNEL, *L'animalité. Essai sur le statut de l'humain*, Paris, Hatier, coll. Optique, 1996; C. LARRERE, *Les philosophies de l'environnement*, Paris, PUF, coll. Philosophies, 1997; C. LARRERE – R. LARRERE, *Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement*, Paris, Aubier, 1997; B. CYRULNIK (dir.), *Si les lions pouvaient parler. Essai sur la condition animale*, Paris, Gallimard – Quarto, 1998, atd.; ze starších publikací lze zmínit kupř. L. FERRY, *Le nouvel ordre écologique. L'arbre, l'animal et l'homme*, Paris, Grasset, 1992; L. FERRY – C. GERME, *Des animaux et des hommes*, Livre de Poche, 1994; F. OST, *La nature hors la loi: l'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, La Découverte, 1995 etc.

³ Srov. např. G.-J. MARTIN, *Environnement: nouveau droit ou non – droit?*, in D. BOURG (dir.), *La nature en politique ou l'enjeu philosophique de l'écologie*, Paris, Association Descartes/L'Harmattan, 1993, p. 86 et seq. etc.

⁴ Srov. např. J.-P. MARGUENAUD, *L'animal en droit privé*, Paris, PUF, 1992; též, *L'animal dans le nouveau Code pénal*, Paris, Dalloz, 1995, Chron., pp. 185-191 etc.

⁵ Srov. kupř. C. DAIGUEPERSE, *L'animal – sujet de droit: réalité de demain*, Gazette du Palais, 1981, p. 160 et seq.; A. SOHM-BOURGEOIS, *La personnification de l'animal: une tentation à repousser*, Paris, Dalloz, 1990, Chron., p. 33 et seq.; S. ANTOINE, *Le droit de l'animal: évolution et perspectives*, Paris, Dalloz, 1996, p. 126 et seq.; J. CARBONNIER, *Sur les traces du non – sujet de droit*, Archives de philosophie du droit, 1989, p. 201 et seq.; M. DANTI – JUAN, *Les infraction se rapportant à l'animal en tant qu'être sensible*, Revue de droit rural, 1989, p. 449 et seq.; též, *La contribution du nouveau Code pénal au débat sur la nature juridique de l'animal*, Revue de droit rural, 1996, p. 477 et seq. etc.

⁶ Srov. např. R. BABADJI, *L'animal et le droit: à propos de la Déclaration universelle des droits de l'animal*, Revue juridique de l'environnement, 1999, No 1, pp. 9-22, not. pp. 10-11 etc.

⁷ Blíže srov. např. P. SINGER, *Animal Liberation*, Publisher, 1977; G. CHAPOUTHIER, *Au bon vouloir de l'homme, l'animal*, Denoël, 1990; též, *Les droits de l'animal*, PUF, col. Que sais-je?, No 2670, 1992, not. pp. 9-23 etc.

⁸ Viz H. SALT, *Animals rights – Les droits de l'animal* (considérés dans leur rapport avec le progrès social), traduit par L. HOTELIN, H. Welter édit., 1914 a. A. GÉRAUD, *Déclaration des Droits de l'Animal*, Port-Sainte-Marie, Lot – et – Garonne, France, Bibliothèque André Géraud édit., 1924.

⁹ Srov. kupř. J.-C. NOUET, *Emergence des droits de l'animal*, in: *Homme-animal-société*, Vol. II: *Droit et animal*, Toulouse, Presses de l'Institut d'Etudes politiques de Toulouse, 1988, pp. 393-396 etc.

¹⁰ Srov. např. J.-C. NOUET, *Emergence de la Déclaration universelle des Droits de l'Animal*, in: *Les droits de l'animal et la pensée contemporaine*, Actes du colloque du 12 octobre 1984 à l'Institut de France, Paris, LFDA, 1985, pp. 49-54 etc.

- **Islámský manifest na ochranu života na zemi**
(*Manifeste islamique pour la protection de la vie sur terre*),
vypracovaný Islámským institutem při pařížské mešitě v r. 1980,¹¹
- **Světová charta studentů za vědu a biologii bez násilí**
(*Charte mondiale des étudiants pour une science et une biologie sans violence*),
slavnostně vyhlášenou na bruselské radnici v r. 1981,¹² atd.

Klíčové místo v rámci těchto deklarací vždy zaujímalý snahy o přijetí všeobecné deklarace práv zvířat:¹³

- v r. 1953 vznikl první podobný dokument díky soukromé iniciativě **Florence BARKERSOVÉ**, jenž byl publikován pod názvem *International Animal's Charter*,
- v následujících letech Světová federace společností pro ochranu zvířat (*Fédération mondiale des Sociétés pour la Protection des Animaux*) navrhla vícero chart shodné tématické orientace,
- v r. 1972 jednak byla v Norsku publikována příslušná deklarace o 10 člancích, jednak ve Francii **G. HEUSE** redigoval první verzi textu Všeobecné deklarace práv zvířat (VDPZ),
- v r. 1973 tento text – po příslušných modifikacích – oficiálně přijala za svůj francouzská Národní rada pro ochranu zvířat (*Conseil national pour la Protection de l'Animal*),
- v letech 1977 – 1978 se po četných formulačních korekcích daného textu, jež byly provedeny na základě připomínek různých národních společností a organizací na ochranu zvířat v Evropě a významných evropských i světových osobností vědeckého a kulturního života, dospělo k verzi deklarace z r. 1978, přijaté v r. 1977 na mezinárodním setkání, týkajícím se ochrany zvířat v Londýně, ale vyhlášené až v r. 1978 v domě UNESCO v Paříži.

VDPZ byla primárně zamýšlena – jak už bylo výše zmíněno – jakožto základ pro vypracování mezinárodního, právně závazného instrumentu příslušného předmětu normativní regulace a rovněž tak coby inspirace pro interní právní úpravy předmětné problematiky v rámci jednotlivých států – členů mezinárodního společenství; v těchto cílech byla také přijata.

Základní problémy, které determinovaly neschopnost Deklarace plnit zamýšlené cíle, byly a jsou následující:

- především VDPZ není dokumentem povahy mezinárodního práva veřejného,¹⁴ tato deklarace totiž nebyla prohlášena na vládní úrovni – např. v rámci OSN či jejími specializovanými agencemi jako jiné významné deklarace (kupř. již v úvodu zmíněná Všeobecná deklarace lidských práv); jedná se výlučně o dokument, přijatý (před-

¹¹ Francouzský text in F. BURGAT, *La protection de l'animal*, Paris, PUF, coll. Que sais-je?, No 3147, 1997, pp. 77-78.

¹² Ibidem, pp. 73-74.

¹³ Blíže viz např. G. CHAPOUTIER, *Les droits de l'animal*, op. cit. 7, not. pp. 27-28 etc.

¹⁴ R. BABADJI si při psaní své studie ověřil roli UNESCO při přijímání a vyhlášení VDPZ a získal informaci (od ředitele archivu této organizace) o neangažovanosti UNESCO v uvedených procesech, in: op. cit. 6, p. 13.

vším národními) organizacemi a institucemi povahy práva soukromého a UNESCO pro jeho proklamaci pouze propůjčilo svůj úřednický aparát a své prostory¹⁵;

[V této souvislosti je jistě pozoruhodné, že mezinárodně veřejnoprávní charakter deklarace nezpochybňují odpůrci práv zvířat,¹⁶ nýbrž naopak právě jeho zastánci,¹⁷ a to nepochybně ve snaze zajistit formálně korektní základy předmětné právní oblasti.];

- vytváří komplikovanou konstrukci, kombinující ne příliš vhodným způsobem principy doktríny práva veřejného a soukromého i mezinárodního a interního, těžko uchopitelnou především pro „vnitrostátní privatisty“, jejichž erudice v mezinárodním právu obecně a právu mezinárodních organizací zejména nebývá vždy nejvyšší; nadto se až příliš soustřeďuje na problematiku domácích zvířat¹⁸;
- zastaralá, čistě antropocentrická koncepce deklarace navíc redukuje práva zvířat na pouhý „slabý odraz“ lidských práv; přitom již v r. 1924 výše zmíněný **A. GÉRAUD** požadoval adekvátní odpověď na otázku potřeby rozlišovat lidská práva a práva zvířat, která v žádném případě nejsou a nemohou být – z podstaty věci samotné – identická¹⁹;

[Srov. např. čl. 4 VDPZ, upravující právo zvířat se rozmnožovat, představuje funkční ekvivalent čl. 16 VDLP, stanovující právo na manželství; obsah čl. 7 VDPZ, týkající se problematiky tzv. pracovních zvířat a jejich práva na adekvátní osvěžující stravu a odpočinek, zcela koresponduje obsahu čl. 24 a 25 VDLP, normujících právo na odpočinek a omezení práce pro člověka atd.];²⁰

- apodiktická formulace zakotvení tzv. velkých morálních principů (*grands principes moraux*), která nenabízí ani nepřipouští nuance, výjimky či derogace a nutně vyvolává opodstatněné pochybnosti o účelnosti takového jejich zakotvení, jež bývá velmi často špatně vykládáno a automaticky vede k odmítání těchto významných principů jako takových,

¹⁵ Ibidem, p. 12.

¹⁶ Srov. např. „Emanant de l'UNESCO, la Déclaration universelle des droits de l'animal (1978) donne à l'animal le statut d'une personnalité juridique propre eu'il s'agit pour l'homme de respecter au meme titre sue ses semblables. Elle dénonce la conception anthropocentrique et réductrice des droits de l'homme et appelle à l'égalité de l'homme et de l'animal.“

L. FERRY – C. GERME, op. cit. 2, p. 517;

„Le doyen Nerson écrivait cependant en 1963 que cela n'était guère réaliste. Quinze ans plus tard, le mouvement anthropomorphe triomphait et, le 15 octobre 1978, était votée à l'UNESCO la Déclaration des droits des animaux. A. – M. SOHM – BOURGEOIS, op. cit. 5, p. 33.

¹⁷ Srov. např. „... dès 1977 lors d'une réunion internationale de protection animale a Londres, mais proclamée en 1978 a la maison de l'UNESCO a Paris.“

G. CHAPOUTIER, Les droits de l'animal, op. cit. 7, p. 28.

„Cette déclaration a été proclamée solennellement a Paris le 15 octobre 1978, a la Maison de l'UNESCO.“

F. BOURGAT, op. cit. 11, p. 61.

¹⁸ Blíže viz např. R. BABADJİ, op. cit. 6, p. 13.

¹⁹ „Le degré d'intelligence des animaux est inférieur au notre, c'est entendu! Mais nous ne réclamons pas, en leur faveur, tous les droits sans exception que l'on accorde aux hommes.... Nous demandons seulement que, sur tous les points de ressemblance entre l'homme et animal, l'un et l'autre soient traités sur le pied d'égalité.“ GÉRAUD, op. cit. 8, p. 18.

²⁰ Ve francouzské literatuře blíže srov. např. M.-L. MARTIN – A. CABANIS, De la „citoyenneté“ de l'animal: notes sur sa nature, ses causes et ses paradoxes, in: Homme – animal – société, op. cit. 9, p. 387 et seq.

[Doslova „učebnicovým“ příkladem zcela nevhodné a nepřijatelné formulace konkrétní dispozice, jež činí Deklaraci v praxi neaplikovatelnou, je úprava problematiky experimentování na zvířatech (čl. 8); ta mj. konstatuje, že jakékoliv toto experimentování (tedy i např. pro vědecké či medicínské účely!) jde proti právům zvířat (čl. 8 odst. 1). Takováto dikce zjevně neumožňuje diferencované uplatňování řečeného základního principu v každodenním životě – evidentně nerozlišuje morálku obecnou a aplikovanou: zatímco obecná morálka vytyčuje ony velké principy společenského jednání v teoretické rovině, jež proti sobě staví dobro a zlo, aplikovaná morálka v běžné praxi nestaví dobro proti zlu, nýbrž menší zlo proti většímu zlu. Experimentování na zvířatech bylo, je a nejspíše ještě alespoň nějakou dobu bude – byť jen v nezbytně nutné míře – jedním z klíčových faktorů zabezpečení welfare zvířat samotných – např. při vývoji nových veterinárních léčiv.]²¹⁾

Některé dílčí nedostatky (velmi specializované povahy) VDPZ byly posléze (alespoň z nepatrné části) eliminovány v r. 1982 přijetím **Deklarace etiky výživy** (DEV – *Déclaration sur l'éthique alimentaire*),²² která je všeobecně pokládána za doplněk VDPZ v oblasti masné výživy lidské populace.²³

VDPZ totiž neupravila problematiku masné výživy lidstva v celém jejím rozsahu, ale pouze problémy spjaté s chovem a usmrcováním zvířat. DEV se naopak ve velké většině svého obsahu netýká striktně a bezprostředně práv zvířat (spíše výjimkou je např. čl. 2 odst. 3, stanovující právo novorozeného savce být živěn mateřským mlékem jakožto jedinou jeho přirozenou výživou), nýbrž se zabývá rovněž i ochranou konzumentů – kupř. v rámci zákazu používání chemických aditiv nebezpečných pro zdraví lidí (čl. 10 odst. 4) či odsouzením plýtvání potravinami (čl. 8 odst. 1, čl. 7 odst. 2, druhá věta atd.). Nepřímý vliv na problematiku práv zvířat však nicméně má, neboť redukce konzumace masa vede – kromě vědecky prokázaného zdravotního profitu pro člověka – k potenciální možnosti postupného omezování průmyslového (bakteriového) chovu hospodářských zvířat, jehož problémy představují základní součást řečené problematiky práv zvířat.

Pro vlastní ochranu práv zvířat je pak poněkud paradoxní, že právě tato deklarace – z naznačeného hlediska spíše druhořadého významu – jako jediná z množství dnes existujících relevantních deklarací je jednoznačně povahy mezinárodního práva veřejného: jakkoli byla redigována Světovou nadací pro kvalitu života (v Ženevě), Mezinárodním institutem biologie člověka (v Paříži) a Mezinárodní ligou práv zvířat (v Ženevě), vzaly si ji za svou FAO a OMS, tedy specializované agencie OSN.²⁴

Přes veškeré nejrůznější snahy (viz níže) se VDPZ nepodařilo uvést do aplikační praxe, proto bylo v příslušných kruzích rozhodnuto provést její revizi a potřebná „vylepšení“;

²¹ Blíže viz např. G. CHAPOUTIER, *Les droits de l'animal*, op. cit. 7, not. pp. 30 – 35.

²² Francouzský text in F. BOURGAT, op. cit. 11, pp. 67-71.

²³ Srov. kupř. G. CHAPOUTIER, *Les droits de l'animal*, op. cit. 7, p. 35.

²⁴ Srov. F. BOURGAT, op. cit. 11, p. 66.

tohoto úkolu se zhostila Mezinárodní liga práv zvířat (*Ligue Internationale des Droits de l'animal*), která nový text deklarace oficiálně přijala v r. 1989.

Jakkoli obecný duch nové deklarace zůstal stejný a rovněž tak formulace některých článků nedoznaly radikálních změn, přesto nelze hovořit o podobnosti obsahu obou deklarací: obě jsou totiž založeny na rozdílných – zcela protichůdných koncepcích ochrany (a práv) zvířat, zvláště pak vzájemného vztahu zvířat a lidí.

Přes některá nesporná výrazná „vylepšení“ nové deklarace ve srovnání s deklarací původní²⁵ (zejména též pokud jde o obsahové vyjasnění základních pojmů a termínů, obecnější regulaci určitých dílčích otázek – např. masné výživy obyvatelstva atd.), i tuto 2. Všeobecnou deklaraci práv zvířat provázejí četné problémy, z nichž ty nejzávažnější rovněž znemožňují její tak potřebnou a žádoucí aplikaci v mezinárodní praxi:

- VDPZ z r. 1989 je deklarací povahy jednoznačně mezinárodního práva soukromého, která tudíž není schopna – z podstaty svého charakteru – ovlivňovat život na mezistátní úrovni.

(Mezinárodní liga práv zvířat se sídlem v Ženevě je mezinárodní organizací soukromoprávní povahy, jež je tvořena národními organizacemi na ochranu práv zvířat; evidentně proto nemůže přijímat dokumenty charakteru mezinárodního práva veřejného);

- čistě antropocentrická koncepce 1. VDPZ byla nahrazena koncepcí čistě biocentrickou, velmi tvrdě kritizující a popírající tradici dosud celosvětově značně rozšířenou jak ve sféře mezinárodněprávní, tak i v oblasti práva vnitrostátního, dle níž jsou zvířata stále ještě „masově“ považována za pouhé věci.²⁶

Tato tradice, sahající až ke starozákonním ustanovením o „panování“ člověka nad zvířaty (*Gn 1, 26-30*), jež jsou dodnes s oblibou a záměrně nesprávně interpretována ve smyslu nadřazenosti lidského rodu nad faunou,²⁷ je stále ještě velmi silně zakořeněna v okolním světě (či alespoň určitých jeho částech), který je mnohem religioznější než ten náš. Bez ohledu na religiozitu nadto člověk jen velmi nerad dobrovolně opouští něco, co mu přináší větší pohodlí, bezprostřední prospěch a zbavuje ho odpovědnosti (v nejširším smyslu těchto pojmů) – modelovou ukázkou obtížnosti takovéto změny tradic byl kupř. mimořádně komplikovaný proces přijímání příslušného normativního aktu, rozdělovacího kategorie zvířat a věcí a přiznávající jim samostatné právní statuty, ve Francii – zemi laické a v daném směru výjimečně progresivní.²⁸

Doslova převratná koncepce chápání právního postavení zvířat 2. VDPZ není v současné době všeobecně přijatelná – neupravuje totiž (alespoň prozatím!) problematiku vitálního zájmu celého mezinárodního společenství a není ani jednoznačně a masivně podporována „ze zdola“ (národními organizacemi a institucemi odpovídajícího téma-

²⁵ Blíže viz např. G. CHAPOUTHIER, *Les droits de l'animal*, op. cit. 7, p. 39.

²⁶ Blíže srov. např. F. BOURGAT, *Res nullius*, l'animal est objet d'appropriation, *Archives de Philosophie de Droit*, tome 38, 1993, pp. 279 – 289 etc.

²⁷ V české překladové literatuře viz např. A. de PURY, *Člověk a zvíře – stvoření Boží* (Starý zákon o zvířatech), Praha, Kalich, 1999, zejm. str. 102-106 atd.

²⁸ Blíže srov. kupř. „L.F.D.A.“, ČPŽP, č. 1/2005 a tam uvedená literatura aj.

tického zaměření); Deklarace se tedy nachází ve zcela odlišné společensko – politicko – ekonomické situaci než kupř. obsahově značně nepopulární tzv. Kjótský protokol a nelze opodstatněně předpokládat, že se tato neblahá situace v nejbližší době radikálně změní;

- naznačená biocentrická koncepce 2. VDPZ je navíc velmi silně ovlivněna a poznamenána (v úvodu tohoto příspěvku již zmíněnou) tzv. radikální ekologií,²⁹ stavící na nejnovějších výsledcích různých vědních, resp. přírodovědních oborů.

Ač jsou tyto výsledky jako takové přijímány značně pozitivně – s nadšením i obdivem jak v rámci národních společností, tak i na mezinárodní úrovni, jejich (vše)obecná akceptovatelnost se ovšem velmi pronikavě mění v případech, kdy by na jejich základě mělo dojít k devalorizaci či dokonce k degradaci výjimečné a určující role a postavení člověka na dění tohoto světa ať již v jakémkoli směru, což právě provedla 2. VDPZ (konkrétní příklady viz níže): zatímco informace např. molekulární genetiky o univerzálním genetickém kódu všeho živého na naší planetě se vyskytujícího (přirozeně včetně člověka) nebo o velmi blízkém příbuzenském genetickém kódu určitých živočišných druhů (kupř. již notoricky známé 98 % příbuzenství genomu člověka a šimpanze či bonoba), údaje ekologie a genetiky populací o extrémně úzké vzájemné závislosti jednotlivých druhů (flóry, fauny a člověka) i jednotlivých jedinců tvořících jednotné biologické planetární společenství, výsledky bádání neurofyzologie a etologie potvrzující společný základ všech typů chování ve vzájemných vztazích mezi jednotlivými živočišnými druhy (přirozeně rovněž včetně člověka)³⁰ atd., jsou samy o sobě více než zajímavé a velmi užitečné pro další vědecké zkoumání, event. jejich možné využití v příslušné (např. medicínské či terapeutické) praxi. Vedou-li však ke správným závěrům, že člověk, který může stanovit právní pravidla či celé kodexy chování pro příslušníky svého vlastního druhu, nemá žádná zvláštní takováto práva vůči vesmíru; je pouze jedním z živočišných druhů na planetě a nadto ještě jedním z nejmladších druhů; není stvořitelem ani výlučným držitelem či majitelem ostatních živočišných druhů a života vůbec; „vytvořil“ si vlastní svět podle vlastních hodnot a k vlastnímu užitku – takový svět, jenž objektivně a přirozeně neexistuje a existovat ani nemůže atd., stávají se tyto informace obecně ne příliš přijatelnými.³¹

Normativní regulace (zvláště pak mezinárodní), téměř vždy se poněkud opoždující za společenským (společensko – politicko – ekonomickým) vývojem, jenž zase pokulhává za výsledky vědy (a techniky), a to vzhledem k objektivně dané nemožnosti jejich plného a okamžitého reflektování tímto vývojem, není schopna náhle a najednou radikálně ovlivnit či snad dokonce změnit stávající společenskou realitu v běžných případech úprav, kdy se nejedná o regulaci životních zájmů celého mezinárodního

²⁹ Srov. např. F. OST, op. cit. 2, not. p. 152 etc.

³⁰ Srov. např. F. BOURGAT, op. cit. 11, pp. 64–66 etc.

³¹ *Ibidem*, not. pp. 65–66.

společensví, nadto při neexistenci obecného konsensu ohledně předmětu navrhované normativní úpravy.

* * *

Konkrétním ideovým základem Deklarace z r. 1978 je myšlenka **utrpení zvířat**, resp. jeho zákazu či alespoň maximálně možného omezení, která je předmětem úpravy většiny normativních dispozic tohoto dokumentu. Z původní myšlenky utrpení vychází úprava např. práva na existenci (čl. 1), na respektování (čl. 2 odst. 1), na pozornost a péči (čl. 2 odst. 3), na život ve svém přirozeném životním prostředí (čl. 4 odst. 1), na svobodu (čl. 4 odst. 2) atd. a vyplývají z ní rovněž povinnosti, jež má člověk vůči zvířeti – zejména pozornost, péče a ochrana (čl. 2 odst. 3), usmrcení okamžité, bezbolestné a nevyvolávající úzkost (čl. 3 odst. 2), zákaz vystavování a kruté podívané, v níž jsou hlavními aktéry zvířata (čl. 10 odst. 2) aj.

Pozitivní je při tom fakt, že regulace vztahů mezi člověkem a zvířaty není koncipována vysloveně jakožto řešení sporů, nýbrž spíše jako úprava partnerství, byť i nerovnoprávného: svědčí o tom např. dikce čl. 6 odst. 1, dle níž „každé zvíře, které si člověk zvolil jako druha, má právo na život odpovídající přirozené délce jeho věku“, event. formulace čl. 5 odst. 1 „každé zvíře, patříci k druhu, který žije tradičně v blízkosti člověka, má právo na život...“.

Deklarace z r. 1989 převzala ústřední dispozice 1. VDPZ bez velkých změn (a to i formulačních!) a starost o omezování utrpení je i zde všudypřítomná. Založena je však na odlišné koncepci, již charakterizuje jednak přechod od ochrany zvířat k ochraně života (ve všech jeho formách), jednak změna základního vztahu člověka a zvířat, v němž člověk ztrácí svou dominantní roli.

Významný posun od ochrany zvířat k ochraně života jako takového je zřejmě nejvíce patrný při srovnání preambule obou deklarací: formulace 1. VDPZ „uvážíme-li, že každý živoch má svá práva“ byla nahrazena dvěma významnými formulacemi 2. VDPZ, a to „uvážíme-li, že život je jeden, všechny živoucí bytosti mají jeden společný původ a diferencovaly se během vývoje druhů“ a též „uvážíme-li, že všechny živoucí bytosti mají svá přirozená práva a že každé zvíře, které má nervový systém, má zvláštní práva“ její čl. 2 pak dokonce tvrdí, že „každý živočišný život má právo na respekt“.

Pokud jde o regulaci vzájemných vztahů člověka a zvířat, signifikantní je rovněž změna dikce preambule 2. VDPZ oproti preambuli Deklarace z r. 1978 v příslušném směru: preambule z r. 1978 stanoví, že „uznání práva na existenci ostatních živočišných druhů lidským rodem vytváří základnu ke koexistenci živočišných druhů na celém světě“, preambule z r. 1989 naopak prohlašuje, že „koexistence druhů na světě implikuje uznání práva na existenci ostatních živočišných druhů lidským rodem“. Obrat v nazírání na příslušnou problematiku je tedy zásadní: zatímco uznání člověkem dle deklarace z r. 1978 má konstitutivní charakter, naproti tomu na základě 2. VDPZ má charakter pouze deklaratorní, navíc nikoli ani zásadního významu.“

V rámci vlastního textu Deklarace z r. 1989 jde výsledná devalorizace role člověka ještě dál (např. v čl. 5 aj.).

* * *

Bylo již uvedeno, že veškeré nemalé snahy a pokusy různých subjektů práva životního prostředí zajistit aplikovatelnost alespoň jedné z deklarací v praxi nevedly ke kýženému cíli: v těchto „aktivačních“ procesech se zcela mimořádným způsobem angažovala **Francouzská liga práv zvířat** (*Ligue Française des Droits de l'Animal*), která pro frankofonní část světa mj. postupně vypracovala (zčásti svými vlastními silami, zčásti za pomoci externích odborníků různých specializací) jakýsi „metodický návod“ na interpretaci obou deklarací (nazvaný vždy „Duch Deklarace“),³² 2. VDPZ navíc doprovodila i dalším materiálem doplňujícího a vysvětlujícího charakteru, a to „Biologické základy univerzální deklarace práv zvířat“.³³ Vysoká kvalita těchto interpretačních dokumentů však přirozeně nemohla změnit zcela nevhodné koncepty obou deklarací, jež byly nepochybně rovněž jedním z rozhodujících důvodů, proč si je neosvojila žádná mezinárodní organizace vládní povahy.

Neexistence funkčního instrumentu upravujícího klíčovou problematiku práv zvířat nemůže být do nekonečna suplována existencí a fungováním jiných, byť i tématicky značně příbuzných instrumentů: ani zcela mimořádně významná, v r. 2003 přijatá **Deklarace o welfare zvířat** (*Declaration on Animal Welfare*),³⁴ představující historický mezník v ochraně zvířat na mezinárodním poli ve směru předcházení krutému zacházení se zvířaty a omezování jejich utrpení není s to trvale plnit úlohu, která přináleží Všeobecné deklaraci práv zvířat.

Jedním z možných řešení naznačené neblahé situace je přijetí nové – 3. VDPZ, založené na biocentrické koncepci umírněného charakteru, odpovídající současnému stupni společenského rozvoje mezinárodního společenství na začátku 21. století a event. tvořící teprve základ pro budoucí a přísnější ochranu práv zvířat, skutečně adekvátní jejich významu. Zájem na maximálně možném předběžném zajištění podmínek skutečné efektivity budoucího projektu si ovšem nepochybně vyžádá velmi komplikované a mimořádně pečlivé zvažování a posléze zvolení optimálního stupně progresivity příslušné jeho koncepce, a to alespoň v takové míře úspěšnosti, jak se to podařilo např. již před čtvrt stoletím (tedy v době vyhlášení 1. VDPZ!) v případě (v okamžiku redigování vskutku novátorské) **Bernské úmluvy**, z roku 1979³⁵ jež ve své preambuli konstatuje

³² „L'esprit de la Déclaration de 1978“, „L'esprit de la Déclaration Universelle des Droits de l'Animal“, v literatuře blíže viz např. G. CHAPOUTIER, Les droits de l'animal, op. cit. 7, not. pp. 32-35, 38-39; F. BOURGAT, op. cit. 11, pp. 63-64 etc.

³³ „Les bases biologiques de la Déclaration Universelle des Droits de l'Animal“, v literatuře blíže viz např. G. CHAPOUTIER, Les droits de l'animal, op. cit. 7, p. 39; F. BOURGAT, op. cit. 11, pp. 64-66.

³⁴ Blíže viz např. LCH, Deklarace o welfare zvířat odhlasována na mezinárodní konferenci v Manile, časopis Pro zvířata (čtvrtletník Společnosti pro zvířata) 2003, č. 2, str. 26-27;

Integrovaný anglický text deklarace lze nalézt na internetových stránkách Světové společnosti pro ochranu zvířat (World Society for the Protection of Animals – WSPA): www.wspa-international.org

³⁵ Convention relative a la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe; Berne, le 19 septembre 1979; Text in: L. BOISSON de CHAZOURNES – R. DESGAGNÉ – C. ROMANO, Protection internationale de l'environnement (Recueil d'instruments juridiques), Paris, Pedone, 1998, p. 206 et seq.

vlastní, vnitřní a samostatnou hodnotu (*la valeur intrinsèque*), kterou má volně žijící a rostoucí fauna a flóra kromě své hodnoty estetické, vědecké, kulturní, rekreační a ekonomické, nebo v případě ještě „moderněji“ pojaté **Světové charty přírody** z r. 1982;³⁶ ta rovněž ve své preambuli stanoví hned dva postuláty, a to „lidstvo je součástí přírody“ (*„l'humanité fait partie de la nature“*) a „civilizace má své kořeny v přírodě...“ (*„la civilisation a ses racines dans la nature...“*), aby mohla dojít k závěru, že „všechny formy života jsou jedinečné a zaslouží si respekt, ať již je jejich užitečnost pro člověka jakákoliv...“ (*„toute forme de vie est unique et mérite d'être reuettée quelle que soit son utilité pour l'homme...“*).

JUDr. MVC. Jana Zástěrová, CSc.

Česká společnost pro právo životního prostředí

PŘÍLOHY

*) Všeobecná deklarace práv zvířete z roku 1978

Preambule

Uvážíme-li, že každý živočich má svá práva, že zanedbávání a zneužívání těchto práv vedlo a stále vede člověka k páchání zločinu proti přírodě a zvířatům;

uvážíme-li, že uznání práva na existenci ostatních druhů lidským rodem vytváří základnu ke koexistenci živočišných druhů na celém světě;

uvážíme-li, že genocidy jsou páchány člověkem a hrozí, že budou páchány i dále;

uvážíme-li, že úcta člověka ke zvířatům je vázána na vzájemnou úctu mezi lidmi;

uvážíme-li, že výchova má již od dětství vést k pozornosti, pochopení, respektu a lásce ke zvířatům,

vyhlašuje se následující

Článek 1: Všechna zvířata (živočišné druhy) vcházející do života jsou si rovna a mají stejná práva na existenci. Článek 2: a) Všechna zvířata mají právo na to, aby byla respektována; b) Člověk jako jeden z živočišných druhů nemá vyhlazovat ostatní živočichy, ani je vyhlazovat způsobem, kterým by se jejich právo znásilňovalo, má povinnost dát své znalosti do služeb zvířat; c) Každé zvíře má právo na pozornost, péči a ochranu člověka. Článek 3: a) S žádným zvířetem nemá být špatně, tím méně krutě zacházeno; b) Jestliže je nutno zvíře usmrtit, pak je třeba učinit tak bez prodlení, bezbolestně, aniž by u něho vznikl pocit úzkosti. Článek 4: a) Každé zvíře patřící do druhu divokých zvířat, má právo žít svobodně ve svém vlastním přirozeném prostředí pozemním, vzdušném nebo vodním, jakož i právo se rozmnožovat; b) Jakékoliv omezování svobody, byť by se dělo s cíli výchovnými, je v rozporu s tímto právem. Článek 5: a) Každé zvíře, patřící k druhu, který žije tradičně v blízkosti člověka, má právo na život a růst v tom rytmu a v těch podmínkách, které jsou vlastní témuž druhu, žijícímu na svobodě; b) Jakákoliv úprava těchto rytmů nebo těchto podmínek člověkem k účelům obchodním je v rozporu

³⁶ Charte mondiale de la nature, O.N.U., New York, le 28 octobre 1982, text in: ibidem, p. 35 et seq.

s tímto právem. Článek 6: a) Každé zvíře, které si člověk zvolil jako druh, má právo na život, odpovídající přirozené délce jeho věku; b) Opuštění zvířete je činem krutým a ponižujícím. Článek 7: Každé zvíře, které pracuje, má právo na rozumné vymezení trvání a intenzity práce, na výživu obnovující síly a odpočinek. Článek 8: a) Pokusy na zvířatech, způsobující fyzické či psychické utrpení, jsou neslučitelné s právy zvířete, i když jde jen o pokusy lékařské, vědecké, obchodní nebo o jakoukoliv jinou formu pokusu; b) Má být využíváno techniky, která by tyto pokusy nahradila. Článek 9: Pokud je zvíře chováno pro výživu, má být živeno, umístěno, převáženo a usmrcováno, aniž by u něho vznikla úzkost či bolest. Článek 10: a) Žádné zvíře nesmí být využíváno pro zábavu člověka; b) Exhibice zvířat a podívané, využívající zvířata, jsou neslučitelná s důstojností zvířete. Článek 11: Jakékoliv činy, vedoucí k usmrcení zvířete, aniž by to bylo nezbytné, jsou vražda, tedy zločin proti životu. Článek 12: a) Všechny činy, vedoucí k usmrcování velkého počtu divokých zvířat, je genocida, tedy zločin proti živočišnému druhu; b) Znečišťování a ničení přirozeného prostředí vede ke genocidě. Článek 13: a) S mrtvým zvířetem má být zacházeno ohleduplně; b) Kruté scény, které jsou jak v kinech, tak v televizi, pokud není jejich cílem demonstrovat porušování práv zvířete, mají být zakázány. Článek 14: a) Organizace k ochraně a záchraně zvířat mají být ustavovány na vládní úrovni; b) Práva zvířete mají být hájena zákonem právě tak jako práva člověka.

Český překlad převzat z práce Anonym, Na programu je zvíře (Právní normy na ochranu živočichů), Ostrava, Aries, str. 32 – 34;

Francouzský originál textu je přetištěn např. v práci R. BABADJI, op. cit. 6, pp. 19–21; lze ho nalézt i na internetových stránkách, např. na adrese:

www.infoguide411.com/sqda/declaration.html

****) Všeobecná deklarace práv zvířat z roku 1989**

Preamble

Uvážíme-li, že Život je jeden (jediný), všechny živoucí bytosti mají společný původ a diferencovaly se během vývoje druhů;

uvážíme-li, že každá živoucí bytost má přirozená práva a že každé zvíře, které má nervový systém, má zvláštní práva;

uvážíme-li, že pohrdání, ba i pouhé neuznání (nedocení) těchto přirozených práv vyvolává závažná poškození přírody a vede člověka k páchání zločinů proti zvířatům;

uvážíme-li, že koexistence druhů na světě implikuje uznání práva na existenci ostatních živočišných druhů lidským rodem;

uvážíme-li, že respektování zvířat člověkem je neoddelitelné od respektování se lidí mezi sebou,

vyhlašuje se následující

Článek 1: Všechna zvířata mají stejná práva na existenci v rámci biologické rovnováhy. Tato rovnost nezakrývá rozdílnost mezi druhy a jedinci. Článek 2: Každý živočišný

život má právo na respekt. Článek 3: 1. Žádné zvíře nesmí být vystaveno špatnému zacházení či aktům krutosti. 2. Jestliže je nutno zvíře usmrtit, musí tak být učiněno bez prodlení, bezbolestně a způsobem nevyvolávajícím u něho pocit úzkosti. 3. S mrtvým zvířetem musí být zacházeno ohleduplně. Článek 4: 1. Zvíře, náležející k druhu volně žijících zvířat, má právo žít svobodně ve svém přirozeném prostředí a rozmnožovat se tam. 2. Dlouhodobé zbavení jeho svobody, lov a rybolov pro zábavu člověka a rovněž tak využívání volně žijícího zvířete v jiných zájmech než pro člověka životně důležitých, jsou v rozporu s tímto právem. Článek 5: 1. Zvíře, které člověk drží v závislosti na sobě, má právo na pozornou a odpovídající péči. 2. V žádném případě nesmí být opuštěno či usmrceno neoprávněným či neospravedlnitelným způsobem. 3. Všechny formy chovu a využívání zvířat musejí respektovat fiziologii a přirozené chování druhu. 4. Výstavy, představení, filmy využívající zvířat musejí rovněž respektovat jejich důstojnost a nepřinášet (jim) násilí! Článek 6: 1. Pokusy na zvířatech, implikujících fyzické nebo psychické utrpení, porušují práva zvířat. 2. Metody nahrazující tyto pokusy musejí být rozvíjeny a systematicky uváděny do praxe. Článek 7: Každé jednání, implikující smrt zvířete, aniž by to bylo nezbytně nutné, a každé rozhodnutí, vedoucí k takovému jednání, konstituují zločin proti životu. Článek 8: 1. Každé jednání ohrožující přežití volně žijícího druhu, a každé rozhodnutí vedoucí k takovému jednání, konstituují genocidu, tzn. zločin proti živočišnému druhu. 2. Usmrcení velkého počtu volně žijících zvířat, znečištění či zničení biotopů jsou genocidou. Článek 9: 1. Právní subjektivita zvířat a jejich práva musejí být uznány zákonem. 2. Obrana a ochrana zvířat musejí být zastoupeny u vládních organizací. Článek 10: Výchova a veřejné vzdělávání musejí vést člověka od jeho dětství k pozorování, chápání a respektování zvířat.

(Přeložila J. Z.)

Integrovaný text deklarace ve francouzské jazykové mutaci přetištěn např. in: F. BOURGAT, op. cit. 11, pp. 61–63; lze ho nalézt i na následujících internetových stránkách:

www.animal-services.com/sites/dossiers_gp_declaration.php3

www.perso.wanadov.fr/petitduc/declaration%20universelle.html

www.poussiere-de-lune.com/Droits_animal/body_droits_animal.html

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PODMIOTÓW ZBIOROWYCH ZA PRZESTĘPSTWA PRZECIWKO ŚRODOWISKU

W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

Wprowadzenie

Przedmiotem tego szkicu jest instytucja nowa, wzbudzająca nie tylko duże zainteresowanie naukowe, ale także znaczne emocje społeczne i obawy wyrażane przez przedstawicieli przemysłu, ujęta w ustawie z 28 października 2002 o odpowiedzialności zbiorowej za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. Nr 197, poz. 1661 ze zm.), która weszła w życie 28 listopada 2003. Ustawa ta po raz pierwszy w polskiej historii prawnej wprowadza instytucję odpowiedzialności karnej (a w każdym razie odpowiedzialności typu karnego) podmiotów innych niż osoby fizyczne, tj. osób prawnych i jednostek organizacyjnych nawet niemających osobowości prawnej. Według art. 2 ustawy podmiotami zbiorowymi ponoszącymi odpowiedzialność na zasadach w niej określonych są:

- 1) osoby prawne (przede wszystkim kapitałowe spółki handlowe, tj. spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a także np. przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielnie),
- 2) jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (w tym osobowe spółki handlowe: jawne, partnerskie, komandytowe i komandytowo-akcyjne).

Z zakresu podmiotów zbiorowych ponoszących odpowiedzialność na zasadach określonych w ustawie wyłączono Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki oraz organy państwowe i samorządy terytorialnego. Do podmiotów zbiorowych odpowiadających na zasadach określonych w ustawie zaliczono również spółki handlowe z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, spółki kapitałowe w organizacji, podmioty w stanie likwidacji, przedsiębiorców niebędących osobami fizycznymi oraz zagraniczne jednostki organizacyjne.

Źródłem inspiracji twórców ustawy było zdecydowane stanowisko najpierw Rady Europy, następnie zaś także Unii Europejskiej, że w odniesieniu do pewnych grup przestępstw (chodzi przede wszystkim o przestępstwa finansowe i gospodarcze w najszerszym tych słów rozumieniu, ale także o przestępstwa przeciwko środowisku) należy wprowadzić odpowiedzialność karną podmiotów kolektywnych (osób prawnych, organizacji, przedsiębiorstw – nazewnictwo jest tu zróżnicowane). Dodatkowym źródłem inspiracji były zapewne także rozwiązania przyjmowane w prawie innych państw, nie tylko w systemie *common law* znającym instytucję odpowiedzialności karnej podmiotów kolektywnych niejako „od zawsze”, ale także np. w prawie francuskim czy holenderskim, które w ostatnich dziesięcioleciach dopuściły odpowiedzialność karną podmiotów innych niż osoby fizyczne. W każdym razie ewolucja prawa karnego idąca w kierunku aprobaty dla odpowiedzialności karnej osób prawnych i innych podmiotów kolektywnych (zbiorowych) wydaje się przesądzona, co nie znaczy, że koncepcje takiej odpowiedzialności są wszędzie takie same.

Przeciwnie – są one zasadniczo odmienne, a model przyjęty w Polsce jest jednym w wielu możliwych. Wśród czynów, za które może być uruchomiona odpowiedzialność podmiotów zbiorowych, znajdują się także przestępstwa przeciwko środowisku.

Warto zwrócić uwagę na dwie kwestie:

Po pierwsze, w tytule mego szkicu znajduje się celowy skrót myślowy, ponieważ to nie jest tak, że podmiot zbiorowy odpowiada za popełnienie przestępstwa przeciwko środowisku. Za takie przestępstwo odpowiada zawsze osoba fizyczna, a odpowiedzialność podmiotu zbiorowego jest następstwem odpowiedzialności osoby fizycznej, jeżeli zachodzą przesłanki określone w ustawie z 28 października 2002.

Po drugie, odpowiedzialność na warunkach określonych w ustawie z 28 października 2002 jest tylko jedną z form odpowiedzialności, co znajduje dobitne podkreślenie w art. 6 tej ustawy w formule następującej:

Art. 6. Odpowiedzialność albo brak odpowiedzialności podmiotu zbiorowego na zasadach określonych w niniejszej ustawie nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej za wyrządzoną szkodę, odpowiedzialności administracyjnej ani indywidualnej odpowiedzialności prawnej sprawcy czynu zabronionego.

Jest to jedno z kluczowych postanowień ustawy, którego sens sprowadza się do założenia, że przewidziana w niej instytucja odpowiedzialności podmiotów zbiorowych nie zastępuje innych form odpowiedzialności prawnej, lecz jedynie je uzupełnia. Regulacja ta oznacza, że na podmiot zbiorowy może spaść „kaskada sankcji”, spośród których odpowiedzialność przewidziana w ustawie z 28 października 2002 będzie tylko jedną z wielu, obok niej zaś mogą wystąpić administracyjne kary pieniężne, cywilna odpowiedzialność odszkodowawcza czy też wstrzymanie działalności zagrażającej środowisku.

Charakter prawny odpowiedzialności przewidzianej w ustawie z 28 października 2002

W piśmiennictwie powstałym już na gruncie tej ustawy zarysowały się trzy stanowiska:

- 1) jest to odpowiedzialność karna w znaczeniu kodeksowym, co oznacza, że stosuje się do niej przepisy części ogólnej kodeksu karnego,¹ a to ze względu na regulację zamieszczoną w art. 116 k.k.,²
- 2) jest to wprawdzie odpowiedzialność karna, ale w znaczeniu konstytucyjnym, a nie kodeksowym; regulacja art. 42 Konstytucji RP o odpowiedzialności karnej ma bowiem znaczenie autonomiczne,³
- 3) jest to swoista odpowiedzialność prawna.⁴

¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.); dalej w skrócie „k.k.”.

² D. Wasylkowski, A. Studziński, Czy trzeba się bać ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Stosować nie zawsze znaczy karać, „Rzeczpospolita” Nr 276 z 27 listopada 2003.

³ A. Świątowski, Czy jest potrzebna nowelizacja ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Zmarnowana szansa, „Rzeczpospolita” Nr 279 z 1 grudnia 2003.

⁴ B. Mił, Charakter prawny odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w świetle ustawy z dnia 28 października 2002 r., „Przegląd Sądowy” 2003, nr 7-8, s. 66-67.

To trzecie stanowisko przeważa, co znajduje wyraz zwłaszcza w tezie, że jest to swoisty, odrębny i nawet autonomiczny rodzaj odpowiedzialności, a pewne podobieństwa do odpowiedzialności karnej nie powinny być mylące.⁵

Różnica zapatrywań nie ma bynajmniej charakteru czysto teoretycznego. Przeciwnie – wybór któregoś z poglądów ma kolosalne znaczenie praktyczne, jeśli bowiem przyjmujemy pierwszy, to dopuścimy np. warunkowe umorzenie postępowania przeciwko podmiotowi zbiorowemu czy też warunkowe zawieszenie wymierzonej mu kary; jeśli przyjmujemy drugi, to tego wprawdzie nie dopuścimy, ale będziemy się kierować zasadami ujętymi w art. 42 Konstytucji RP (niedziałanie prawa wstecz, prawo do obrony, domniemanie niewinności); jeśli zaś przyjmujemy trzeci, to nie będziemy związani regułami art. 42 Konstytucji RP, co w szczególności może oznaczać „przerzucenie ciężaru dowodu”, a w konsekwencji uznanie, że podmiot zbiorowy odpowiada, jeżeli nie udowodni swej niewinności.

W moim przekonaniu stanowiska skrajne (pierwsze i trzecie) nie nadają się do akceptacji. Pierwsze dlatego, że w ustawie z 28 października 2002 nie ma żadnej wskazówki dopuszczającej sięganie do części ogólnej k.k., a regulacje podstaw odpowiedzialności podmiotu zbiorowego i zasad wymiaru kary są całkowicie autonomiczne. Trzecie zaś dlatego, że zamazuje prawdziwy charakter prawny odpowiedzialności przewidzianej w tej ustawie, czyli charakter karny. Nie mam przeto wątpliwości, że jest to odpowiedzialność „typu karnego”, a mając na uwadze regulację art. 42 Konstytucji RP określam ją mianem *odpowiedzialności karnej w znaczeniu konstytucyjnym*. Jest to zresztą problem sam przez się nader interesujący. Otóż art. 42 znajduje się w rozdziale II Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” w podrozdziale „Wolności i prawa osobiste”, co zdaje się sugerować, że dotyczy on tylko osób fizycznych. Kiedy do Sejmu wpłynął projekt analizowanej ustawy jego tytuł był inny – miała to być ustawa o „odpowiedzialności *karnej* podmiotów zbiorowych”. Pojawiły się wątpliwości, czy to nie jest sprzeczne z art. 42 Konstytucji, wobec czego właśnie ten przymiotnik „karna” został usunięty i nie znalazł się w tekście uchwalonym.⁶ Obawy co do zgodności z Konstytucją nie były uzasadnione. Wystarczy przywołać pogląd wybitnego konstytucjonalisty, który przekonywająco wykazuje, że także osoby prawne mogą być podmiotami konstytucyjnych praw i wolności.⁷ Dlatego uważam, że są pełne podstawy do uznania odpowiedzialności podmiotów zbiorowych według ustawy z 28 października 2002 za odpowiedzialność karną w rozumieniu konstytucyjnym (aczkolwiek nie kodeksowym).

Jakie są *funkcje* odpowiedzialności podmiotów zbiorowych według ustawy z 28 października 2002? Obok funkcji represyjnej (kary wymierzone podmiotom zbiorowym

⁵ A. Zachuta, Specyfika odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, „Prokuratura i Prawo” 2003, nr 11, s. 153.

⁶ W. Grzeszczyk, Wątpliwości proceduralne związane ze stosowaniem ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 1, s. 71.

⁷ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 1999, s. 101.

mogą być drakońskie) na pewno zasługuje na wyróżnienie funkcją prewencyjną, mocno podkreślona możliwością orzeczenia środków karnych wymienionych w art. 9, których realizacja może doprowadzić – mówiąc z pewną przesadą – do śmierci cywilnej podmiotu zbiorowego.

Przesłanki odpowiedzialności karnej podmiotu zbiorowego

Odpowiedzialność przewidziana w ustawie z 28 października 2002 jest odpowiedzialnością karną w znaczeniu konstytucyjnym, a jej reguły są uregulowane w ustawie z 28 października 2002, która nie dopuszcza stosowania przepisów części ogólnej k.k. Tak więc przesłanki odpowiedzialności karnej podmiotu zbiorowego należy ustalić na podstawie samej ustawy. Są nimi:

- 1) popełnienie przestępstwa przez osobę fizyczną,
- 2) swoista więź między tą osobą a podmiotem zbiorowym,
- 3) odniesienie lub możliwość odniesienia korzyści przez podmiot zbiorowy,
- 4) swoista „wina” podmiotu zbiorowego.

Przesłanki te wypadnie poddać bliższej analizie w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku.

Popełnienie przestępstwa przez osobę fizyczną

Nie każde przestępstwo popełnione przez osobę fizyczną uruchamia odpowiedzialność karną podmiotu zbiorowego, lecz tylko takie, które zostało wymienione w niewątpliwie taksatywnym (wyczerpującym) wyliczeniu zamieszczonym w art. 16. Przepis ten w ust. 1 pkt 8 wskazuje na **przestępstwa przeciwko środowisku** ujęte w następujących przepisach:⁸

- a) art. 181-184 oraz art. 186-188 k.k., tj.
 - spowodowanie zniszczeń w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach (art. 181 § 1),
 - spowodowanie istotnej szkody przyrodniczej w następstwie niszczenia lub uszkadzania:
 - roślin lub zwierząt na terenie chronionym (art. 181 § 2),
 - roślin lub zwierząt chronionych gatunkowo (art. 181 § 3),
 - terenów lub obiektów przyrodniczych (art. 187),
 - zanieczyszczenie wody, powietrza lub ziemi (art. 182),
 - bezprawne postępowanie z odpadami (art. 183 § 1),
 - bezprawne postępowanie z materiałami jądrowymi (art. 184);

uzależnione od możliwości zagrożenia życia lub zdrowia ludzi albo możliwości zniszczenia w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach,

⁸ Wyjaśnić trzeba, że w polskim prawie karnym nie ma zasady znanej na przykład w czeskim prawie karnym, że kodeks karny jest jedynym źródłem prawa karnego materialnego. W Polsce znamiona przestępstw mogą być przewidziane także w innych ustawach; dziś takich ustaw jest ponad 70, a przepisy karne w nich zamieszczone tworzą tzw. pozakodeksowe prawo karne.

- bezprawny import odpadów (art. 183 § 2),
 - brak dbałości o urządzenia ochronne (art. 186 § 1),
 - dopuszczenie do eksploatacji obiektu bez urządzeń ochronnych (art. 186 § 2),
 - bezprawne budownictwo lub prowadzenie działalności gospodarczej na terenach chronionych (art. 188),
- b) art. 34 ustawy z 11 stycznia 2001 o substancjach i preparatach chemicznych (Dz. U. Nr 11, poz. 84 ze zm.), tj. wprowadzenie do obrotu preparatu stwarzającego niedopuszczalne zagrożenie dla zdrowia człowieka lub środowiska wbrew decyzji Inspektora do Spraw Substancji i Preparatów Chemicznych lub z naruszeniem warunków określonych w decyzji,
- c) art. 19 ustawy z 30 lipca 2004 o międzynarodowym obrocie odpadami (Dz. U. Nr 191, poz. 1956), tj. bezprawny eksport odpadów,
- d) art. 58–64 ustawy z 22 czerwca 2001 o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (Dz. U. Nr 76, poz. 811 ze zm.).

Przestępstwo popełnione przez osobę fizyczną uruchamia odpowiedzialność podmiotu zbiorowego tylko wtedy, gdy zostało **stwierdzone**. Art. 4 wskazuje, że formą prawną takiego stwierdzenia może być: prawomocny wyrok skazujący, wyrok nakazowy, prawomocne orzeczenie warunkowo umarzające postępowanie, prawomocne orzeczenie o umorzeniu postępowania z powodu okoliczności wyłączających ściganie sprawcy. Ta ostatnia forma budzi bardzo poważne wątpliwości, ponieważ umorzenie (bezw warunkowe) postępowania z reguły nie pozwala na wniosek, że przestępstwo zostało „stwierdzone”. Warto natomiast podkreślić, że do uruchomienia odpowiedzialności podmiotu zbiorowego wystarczy najłagodniejsza forma odpowiedzialności karnej zastosowana wobec osoby fizycznej w postaci warunkowego umorzenia postępowania.

Więź między osobą fizyczną a podmiotem zbiorowym

Według art. 3 ustawy podmiot zbiorowy tylko wtedy odpowiada za zachowanie osoby fizycznej wyczerpujące znamiona przestępstwa przeciwko środowisku, jeżeli osoba ta spełnia jeden z czterech warunków:

- 1) działa w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego w ramach uprawnienia lub obowiązku do jego reprezentowania, podejmowania w jego imieniu decyzji lub wykonywania kontroli wewnętrznej albo przy przekroczeniu tego uprawnienia lub niedopełnieniu tego obowiązku,
- 2) została dopuszczona do działania w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osobę, o której mowa w pkt 1,
- 3) działa w imieniu lub w interesie podmiotu zbiorowego, za zgodą lub wiedzą osoby, o której mowa w pkt 1,
- 4) jest przedsiębiorcą.

W pkt 1 tego wyliczenia chodzi niewątpliwie o „zarządców” podmiotów zbiorowych (np. prezesów zarządów spółek bądź ich pełnomocników), w pkt 2 i 3 o „wykonawców”

dopuszczonych do działania przez „zarządców” czy to z naruszeniem przepisów (pkt 2), czy to za ich zgodą lub wiedzą (pkt 3). Pewne wątpliwości może budzić pkt 4 wyliczenia. Jest do obrony stanowisko, że w tym czwartym punkcie chodzi o umowę (np. zlecenia), jaką podmiot zbiorowy zawiera z przedsiębiorcą – osobą fizyczną.

Korzyść podmiotu zbiorowego

Przestępne zachowanie osoby fizycznej tylko wtedy uruchamia odpowiedzialność podmiotu zbiorowego, jeżeli zachowanie to przyniosło lub mogło przynieść podmiotowi zbiorowemu korzyść, chociażby niemajątkową. W odniesieniu do praktycznie najistotniejszych wypadków zanieczyszczenia środowiska (art. 182 k. k.) ową korzyścią może być oszczędność na kosztach zainstalowania czy modernizacji urządzeń ochronnych. Niewątpliwie korzyścią będzie zapłata za przyjęcie odpadów nielegalnie sprowadzonych z zagranicy (art. 183 § 2 k. k.) czy też oszczędność na kosztach unieszkodliwienia odpadów niebezpiecznych, bezprawnie wywiezionych za granicę (art. 19 ustawy o międzynarodowym obrocie odpadami). Korzyścią będą oczekiwane zyski z wprowadzenia do obrotu preparatu chemicznego bez wymaganej decyzji (art. 34 ustawy o substancjach i preparatach chemicznych). Ujęcie korzyści jest bardzo szerokie, skoro ustawodawca zadawała się samą możliwością korzyści i dopuszcza aby to była nawet korzyść niemajątkowa. Oczywiście jest, że z reguły będzie chodzić o korzyść majątkową, a podanie sensownego przykładu korzyści niemajątkowej odnoszonej przez podmiot zbiorowy z przestępstwa osoby fizycznej jest dziś bardzo trudne, jeśli w ogóle możliwe.

„Wina” podmiotu zbiorowego

Wprawdzie ujęcie odpowiedzialności podmiotu zbiorowego jest wyraźnie obiektywizujące, ale ustawodawca nie pomija elementu subiektywnego, który zwykle określa się mianem winy. Ale owa „wina” została ujęta w art. 5 ustawy w sposób nader swoisty, polega ona bowiem na:

- co najmniej **braku należytej staranności w wyborze** osoby fizycznej, o której mowa w art. 3 pkt 2 lub 3 (cywilistyczna konstrukcja „winy w wyborze” – *culpa in eligendo*) lub
- co najmniej **braku należytego nadzoru** nad osobą fizyczną, o której mowa w art. 3 pkt 2 lub 3 (cywilistyczna konstrukcja „winy w nadzorze” – *culpa in custodiendo*) albo
- takiej **organizacji działalności podmiotu zbiorowego**, która nie zapewnia uniknięcia popełnienia czynu zabronionego, a mogło je zapewnić zachowanie należytej, wymaganej w danych okolicznościach **ostrożności** przez osobę, o której mowa w art. 3 pkt 1 lub 4 (wyraźnie obiektywizująca konstrukcja „nieumyślnej winy organizacyjnej”).

Ujęcie art. 5 oznacza próbę przeniesienia na grunt karnistyczny konstrukcji cywilistycznych, ale z pewną subtelną różnicą. Otóż w prawie cywilnym zarówno wina w wyborze, jak i wina w nadzorze to wina domniemana, co oznacza, że podmiot może

zwolnić się od odpowiedzialności tylko wtedy, jeżeli udowodni, że dokonał wyboru z należytą starannością albo pełnił nadzór należycie (nieco inaczej przedstawia się ta sytuacja w odniesieniu do winy organizacyjnej). Natomiast w prawie karnym takie domniemania nie ma (w tym widzę praktycznie doniosłą konsekwencję uznania odpowiedzialności podmiotu zbiorowego za odpowiedzialność **karną**, a nie jakąś inną, choćby swoistą), a wobec tego to podmiotowi zbiorowemu należy udowodnić, że nie wykazał należytej staranności w wyborze, nie sprawował należycie nadzoru albo dopuścił się uchybień organizacyjnych.

Kary i środki karne

Posługując się nazewnictwem przyjmowanym w prawie karnym, sankcje stosowane wobec podmiotów zbiorowych można podzielić na kary i środki karne, a te ostatnie orzekane obligatoryjnie lub fakultatywnie. Jediną karą, jaka może spotkać podmiot zbiorowy, jest **kara pieniężna**, której granice wyznacza generalnie art. 7 ustawy:

- górną – do 10 % przychodu określonego w trybie przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych, osiągniętego w roku podatkowym poprzedzającym wydanie orzeczenia, a jeżeli przychód nie sięga 1 mln zł – do 10 % wydatków poniesionych w roku poprzedzającym wydanie orzeczenia,
- dolną – nigdy nie może być niższa niż 5000 zł.

W odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku (art. 16 ust. 1 pkt 8) przepis art. 19 modyfikuje górną granicę kary stanowiąc, że wynosi ona do 5 % przychodu lub wydatków. Dolna pozostaje bez zmian – nie może być niższa od 5000 zł.

Środkiem karnym orzekanym **obligatoryjnie** (sąd musi go orzec) jest według art. 8 ust. 1 **przepadek** obejmujący:

- 1) przedmioty pochodzące chociażby pośrednio z czynu zabronionego lub które służyły lub były przeznaczone do popełnienia czynu zabronionego,
- 2) korzyść majątkową pochodzącą chociażby pośrednio z czynu zabronionego,
- 3) równowartość przedmiotów lub korzyści majątkowej pochodzących chociażby pośrednio z czynu zabronionego.

Ten trzeci wariant należy rozumieć w ten sposób, że przepadek równowartości orzeka się, jeżeli z jakichś przyczyn nie jest możliwe orzeczenie przepadku samych przedmiotów albo korzyści.

Art. 8 ust. 2 zastrzega, że przepadku nie orzeka się, jeżeli przedmiot, korzyść majątkowa lub ich równowartość podlega zwrotowi innemu uprawnionemu podmiotowi.

Środkami karnymi orzekanymi **fakultatywnie** (sąd może, ale nie musi ich orzec) są według art. 9 ust. 1:

- 1) zakaz promocji lub reklamy prowadzonej działalności, wytwarzanych lub sprzedawanych wyrobów, świadczonych usług lub udzielanych świadczeń,
- 2) zakaz korzystania z dotacji, subwencji lub innych form wsparcia finansowego środkami publicznymi,

- 3) zakaz korzystania z pomocy organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem,
- 4) zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne,
- 5) zakaz prowadzenia określonej działalności podstawowej lub ubocznej,
- 6) podanie wyroku do publicznej wiadomości.

Zakazy wskazane w pkt 1-5 orzeka się w latach na okres od roku do lat 5. Są to sankcje bardzo dotkliwe, łagodzone tylko w ten sposób, że art. 9 ust. 3 nie dopuszcza stosowania zakazu prowadzenia działalności (pkt 5), jeżeli jego orzeczenie mogłoby doprowadzić do upadłości albo likwidacji podmiotu zbiorowego lub do zwolnień grupowych.

W kolejnych przepisach ustawy znajdujemy regulacje zaliczane do tzw. *sądowego wymiaru kary*. I tak:

- art. 10 zobowiązuje sąd do uwzględnienia w szczególności rozmiarów korzyści uzyskanej przez podmiot zbiorowy, a także społecznych następstw ukarania,
- art. 12 umożliwia odstępnie od orzeczenia kary pieniężnej, ale tylko w szczególnie uzasadnionych wypadkach i tylko wtedy, gdy czyn osoby fizycznej stanowiący podstawę odpowiedzialności podmiotu zbiorowego nie przyniósł temu podmiotowi korzyści (oznacza to, że mógł ją przynieść; inaczej w ogóle by nie było odpowiedzialności podmiotu zbiorowego); jeżeli jednak sąd odstępuje od orzeczenia kary pieniężnej, to musi orzec któryś ze środków karnych: przepadek, zakaz lub podanie wyroku do publicznej wiadomości,
- art. 13 przewiduje swoistą postać recydywy polegającą na tym, że przed upływem 5 lat od orzeczenia kary pieniężnej zostaje ponownie popełniony czyn stanowiący podstawę odpowiedzialności podmiotu zbiorowego (oczywiste jest, że popełnienie przestępstwa przez osobę fizyczną musi być stwierdzone w formie prawnej wymaganej przez art. 4), wtedy sąd może (nie musi) orzec karę pieniężną w wysokości do górnej granicy ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę (czyli w razie przestępstwa przeciwko środowisku – do 7,5 % przychodu lub wydatków), orzeka także przepadek i może orzec zakazy z art. 9 ust. 1, z tym że art. 13 wyłącza stosowanie w razie recydywy przepisu art. 9 ust. 3, a to oznacza, że można orzec zakaz prowadzenia działalności nawet gdyby to miało doprowadzić do upadłości albo likwidacji podmiotu zbiorowego lub zwolnień grupowych.

Dwa kolejne przepisy materialne regulują instytucję *przedawnienia* w dwóch wariantach:

- 1) przedawnienia *orzekania* – według art. 14 kary pieniężnej, przepadku, zakazów ani podania wyroku do publicznej wiadomości nie orzeka się wobec podmiotu zbiorowego (a więc niczego się nie orzeka), jeżeli od dnia, w którym wydano prawomocne orzeczenie stwierdzające popełnienie przestępstwa przez osobę fizyczną, upłynęło 10 lat,
- 2) przedawnienia *wykonania kary i środków karnych* – według art. 15 kary pieniężnej, przepadku, zakazów ani podania wyroku do publicznej wiadomości nie wykonuje się (a więc niczego się nie wykonuje), jeżeli od uprawomocnienia się wyroku stwierdzającego odpowiedzialność podmiotu zbiorowego upłynęło 10 lat.

Niestosowanie się do orzeczonego zakazu

Według art. 21 podmiot zbiorowy, który nie stosuje się do zakazu określonego w art. 9 ust. 1 pkt 1-5, podlega karze pieniężnej w wysokości od 2 % do 10 % przychodu lub wydatków. Hipoteza tego przepisu zakłada, że podmiotowi zbiorowemu wymierzono środek karny jednego lub kilku zakazów z art. 9 ust. 1 pkt 1 – 5, a podmiot zbiorowy nie stosuje się do co najmniej jednego z nich, np. prowadzi reklamę, której prowadzenia mu zakazano, korzysta z pomocy organizacji międzynarodowych, mimo że mu tego zakazano, nie zaprzestaje określonej działalności, mimo że zakazano mu jej prowadzenia. Wtedy popełnia samoistny czyn zabroniony pod groźbą kary pieniężnej w wysokości określonej w art. 21. Zauważyć wypadnie, że jeżeli zakaz orzeczono za przestępstwo przeciwko środowisku, to kara pieniężna za niestosowanie się do niego jest surowsza niż by to wynikało z art. 19, albowiem jej dolna granica wynosi 2 % przychodu lub wydatków (nigdy przy tym nie mniej niż 5000 zł), górna natomiast nie 5 %, lecz 10 % przychodu lub wydatków.

Regulacje procesowe

Model postępowania przeciwko podmiotowi zbiorowemu opiera się na przepisach kodeksu postępowania karnego,⁹ przy czym regulacja art. 22 ustawy jest następująca:

- zasada – stosuje się przepisy k.p.k., chyba że sama ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych stanowi inaczej,
- wyjątek – nie stosuje się przepisów k.p.k. o oskarżycielu prywatnym, powodzie cywilnym, przedstawicielu społecznym, postępowaniu przygotowawczym, postępowaniach szczególnych oraz o postępowaniu karnym w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych.

Organem właściwym do wymierzenia podmiotowi zbiorowemu kary i środka karnego jest wyłącznie **sąd**, przy czym jest to z reguły sąd rejonowy, w którego okręgu popełniono czyn zabroniony (art. 24 ust. 1). Środki odwoławcze od wyroków oraz orzeczeń i zarządzeń zamykających drogę do wydania wyroku rozpoznaje sąd okręgowy, a od pozostałych postanowień, zarządzeń i czynności – sąd rejonowy w innym równorzędnym składzie (art. 24 ust. 2). Istnieje tylko jedna możliwość, aby sprawę rozpoznawał w pierwszej instancji sąd okręgowy, jeżeli sąd apelacyjny na wniosek sądu rejonowego przekaże sprawę sądowi okręgowemu ze względu na szczególną wagę lub złożoność sprawy (art. 25).

W postępowaniu przeciwko podmiotowi zbiorowemu nie ma postępowania przygotowawczego, możliwe jest jednak – według trafnego, moim zdaniem, stanowiska Prokuratury Krajowej – prowadzenie czynności sprawdzających pozwalających na sprawdzenie, czy istnieją przesłanki ścigania podmiotu zbiorowego.¹⁰ Pierwszą czynnością procesową jest skierowanie do sądu **wniosku o ukaranie**, przy czym w sprawach o prze-

⁹ Ustawa z 6 czerwca 1997 Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.); dalej w skrócie „k.p.k.”.

¹⁰ S. Wikariak, Bez odrębnych śledztw, „Rzeczpospolita” Nr 283 z 5 grudnia 2003.

stępstwa przeciwko środowisku w wnioskiem takim może wystąpić tylko prokurator lub pokrzywdzony (art. 27 ust. 1 ustawy). Ustawa nie zawiera własnej definicji pokrzywdzonego, wobec czego należy kierować się definicją z art. 49 k.p.k. – pokrzywdzonym jest osoba, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo z art. 16 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. W sprawach o przestępstwa przeciwko środowisku może to być np. Polski Związek Wędkarski w razie wytrucia ryb w rzece. Pokrzywdzonego obowiązuje tzw. przymus adwokacki (radcowski) – jego wniosek musi być sporządzony i podpisany przez adwokata lub radcę prawnego (art. 28). Jeżeli wniosek w tej samej sprawie złożyli prokurator i pokrzywdzony, rozpoznaniu podlega wniosek prokuratora, sąd może dopuścić pokrzywdzonego do udziału w postępowaniu obok prokuratora (jako oskarżyciela posiłkowego – art. 53 k.p.k.), chyba że sprzeciwia się temu interes wymiaru sprawiedliwości (art. 32 ustawy).

Wniosek o ukaranie powinien odpowiadać wymaganiom formalnym wskazanym w art. 29 ustawy, w szczególności wraz z wnioskiem przesyła się sądowi odpis orzeczenia, mocą którego stwierdzono popełnienie przez osobę fizyczną przestępstwa przeciwko środowisku będącego podstawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego (art. 30).

Wniosek o ukaranie podlega kontroli wstępnej na zasadach określonych w k.p.k.

Według art. 33 w imieniu podmiotu zbiorowego w postępowaniu uczestniczy osoba wchodząca w skład organu uprawnionego do reprezentowania tego podmiotu, przy czym podmiot zbiorowy może ustanowić obrońcę spośród adwokatów lub radców prawnych.

Stosownie do art. 34 ustawy w rozprawie mogą wziąć udział: wnioskodawca, pokrzywdzony dopuszczony do udziału w postępowaniu obok prokuratora, przedstawiciel podmiotu zbiorowego i jego obrońca, przy czym ich udział nie jest obowiązkowy, ponieważ nieusprawiedliwione niestawiennictwo strony nie wstrzymuje rozpoznania sprawy.

Rozprawa przebiega według modelu k.p.k. z szerszym dopuszczeniem możliwości odejścia od zasady bezpośredniości i oparcia się na odczytywaniu materiałów procesowych także zebranych w postępowaniu pierwotnym (tj. przeciwko osobie fizycznej – sprawcy przestępstwa). Nader istotne jest postanowienie art. 36 ust. 1 ustawy, według którego orzeczenia stwierdzające popełnienie przestępstwa przez osobę fizyczną są wiążące dla sądu prowadzącego postępowanie w sprawie podmiotu zbiorowego. Oznacza to, że podmiot zbiorowy nie może już kwestionować zasadności prawomocnego orzeczenia, mocą którego stwierdzono popełnienie przestępstwa przez osobę fizyczną. Oczywiście jest, że podmiot zbiorowy może udowadniać, że nie uzyskał ani nie miał uzyskać korzyści z zachowania osoby fizycznej, że nie ponosi winy w rozumieniu art. 5 ustawy, ale nie może prowadzić dowodu, że osoba fizyczna nie popełniła przestępstwa, gdyż to jest już przesądzone.

Po rozprawie sąd wydaje wyrok, od którego *apelacja* przysługuje wnioskodawcy i podmiotowi zbiorowemu (art. 39 ustawy). Natomiast *kasacja* przysługuje tylko Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich (art. 40 ustawy). Jeżeli zatem

podmiot zbiorowy uważa, że został ukarany niesłusznie, wniósł apelację, ale sąd okręgowy utrzymał wyrok w mocy, to podmiot zbiorowy może już tylko zwrócić się do Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o wniesienie kasacji, sam natomiast tego uczynić nie może.

Do wykonania kary pieniężnej i środków karnych stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu karnego wykonawczego¹¹ (art. 42 ustawy).

Uwagi końcowe

Na tle przedstawionych w maksymalnym skrócie mechanizmów warto postawić pytanie, czy przedsiębiorcy będący osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi bez osobowości prawnej powinni „bać się” ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w obszarze ochrony środowiska. Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest jednoznaczna. Z jednej strony można powiedzieć, że do stwierdzenia popełnienia przestępstwa przeciwko środowisku dochodzi tak niezwykle rzadko, że ustawa z 28 października 2002 zapewne okaże się – w tej dziedzinie – owym przysłowiowym „papierowym tygrysem”. Z drugiej wszakże strony pewne przedsięwzięcia podejmowane na arenie europejskiej mogą doprowadzić do tego, że przestępstwa osób fizycznych przeciwko środowisku będą traktowane znacznie poważniej niż dotychczas. Jeżeli zaś dojdzie do skazania, a choćby tylko warunkowego umorzenia postępowania o popełnione przez osobę fizyczną przestępstwo przeciwko środowisku, sytuacja podmiotu zbiorowego może okazać się trudna. Podstawy jego odpowiedzialności są szerokie, jeśli zważyć, że wystarczy sama możliwość uzyskania korzyści, niekoniecznie majątkowej, a „wina” podmiotu zbiorowego (art. 5 ustawy) jest jeśli nawet trudna do udowodnienia, to łatwa do przypisania. Przewidziane w polskiej ustawie kary i środki karne mogą okazać się zaiste drakońskie.

Czy ustawa z 28 października 2002 o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jest „ostatnim słowem” w doniosłej teoretycznie i praktycznie problematyce odpowiedzialności podmiotów innych niż osoby fizyczne za przestępstwa przeciwko środowisku? Myślę, że bez obawy popełnienia większego błędu można na tak postawione pytanie odpowiedzieć przecząco. Przyjęty w Polsce model odpowiedzialności podmiotów zbiorowych być może sprawdzi się w odniesieniu do przestępstw gospodarczych i finansowych, ale nie sądzę, aby się sprawdził w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku. Dlaczego w ogóle w obszarze ochrony środowiska zaczęto postulować wprowadzenie odpowiedzialności karnej podmiotów kolektywnych? Otóż z dość prostego powodu – wobec nader złożonych kwestii organizacyjnych we współczesnych przedsiębiorstwach pojawiały się zasadnicze trudności w ujawnieniu osoby fizycznej odpowiedzialnej za zagrożenie lub naruszenie środowiska, aczkolwiek wiadomo było, że jest to „jakaś” (nie do końca wiadomo jaka) osoba fizyczna działająca

¹¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm.).

w imieniu, w ramach, na zlecenie itp. konkretnego ujawnionego przedsiębiorstwa. Zrozumiała zatem była chęć, aby za przestępstwo ukarać to przedsiębiorstwo (podmiot kolektywny), choćby nie było do końca wiadomo, kto konkretnie w tym przedsiębiorstwie dopuścił do naruszenia wymagań ochrony środowiska.

Łatwo dostrzec, że polska ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych akurat tych trudności nie usuwa, skoro wymaga wprost, aby najpierw ujawnić osobę fizyczną i stwierdzić prawomocnym orzeczeniem sądowym, że popełniła ona przestępstwo, i dopiero to otwiera drogę do uruchomienia odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Jest to więc rozwiązanie idące w kierunku w pewnym sensie odwrotnym od myśli, która legła u podstaw dążenia do rozwiązania problemu odpowiedzialności karnej w ochronie środowiska poprzez przyjęcie instytucji odpowiedzialności karnej osób prawnych (podmiotów kolektywnych, przedsiębiorstw itp.).

Co więcej, trzy oparte na w istocie tożsamyach założeniach dokumenty europejskie – Konwencja Rady Europy z 1998 roku o ochronie środowiska środkami prawa karnego, Projekt Dyrektywy z 2001 roku, Decyzja Ramowa z 2003 roku – wyraźnie promują odpowiedzialność karą podmiotów kolektywnych (zbiorowych), dodając charakterystyczny zwrot, że odpowiedzialność podmiotu kolektywnego „nie wyłącza” odpowiedzialności indywidualnej osoby fizycznej. W świetle tych dokumentów odpowiedzialność podmiotu kolektywnego jawi się jako w pewnym sensie priorytetowa, ona jedynie „nie wyklucza” ścigania karnego osoby fizycznej. Jest to rozwiązanie zasadniczo odmienne od przyjętego w polskiej ustawie z 28 października 2002 założenia, że dopiero stwierdzenie popełnienia przestępstwa przez osobę fizyczną może uruchomić odpowiedzialność podmiotu zbiorowego. Jeżeli zatem zostanie ostatecznie przyjęta Dyrektywa w kształcie zbliżonym do proponowanego (odpowiadającym i Konwencji Rady Europy, i Decyzji Ramowej), a wszystko wskazuje na to, że tak się stanie w dającej się przewidzieć przyszłości, to i tak ustawa z 28 października 2002 będzie musiała być – w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku – znowelizowana, a być może zastąpiona innymi rozwiązaniami. Już zresztą został zgłoszony postulat zasadniczej zmiany tej ustawy, zmiany idącej w kierunku uniezależnienia odpowiedzialności podmiotów zbiorowych od odpowiedzialności osób fizycznych.¹²

Kończąc powiedziałbym tak: zarówno w odniesieniu do problematyki odpowiedzialności karnej osób prawnych w ogóle, jak i w odniesieniu do takiej odpowiedzialności w sferze ochrony środowiska w szczególności, znajdujemy się w Polsce dopiero na początku drogi, a dokąd nas ona doprowadzi – trudno dziś prorokować.

Prof. dr hab. Wojciech Radecki

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
Zespół Prawa Ochrony Środowiska we Wrocławiu

¹² B. Namysłowska-Gabrysiak, Odpowiedzialność karna osób prawnych, Warszawa 2003, s. 193–198.

Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí

Úvodem

Ve svém velmi krátkém příspěvku bych se rád zabýval některými otázkami účasti veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí. Celou problematiku považuji z hlediska praktické ochrany prostředí za zcela zásadní, neboť jen zapojení každého člověka do odpovědnosti za stav planety, na které žijeme, může přinést žádoucí pozitivní zvrat v našem myšlení a chování. Každý dnes musíme nést svůj díl odpovědnosti za ochranu životního prostředí, nejen proto, že nám to stanoví a nařizují nejrůznější zákony, ale hlavně z důvodů morálních, etických i biologických.

Účast veřejnosti má v posledních letech v moderních právních rádech evropských zemí celou řadu podob a forem, i když se někdy, nepřilíš správně, zužuje jen na účast ve správních a obdobných rozhodovacích řízeních. Česká republika má v „participativní environmentální demokracii“ poměrně dosti malé a krátkodobé zkušenosti, ve srovnání se vyspělými zeměmi západní Evropy. Na druhé straně máme značné zkušenosti v tom, jak chránit přírodu v období totalitních režimů.

Společenské, politické a právní změny, které přišly po listopadu 1989, dávají úplně nové a širší možnosti, jak se aktivněji podílet na ochraně prostředí ve kterém žijeme. Česká republika přistoupila zcela nedávno i k tzv. Aarhuské úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Její znění bylo publikováno pod č. 124/2004 Sb., m.s. Některé předpisy však s ní dosud nejsou plně v souladu, značné rezervy však máme v praktickém prosazování. Mezi základní práva, která hrají klíčovou roli při účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí jsou politická práva, obsažená v Listině základních práv a svobod, zejména pak právo sdružovací, shromažďovací a petiční.

Právo sdružovací

Právo sdružovací bylo a je po listopadu 1989 v oblasti ekologické intenzivně využíváno, o čemž svědčí fungování desítek nevládních ekologických organizací (NGOs – dle anglické zkratky), které nově vznikly, resp. se osamostatnily z rámce tzv. společenských organizací, v té době již existujících (z Českého svazu ochránců přírody nebo z Hnutí Brontosaurus). Občanská sdružení takto vznikající jsou velmi různorodá co do své náplně činnosti, způsobu organizace, forem působení a financování i početnosti členské základny. Nacházíme mezi nimi sdružení celostátní, regionální i lokální, s mohutnou členskou základnou, kterou by mohly závidět i mnohé české politické strany, ale i spolky vcelku velmi málo početné.

Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů za dobu svého působení již zastaral a doba si jistě žádá nové právní úpravy. Existence a povaha těchto subjektů, stejně jako je tomu na jiných úsecích lidské činnosti konaných ve veřejném zájmu, by navíc vyžado-

vala i jisté zjednodušení a ulehčení jejich právního, ekonomického a administrativního postavení. Mám na mysli zejména zjednodušení povinností a pravidel v účetnictví a administrativě, osvobození od některých daní atd.

Občanská sdružení jsou dnes skutečnou „zásobárnou“ energie, invence, osobností i nápadů, kterých se státu, politickým stranám či mezinárodním organizacím na tomto poli spíše nedostává. Mají zpravidla navíc zdravý a racionální přístup k věci prověřený realitou každodenní praxe.

Právo shromažďovací

Velmi důležitým i prakticky velmi využívaným politickým právem je pro ochranu životního prostředí právo shromažďovací. Svědčí o tom stovky demonstrací, pochodů, happeningů či blokád, které více či méně úspěšně byly v minulých patnácti letech v České republice na ochranu životního prostředí uskutečněny. Sloužily zpravidla zejména ke zviditelnění a medializaci daného problému. Domnívám se, že s uplatňováním tohoto práva není v praxi větších obtíží. Také zákon č. 84/1990 Sb. by však již potřeboval novelizovat.

Právo petiční

Těž právo petiční bylo a je v České republice ve prospěch ochrany životního prostředí velmi intenzivně využíváno. Je dnes stále ještě upraveno již zastaralým zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Vzpomeňme jen řady petic proti megalomanským záměrům nejružnějších dálnic, plavebních stupňů na Labi, proti týrání zvířat atd. Stávající právní úprava je však velmi slabá a nevyvolává, žádné následné právní účinky, a to ani procesní povahy (dokonce ani v případech, kdy danou petici podepíše podstatná většina občanů určitého regionu či celkově značné množství lidí, mnohdy jsoucí do desítek až stovek tisíc).

Myslím si, že bychom se při nejbližší nutné novelizaci práva petičního měli zamyslet nad tím, zda by taková podpora petice neměla povinně vyvolat alespoň povinné projednání v zastupitelstvu obce, kraje či v Parlamentu ČR, nebo zda by neměla být podkladem pro referendum o příslušné otázce. Takové modely již v mnohých zemích Evropy existují, fungují a jsou ku prospěchu věci.

Právo vlastnické

V současné době dle mého názoru stále ještě není dostatečně doceněna role vlastnického práva v ochraně životního prostředí. Právníci, politici, ekonomové a vůbec i nejširší veřejnost se zabývájí otázkami, zda a jak výkon vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí omezit a zda za to vlastníkům náleží náhrada, resp. v jaké výši. Diskuse se zejména vedou o onu dělicí čáru při omezování vlastnického práva.

Jen málo však bylo napsáno a promyšleno o pozitivním využití vlastnického práva k ochraně životního prostředí, tedy o problematice pozemkových spolků, ekologického zemědělství, daňových úlev a jiných ekonomických stimulů vůči vlastníkům atd. Zde jsme tedy jak z hlediska teoretického, tak i praktického na úplném začátku. Vždyť řádný

a rozumný výkon vlastnického práva, zejména k pozemkům a nemovitostem, může být jednou z nejúčinnějších forem ochrany životního prostředí a jeho složek.

Účast na správních řízeních

Z hlediska formálního jsou nejdůležitějším problémem procesní otázky ochrany životního prostředí. Otázkám tzv. procesního práva životního prostředí bylo zatím v české právní vědě věnováno jen mizivě pozornosti (na rozdíl např. od německy mluvících zemí). Vzhledem k tomu, že je v podmínkách České republiky většina rozhodovacích procesů vztahujících se k ochraně životního prostředí, činěna rozhodnutími orgánů státní správy a nikoliv soudy, je důležité zabývat se jak vlivem nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), tak i speciálních právních úprav, právě na ochranu životního prostředí.

Dosavadní ustanovení v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a obdobná ustanovení v zákoně vodním, o posuzování vlivů na životního prostředí a o integrované prevenci, nejsou již plně dostačující. Je otázkou zda by de lege ferenda neměla být účast veřejnosti na ochraně životního prostředí upravena samostatným (ke správnímu řádu speciálním) zákonem tak, jak je tomu např. v otázkách práva na informace o životním prostředí (srovnej vztah zákona č. 123/1998 Sb. a zákona č. 106/1999 Sb.).

Výše uvedená ustanovení, dávající občanským sdružením za jistých podmínek právo účastníka správního řízení se všemi jeho právy a povinnostmi, se za uplynulá léta plně osvědčila. Není tedy náhodou, že různí poslanci a nátlaková uskupení se pokoušela o zrušení či alespoň změnu, a to zejména ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Právě díky němu se za uplynulých dvanáct let podařilo zabránit celé řadě nesmyslných a přírodní prostředí těžce poškozujících záměrů.

Návrhem do budoucna je i navrácení ustanovení o účasti veřejnosti na řízeních podle zákona o geneticky modifikovaných organismech a genetických produktech (č. 78/2004 Sb.), kde byla tato progresivní ustanovení vypuštěna. Nesmí se však zapomínat, že právům odpovídají i povinnosti a odpovědnost, a že tedy občanská sdružení nesou i značný díl morální odpovědnosti za svoje rozumné a konstruktivní vystupování v pojednáváných kauzách.

Závěrem

Shrnu-li výše uvedené, pak mohu konstatovat, že se za posledních patnáct let v České republice v zásadě podařilo položit základy právní úpravy potřebné k účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Ačkoliv by mnohé právní předpisy ještě zasloužily novelizaci či jiná doplnění, je hlavním problémem současnosti spíše otázka uplatňování těchto práv v praxi, a to z důvodů celé řady nepříznivě působících činitelů.

V mém příspěvku nezbyl čas ani prostor na některé další otázky, které by si zajisté také zasloužily podrobnější právní rozbor a na něj navazující úvahy. Jde např. o roli sou-

dů v ochraně životního prostředí, možnosti přímé demokracie, jakými jsou plebiscity lokální, regionální a celostátní atd. V celé problematice jsme tedy jak právně, tak věcně na samém jejím začátku. První kroky správným směrem však již byly učiněny a můžeme se v mnohém inspirovat od ostatních zemí Evropské unie.

doc. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.

Katedra práva životního prostředí
Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Použitá literatura a ostatní prameny

Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, C. H. Beck, Praha 2003

Pekárek, M. – Jančářová, I.: Právo životního prostředí – I. díl, Brno, PF MU 2002

Efektivita práva a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí

Dovoluji si vzdát hold jubilantovi jako svému školiteli v doktorském studijním programu na Právnické fakultě Masarykovy univerzity malou úvahou na téma teoretickoprávních aspektů ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí, představující v současnosti jeden z významných kroků na „našem společném díle“.

Funkcí práva jako základního společenského regulátoru je jeho působení na chování subjektů práva (na společenské vztahy), a to za účelem dosažení nebo udržení určitých stanovených cílů, určitého cílového stavu. Otázkou poměru mezi vytčenými cíli na straně jedné a faktickým výsledkem působení práva na společenské vztahy na straně druhé se právní věda zabývá při zkoumání efektivit práva jako celku, respektive efektivit právních norem.¹

Není pochyb o tom, že takovým cílem, vytčeným právem životního prostředí a jeho normami, je zajištění příznivého stavu životního prostředí na principu trvale udržitelného rozvoje lidské společnosti. Děje se tak (obecně vzato) regulací těch lidských aktivit, při nichž je životní prostředí využíváno takovou měrou nebo takovým způsobem, že dochází nebo by mohlo dojít k jeho poškození. Přitom je třeba přihlížet k celé řadě specifických rysů životního prostředí jako předmětu právní regulace, jakými je mimo jiné např. možné zpoždění projevů poškození či znečištění životního prostředí, nákladnost ochranných či nápravných opatření, častá nevratnost nastalých změn, možnost výskytu předem neznámých a neplánovaných důsledků lidských aktivit nebo neúměrnost výše hrozící újmy na životním prostředí ve srovnání s potenciálními výnosy ekonomických aktivit.²

Z nejvýznamnějších charakteristik právní úpravy, spoluurčujících její efektivitu, je možno uvést zejména vyspělost právní kultury, srozumitelnost právních norem, jejich společenskou akceptovanost, informovanost o právních normách a řadu dalších, k tomu přistupuje též významný aspekt reálné vymahatelnosti práva.

Právo zná celou řadu konkrétních prostředků (nástrojů) ke zvyšování své vymahatelnosti a tedy i efektivit. Tyto nástroje jsou v právu životního prostředí často přímo označovány jako tzv. nástroje prosazování. Mezi nimi pak zauímají významné postavení, vedle sankcí, nápravných opatření aj., právě ekonomické nástroje ochrany životního prostředí.

¹ srovnej např.: Knapp, V.: *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 35 a 40; Dostálová, J. in Harváněk, J. a kol.: *Právní teorie*. Brno: Iuridicia Brunensis, 1995, s. 155 a násl.; nebo Čapek, J. in Veverka, V., Boguszak, J., Čapek, J.: *Základy teorie práva a právní filozofie*. 1. vyd. Praha: Codex, 1996, s. 74.

² K některým dalším specifickým rysům životního prostředí jako předmětu (nejen právní) regulace viz např.: Pekárek, M., Jančářová, I.: *Právo životního prostředí*. I. díl. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 10 a násl.; Pekárek, M.: *Právo životního prostředí se představuje*. In: *České právo životního prostředí* č. 1/2001, s. 6 a násl.

Skupina ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí je početná a rozmanitá, v literatuře práva životního prostředí lze nalézt řadu pokusů o jejich kategorizaci.³ Z hlediska předmětu tohoto příspěvku plně postačí jejich základní členění na nástroje platební (finanční podpory, dotace, zvýhodněné půjčky, záruky, ale též platební povinnosti, zejména daně a poplatky), nástroje využívající mechanismu volného trhu (zejména obchodovatelná povolení) a nástroje zajišťovací (finanční rezervy, kauce a pojištění). Jednotlivé nástroje zařazené do těchto tří základních skupin mají pochopitelně různé funkce a tedy i různý vztah k problematice zajištění efektivity právních norem v oblasti ochrany životního prostředí. U všech však lze vysledovat jejich zřejmý přínos k řešení tohoto problému.

Za základní cíl platebních nástrojů lze bezpochyby označit ekonomickou stimulaci regulovaného subjektu k volbě takového způsobu chování, který je co nejpríznivější pro životní prostředí a jeho ochranu. Ať již jde o stimulaci pozitivní (např. finanční podpory pro zavádění ekologicky šetrných technologií) nebo negativní (např. zpoplatnění znečišťování životního prostředí), vždy je zřejmým cílem posílit soulad chování regulovaných subjektů se zájmy ochrany životního prostředí a sblížit tak hodnocení takového chování z hledisek ekonomické výhodnosti a environmentální vhodnosti.

Právo zde vychází z reality tržního mechanismu jako základního „samoregulačního“ mechanismu současné společnosti a snaží se o narovnávání nebo vyvažování určitých tržních jevů, označovaných jako „selhání trhu“, jimiž jsou typicky např. negativní externality ve formě bezplatného využívání některých přírodních statků na vstupu nebo vypouštění znečišťujících látek na výstupu výrobního procesu.⁴ Činí tak přitom metodami s tržním principem plně kompatibilními, neboť zachovávají možnost svobodné volby regulovaného subjektu při rozhodování o variantě jeho chování. Právě tímto aspektem, významně posilujícím jejich společenskou akceptovanost, se mj. podstatně odlišují od nástrojů administrativních, jejichž alternativu často představují. To vše je přitom realizací jednoho ze základních principů práva životního prostředí a vlastně i obecného právního principu, totiž principu odpovědnosti původce (též „znečišťovatel platí“, *polluter pay principle*, PPP).⁵

O tom, že při správném nastavení mechanismu zpoplatnění environmentálně nežádoucích aktivit, nebo naopak ekonomické podpory aktivit environmentálně prospěšných

³ např.: Sobotka, M.: Ekologická politika a její nástroje. In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica. č. 3-4/2001, s. 145n; Sobotka, M. in: Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 43n

⁴ Vede-li použitý ekonomický nástroj k internalizaci takové externality (náklady na obnovu přírodního zdroje nebo na likvidaci znečištění jsou ze společnosti jako celku přeneseny na jeho původce, jde o „narovnání trhu“. K tomu viz např.: Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D.: Ekonomie. 2. vyd. Praha: Svoboda, 1995, s. 44, 119, 441, 670, 750, 770 a násl.; Heyne, P.: Ekonomický styl myšlení. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1991. s. 286 a násl.; Kovář, J., Štěpánek, Z.: Poplatky a daně nejen k ochraně životního prostředí. 1. vyd. Praha: ÚJI a Nuklin, 1993.

⁵ viz např.: Pekárek, M., Jančářová, I.: Právo životního prostředí. I. díl. Brno: MU, 2002, s. 27; obdobně Drobňák, J. in: Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 49n

a tedy žádoucích, je použití platebních nástrojů významným přínosem pro realizaci cílů práva životního prostředí, nemůže být pochyb.

Rovněž takzvané tržní nástroje, jak ostatně již sám jejich název napovídá, využívají v tržním hospodářství spontánně fungujícího mechanismu ekonomické stimulace. To samozřejmě významně posiluje jejich společenskou akceptovanost a tedy šance na efektivní působení této právní regulace. Typickým reprezentantem této kategorie ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí je institut tzv. obchodovatelných emisních povolení (zaváděných v současnosti v České republice pro tzv. skleníkové plyny), alespoň částečně nahrazující málo pružné administrativní metody prosazování práva životního prostředí.

Z hlediska vztahu k problematice reálné vymahatelnosti práva jako jedné z podmínek jeho efektivního působení ve společnosti jsou bezesporu nejvýznamnější skupinou ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí nástroje zajišťovací. Jakkoliv zpravidla nemají postavení samostatných nástrojů – nejčastěji jsou doplňkem administrativně právních nástrojů – představují významný nástroj k zajištění jejich reálné a včasné proveditelnosti, a to zejména v případech, kdy je splnění právních povinností určitým regulovaným subjektem závislé mimo jiné též na jeho aktuální ekonomické situaci.

Rozličné formy ekonomického zajištění se různou měrou vyskytují v celé řadě právních odvětví, a to jak soukromoprávních tak i veřejnoprávních. Zcela specifického významu však nabývají v oblasti práva životního prostředí. To je dáno zejména již zmiňovanou povahou životního prostředí, jeho složek a prvků jako předmětu právní ochrany.

Jako nástroje ekonomického zajištění je v souvislosti s problematikou ochrany životního prostředí zmiňována celá řada právních institutů, nejčastěji to však jsou povinné (tzv. environmentální) pojištění, finanční jistoty a záruky, v neposlední řadě pak finanční rezervy a jiné zajišťovací fondy. Společným účelem všech těchto zajišťovacích nástrojů je zabezpečit z ekonomického hlediska naplnění zákonných požadavků ochrany životního prostředí, tedy vytvořit reálnou ekonomickou záruku splnění povinností určitého subjektu. Výběr konkrétního zajišťovacího instrumentu je dán zejména v závislosti na druhu zajišťované povinnosti a ostatně i samotném charakteru nebezpečí, plynoucího z určité regulované aktivity pro životní prostředí. Tak zatímco pojištění, finanční jistoty (kauce) a záruky představují různé formy zajištění peněžitého plnění pro případ budoucí události, u níž není jisté, kdy ani zda vůbec nastane (například havárie průmyslového provozu spojená s únikem škodlivých látek do životního prostředí), představují finanční rezervy ve formě účelově vázaných prostředků povinné osoby, odkládaných v průběhu ekonomické aktivity, záruku pozdějšího odstranění nevyhnutelných, či alespoň pravděpodobných následků této činnosti na životní prostředí (např. rekultivace vytěžené lokality nebo skládky odpadů).

Všechny zajišťovací instrumenty tak přispívají k vyšší reálné vymahatelnosti práva, když zabezpečují disponibilitu finančních prostředků pro provedení nezbytných opatření k ochraně životního prostředí, k nimž je regulovaný subjekt povinen, a to buď tímto subjektem samotným, nebo například příslušným správním orgánem na náklady povin-

ného subjektu. Právě v oblasti ochrany životního prostředí, kde provedení ochranných, záchranných či nápravných opatření často nesnese odkladu, nabývá ekonomické zajištění na významu. Naopak, absence takového zajištění často způsobuje sníženou efektivitu až obsolentnost nezajištěného právního institutu; všeobecně známým příkladem takové situace je neschopnost stavebních úřadů vykonávat svá rozhodnutí o odstranění nepovolených staveb za situace nedobytnosti povinných subjektů a nedostatku veřejných rozpočtových prostředků určených pro tento účel.

Závěr

Zatímco platební a tržní nástroje využívají k naplňování cílů práva životního prostředí spontánně fungujícího mechanismu ekonomické stimulace rozhodování regulovaných subjektů, nástroje zajišťovací vytvářejí jakýsi pojistný mechanismus pro případ selhání. V každém případě však ekonomické nástroje ochrany životního prostředí přispívají ke zvyšování vymahatelnosti a tedy i efektivity práva v této oblasti.

Problém efektivity práva samozřejmě lze a je žádoucí zkoumat i u samotné právní úpravy jednotlivých ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí, tento rozměr však již přesahuje možnosti tohoto příspěvku.

JUDr. Ing. Filip Dienstbier

Katedra správního práva a správní vědy
PF UP Olomouc

K některým aspektům soukromoprávní ochrany životního prostředí

I. Ochrana životního prostředí v soukromém právu

Aniž bychom znovu akcentovali rozdíl mezi veřejným a soukromým právem a zabývali se důsledněji kritérii jejich odlišení a dnes již celými skupinami teorií, zabývajících se formulací takových kritérií, musíme se zřejmě stejně vypořádat také s tím, zda a proč je vůbec soukromoprávní ochrana životního prostředí zapotřebí, a hlavně, zda snad ochrana životního prostředí není doménou toliko práva veřejného. Tato otázka zaznívá relativně hlasitě zejména v současné době, poznamenané bezprecedentní hypertrofií právního řádu a nezdolnou, ale podle mého skromného názoru zcela mylnou, vírou v samospasitelnost správních a jiných veřejnoprávních sankcí, spojenou s obecným trendem publicizace práva.

Většina odborníků, zabývajících se tak či onak právními aspekty ochrany životního prostředí, tak ostatně činí především z hlediska veřejnoprávní úpravy : ona jediná také chrání životní prostředí jmenovitě (pomineme-li těžko aplikovatelná, zcela jistě však zatím spíše neaplikovaná ustanovení typu § 415 občanského zákoníku), a konec konců také právě jen ona životní prostředí vymezuje.¹ Nutno ovšem zmínit, že moderní vědě životního prostředí vládnou i takové osobnosti, jež v sobě spojují jak veřejnoprávní, tak i soukromoprávní specializaci a nejpřednějším takovým právním polyglotem je právě Milan Pekárek, jemuž bych tuto skromnou stať velice rád připsal.

Přitom však každý, kdo se chce podívat na problémy ochrany životního prostředí z hlediska soukromoprávního, se musí nutně vypořádat s ustanovením § 118 odst. 1 občanského zákoníku v platném znění, podle kterého předmětem občanskoprávních vztahů jsou věci, a pokud to jejich povaha připouští, i práva a jiné majetkové hodnoty, což jinak řečeno znamená, že v soukromém právu lze životní prostředí chránit především jako soubor určitých věcí. To platí, alespoň pokud jde o ochranu, již můžeme označit jako přímou (jde o případy, kdy takto jsou chráněny věci, které jsou v soukromoprávním smyslu složkami životního prostředí). Možná je samozřejmě i ochrana jiná, nepřímá.

Ta přichází v úvahu zejména tehdy, pokud stav životního prostředí ohrožuje život a zdraví lidí (jako subjektů soukromého práva, resp. práva vůbec), což samozřejmě přichází v úvahu při zhoršeném stavu životního prostředí v úvahu poměrně zhusta: jinak řečeno, jde o situace, kdy právo (sukromé) nepřímou chrání životní prostředí prostřednictvím ochrany samotných subjektů právních vztahů.

Ochrana lidského života a zdraví slouží v soukromém právu zejména dva instituty: náhrada škody na zdraví, a také ochrana osobnosti (podle ustanovení § 11 občanského zákoníku má totiž fyzická osoba právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdra-

¹ Srov. legální definici v § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, jehož veřejnoprávní charakter je nepochybný, a konec konců i § 2 písmeno b) zákona č. 276/2003 Sb. o Antarktidě a o změně některých zákonů, v němž je životní prostředí Antarktidy vymezeno obdobně jako v zákoně o životním prostředí (jen se musí nalézat v Antarktidě). Také zákon č. 276/2003 Sb. má nepochybně veřejnoprávní charakter.

ví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevů osobní povahy).² Nutno říci, že ustanovení o ochraně osobnosti sice ochraňuje lidského života a zdraví, a tedy i stavu životního prostředí, sloužit mají a mohou, avšak v praxi většinou neslouží, protože se nepoužívají (v praxi jsou daleko obvyklejší žaloby na ochranu dobrého jména, cti, či projevů osobní povahy, než žaloby na zdržení se jednání, jež mohou ohrožovat zdraví nebo život žalujícího).

Ochrana životního prostředí tedy pouze nepřímo slouží dva soukromoprávní instituty, a sice náhrada škody na zdraví (životě) a ochrana osobnosti (ta zatím pouze teoreticky), přímo pak rovněž dva.

Jestliže je životní prostředí v soukromém právu nutno chápat jako souhrn věcí v právním smyslu, pak prostředky a nástroje soukromého práva je lze chránit jen tak, jak se chrání věci, a protože věci se v soukromém právu chrání jako něčí vlastnictví, půjde v prvé řadě právě o ochranu vlastnického práva.

Podle § 126 odst. 1 občanského zákoníku má vlastník právo na ochranu proti tomu, kdo do jeho vlastnického práva neoprávněně zasahuje. Tomu odpovídají povinnosti jiných vlastníků zdržet se zásahů do tohoto jeho práva, neboli zdržet se jeho rušení, formulované v ustanovení § 127 téhož zákoníku (avšak dokonce i přímo v ustanovení § 126 odst. 1 cit. zákoníku).

Ochrana životního prostředí, jsou-li jeho složky v právním smyslu věcmi, slouží, jak je celkem obecně známo, institut náhrady škody na věci a úprava ochrany vlastnického práva (zejména tzv. sousedských práva).

II. Publicizace práva

Všechno se samozřejmě časem mění a s faktickým stavem dualismu soukromého a veřejného práva to není jinak. Pokud se veřejnoprávní předpisy mění na soukromoprávní, neboli civilněprávní, stručně civilní, hovoříme o civilizaci práva. Opačný trend se nazývá jeho publicizací.

Nutno říci, že v našem (nejen) právním řádu se dlouhodobě prosazuje druhá ze zmíněných tendencí, totiž tendence publicizační. I takové zákony jako horní, vodní atd. upravovaly v minulosti jen otázky nabývání nerostů či vod a užívání pozemků a byly tedy normami soukromého práva, dnes je tomu ovšem právě naopak. Publicizační trend lze vysledovat dokonce i v úpravě toho asi nejsoukromějšího (nejcivilnějšího) institutu ze všech, totiž právě vlastnického práva.

² Například Ústavní soud České republiky ve svém usnesení sp. zn. IV. ÚS 315/01, které ovšem vychází již ze starších (a publikovaných) rozhodnutí Ústavního soudu, např. z nálezů sp. zn. II. ÚS 517/99 (č. 32/2000 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), konstatuje, že nesdílí zužující pojetí práva na ochranu osobnosti a že v souladu s praxí obecných soudů nelze v obecné poloze vyloučit neoprávněný zásah do práva na ochranu soukromí v důsledku úmrtí osoby blízké (podobně i Vrchní soud v Praze, pod sp. zn. 2 Co 96/99). V usnesení sp. zn. IV. ÚS 315/01 Ústavní soud totiž judikoval, že není protiústavní posoudit jako neoprávněný zásah do práva na soukromí (tedy na ochranu osobnosti) jednání společnosti, jejíž zaměstnanci při práci (resp. po jejím skončení) na rekonstrukci 13. podlažního domu shodili dolů ocelový nosník, který dopadl na procházející chodce.

Vlastnictví je sice už od Knappových časů definováno jako právo ovládat věc, tedy zejména ji držet, užívat a požívat, a nakládat s ní, a to svou mocí, to jest mocí nezávislou na současné moci kohokoli jiného k téže věci,³ to však nic nemění na tom, že vlastnické právo je nejrůznějšími způsoby omezováno, a to především právě i omezeními upravenými v předpisech tzv. veřejnoprávních.

Lze přitom beze sporu říci, že i v tomto směru lze vyzorovat zřetelný a výrazný trend publicizace. Jinak řečeno, omezení vlastnického práva se v současné době mnohem častěji objevují v právních úpravách, jejichž charakter můžeme spíše označit za veřejnoprávní, zatímco nová soukromoprávní omezení (např. obdobná typické povinnosti vlastníka věci zdržet se obtěžování jiného podle ustanovení § 127 občanského zákoníku v platném znění, viz k tomu dále) se dnes (po renesanci soukromého práva počátkem 90.let minulého století) v podstatě již neobjevují. Ještě jinak řečeno, pro moderní dobu je typické, že soukromé vlastnictví fyzických i právnických osob je upraveno nejen soukromoprávními normami, ale také normami veřejnoprávními, přitom pokud jde o tuto (veřejnoprávní) úpravu, jde v zásadě vždy pouze o nejrůznější omezení.⁴

V souvislosti se vzrůstem komplikovanosti společenských vztahů a také s růstem úlohy a funkce státu se mění povaha veřejného zájmu v tom směru, že se kvantitativně podstatně rozšiřuje (v roce 1900 nebylo jistě třeba pravidel ani silničního, tím méně leteckého provozu a vůbec už nebylo třeba uvažovat např. o regulaci Internetu, ale ani o regulaci výroby a prodeje látek ohrožujících ozónovou vrstvu Země).

Ukazuje se však, že veřejný zájem má zřetelnou a seznatelnou obecnou tendenci se rozšiřovat a že v souvislosti s tím se i veřejnoprávní normy množí (v současné době vpravdě nebývale) a také jejich poměr k normám soukromého práva se mění: historicky přitom jde o (stále strmější) nárůst veřejnoprávních prvků (a je upravujících norem) i v soukromoprávních vztazích (a jejich úpravách normami soukromého práva). Někdy šlo postupem staletí až o proměnu charakteru celých odvětví. Takové horní právo bylo původně ryze soukromým právem, zatímco postupem doby se stalo právem téměř stejně ryze veřejným, a stejný osud potkal třeba i právo vodní a podobně.

Jak bylo již výše zmíněno, veřejné právo v rámci shora uvedené publicizační tendence ingeruje do samotné právní úpravy vlastnického práva, děje se tak přitom především (ne-li dokonce pouze) jeho omezováním.

III. Věci

Vlastnické právo je ovšem možné toliko k věcem: těmi se rozumí hmotné předměty a ovladatelné přírodní síly. Věcmi jsou však přírodní síly právě jen tehdy, jsou-li ovladatelné (někdy se však uvádí jako další podmínka, že musí být také užitečné). Proto vít

³ Nejnověji srov. Knappová, M. – Švestka, J. a kol.: Občanské právo hmotné, ASPI, Praha 2003, díl 1., str. 271

⁴ V odborné literatuře se někdy jako veřejnoprávní omezení vlastnického práva chápe nutnost povolení ke stavbě na vlastním pozemku, ale třeba i daňové zatížení nemovitostí a jejich převodu, dokonce až po případné vyvlastnění (srov. např. Havlan, P.: Veřejné vlastnictví, Právník č. 8/1997, str. 671).

pohánějící lopatky větrného mlýna se za věc v právním smyslu považovat může, zatímco ovzduší, které nás obklopuje a které musíme dýchat, věcí v právním smyslu naopak zase není. Na druhou stranu ale je však věcí například vzduch v zásobníku (lahvi) dýchacího přístroje (tento vzduch totiž „ovládáme“ ventilem). Vzhledem k postupu ovladatelnosti přírodních sil se tak rozsah pojmu věc stále proměňuje: ještě v 50. letech tohoto století se například elektřina nepovažovala za věc, protože právníkům nebylo jasno, zda jde o energii, nebo jen jakési nehmotné vlnění pralátky (eteru).⁵ V učebnici československého občanského práva ještě z roku 1974 se za příklad neovladatelnosti považuje sluneční energie,⁶ ačkoli dnes nám už občas topí a ohřívá vodu.

Někdy se v literatuře setkáme s požadavkem užitečnosti i pokud jde o hmotné předměty. Dokonce i v nejnovější prestižní učebnici občanského práva se praví, že pojem věci sice občanský zákoník nedefinuje, má však na mysli toliko hmotné předměty za předpokladu, že jsou ovladatelné a užitečné, tj., že slouží potřebám lidí.⁷ Jenže téměř každý hmotný předmět konec konců můžeme použít alespoň jako těžítko.

Skromně však soudím, že kritérium užitečnosti v současnosti stejně vyloučil přímo zákon (vzhledem ke zmiňované publicizaci práva jistě nepřekvapí, že to byl předpis práva veřejného, navíc z oblasti veřejnoprávní ochrany životního prostředí). Podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, je totiž odpadem každá movitá (viz dále) věc, které se osoba zbavuje, nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit, tedy jen trochu jinak řečeno je to věc, které se někdo zbavuje, protože je pro něj neúčinná. Kritérium užitečnosti jako kritérium vymezující věc v právním smyslu se tedy zdá jednak samo nevelmi užitečné (každý hmotný předmět konec konců můžeme použít alespoň jako těžítko) a jednak navíc i překonané novou právní úpravou, a to veřejnoprávní (zákon o odpadech totiž podle svého § 1 upravuje práva a povinnosti v odpadovém hospodářství a působnost orgánů veřejné správy v těchto vztazích, upravuje tedy vztahy, v nichž vystupuje nositel veřejné moci).

Ostatně i dříve s ohledem na opakovanou myšlenku o těžítku se uvádělo, že z důvodu neúčinnosti lze z pojmu věci v právním smyslu vyloučit leda tak drobný klacík, hrstku popela a podobné drobnosti.⁸ Jen na okraj, zatímco dnes zákon výslovně říká, že odpad je věc (movitá), v poznámce⁴ svrchu citovaná učebnice občanského práva z roku 1974 uváděla odpad jako typický neúčinný předmět, který z důvodu své neúčinnosti není v právním smyslu věcí.⁹ To však jen na okraj. Podstatné je, že zákon stanoví, že cosi,

⁵ srov. Randa, A.: Právo vlastnické, Akademie pro vědy, slovesnost a umění, VII. vydání, Praha 1922, str. 11 a násl. Slavný právník dále uvádí, že elektřina, považovaná obecně za vyňatou z právního obchodu, by mohla přece jen být předmětem vlastnického práva, pokud by se zjistilo, že je hmotou, „arci velice jemnou.“ Podobně i Krčmář, J.: Právo občanské, část všeobecná, Všehrd, Praha 1932, str. 161 a násl., kde konstatuje, že úplně původně elektřina byla považována také za vlastnost hmoty (věci). Ukázalo se však, že toto nazírání nevyhovuje, neboť podle něj byl prvotní drát a elektřina jen vedlejší (stejně jako třeba barva drátu).

⁶ Knapp, V. – Luby, Š. a kol.: Československé občanské právo, Orbis, Praha 1974, díl I., str. 276–277

⁷ Knappová, M. – Švestka, J.: Občanské právo hmotné, díl I., ASPI, Praha 2003, str. 225

⁸ opět srov. Krčmář, J.: Právo občanské, část všeobecná, Všehrd, Praha 1932, str. 161 a násl.

⁹ V cit. učebnici, str. 276–277 se praví: „Není tedy věcí, co je ovladatelné, ale neupotřebitelné (např. ... odpadky), ani něco, co je užitečné, ale neovladatelné (např. sluneční energie).“

co je pojmově neužitečné, je věcí, tedy, že odpady definuje jako movité věci : a pokud zákon stanoví, že něco je věcí, pak to prostě věcí je.

Z hlediska ochrany životního prostředí normami soukromého práva je ovšem zřejmé, co bylo zmíněno již výše, totiž, že věcí není volné ovzduší, a tedy že je normy soukromého práva přímo nechrání (ochrana prostřednictvím ochrany subjektů právních vztahů, tedy především lidského života a zdraví, samozřejmě možná je).

IV. *Res extra commercium*

Ochrana vlastnického práva tedy životnímu prostředí neposlouží tam, kde jeho složky v právním smyslu nejsou věcmi. To se, jak zmíněno, v první řadě týká ovzduší. Protože však právo neupravuje ochranu věcí, ale ochranu vlastnického práva k nim, nejde jen o ovzduší. Soukromoprávní ochrany nepoživají ani ty věci, jež nikomu patřit nemohou.

V rámci probíhající tzv. publicizace práva dochází k nárůstu ingerencí (zásahů) veřejného práva do úpravy soukromoprávních vztahů. Ze samotné povahy veřejného práva, jako práva upravujícího ty vztahy, ve kterých nejméně na jedné straně vystupuje vždy nositel (vykonavatel) veřejné moci ovšem plyne, že tyto zásahy do soukromoprávních vztahů se dějí jejich omezováním (veřejná moc nemůže v soukromoprávních vztazích nic povolovat, protože právě v soukromoprávních vztazích je přece ze zákona povoleno vše, co není zakázáno). V případě veřejnoprávních ingerencí do soukromoprávních vztahů tedy vlastně jde o veřejnoprávní omezování soukromoprávních vztahů, a to včetně těch základních, jakým je třeba vlastnictví.

S problematikou veřejnoprávních omezení vlastnictví úzce souvisí také otázka, co vůbec dovolují (veřejno)právní předpisy vlastnit a také komu, a s tím je rovněž úzce provázána tematika tzv. věcí *extra commercium*, tj. věcí vyňatých z právního styku. Někdy se chápou *res extra commercium* i jako věci, jejichž nabytí je vázáno na povolení, obecně tedy věci, ohledně nichž je právní styk omezen. Chápeme-li však *res extra commercium* právě i jako věci, ohledně nichž je právní styk jen nějakým způsobem omezen, potom by takovými věcmi byla třeba právě nebezpečná zvířata, zbraně, střelivo a jiné věci, jež můžeme nabýt jen na základě povolení. Až potud se vše zdá celkem logické. Stavbu ovšem můžeme taky legálně postavit (tedy nabýt) jen se stavebním, tedy úředním, povolením a přesto nelze říci, že by kterákoli novostavba měla být *res extra commercium*, naopak, v těchto případech o věci z právního styku vyňaté již z principu nejde. Lepší je proto považovat za věci mimo právní obchod jen ty, ohledně kterých je takový obchod vůbec vyloučen, protože nám to umožní vyhnout se logickým nonsensům jakým by bylo považování staveb obecně za *res extra commercium*.

Na tomto místě poznamenejme, že předmětem vlastnického práva jsou všechny věci, které jsou předmětem právního styku (jak se říká dnes, dříve se užívalo spíše termínu „právního obchodu“, obojí však znamená totéž). Některé věci z něj však mohou být vyňaty, a to buď z přirozených důvodů, nebo z důvodu, že tak stanoví právní předpis. V onom druhém případě se obvykle zmiňují tržakaviny, vojenský materiál (tanky, leta-

dla atd.), omamné látky a podobně. Vše samozřejmě podléhá vývoji v čase: dříve se sem podle citované Randovy práce o vlastnictví z roku 1922 (str. 11) počítaly třeba lidské mrtvoly (dnes je však vůbec nepovažujeme za věci), ale také zahraniční losy, dnes se sem počítají povrchová a podzemní voda (ne však veškerá) nebo léčivá bahna a plyny.

Zákon č. 164/2001 Sb., ve zkratce „lázeňský zákon“ (jinak jde o zákon o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a o změně souvisejících zákonů) stanovil v ustanovení § 4 odst. 1, že přírodní léčivý zdroj, což ovšem kromě vody může být třeba i plyn, anebo peloid, jinak řečeno bahno, a zdroj minerální vody, což naopak může být jenom voda, nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, a nejsou (a tedy ani nemohou být) předmětem vlastnictví.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (tedy naopak zákon s názvem velice krátkým) stanovil v ustanovení § 3 odst. 1 v obráceném pořadí v podstatě totéž, totiž, že povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž, nebo pod nímž, se vyskytují (asi však nepůjde o záměr odejmout vlastnictví vod Číňanům, spíše o chybu způsobenou tím, že někomu včas nedošlo, že pozemek je trojrozměrný hmotný předmět a že co je pod ním, je už u protinožců). Jen na okraj tedy poznamenejme, že na rozdíl od precizní dikce lázeňského zákona patří citované ustanovení zákona o vodách nejspíše mezi ta, jimiž zákonodárce vytvořil nesmysl.

V případě obou svrchu citovaných zákonů jde o určení *res extra commercium*. Stanoví totiž, že určité věci nejsou nadále předmětem vlastnického práva. Tím se věc vyňatá z právního styku liší od tzv. věci ničí, která sice nikomu nepatří, ale někomu patřit může. Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, stanoví například, že právem myslivosti je právo mimo jiné zvěř chovat či lovit, a ulovenou zvěř, nebo také zvěř uhynulou, si přivlastňovat. Přivlastňování je ovšem nabývání do vlastnictví, právo myslivosti tedy zahrnuje i oprávnění ulovenou nebo uhynulou zvěř nabývat do vlastnictví. Zvěř je tedy typickou věcí ničí (latinsky *res nullius*), kterou však lze nabýt do vlastnictví buď tím, že uhynie, nebo tím, že bude (legálně!) ulovena.

To samozřejmě znamená mnohé. Pokud například uloví zvěř pytlák, znemožní tím, aby ji posléze legálně ulovil myslivec a aby si tuto ulovenou zvěř přivlastnil, tedy nabyl ji do vlastnictví. To jinak řečeno znamená, že pytlák, který uloví zvěř zmaří možnost jejího legálního nabytí do vlastnictví, myslivec ji do vlastnictví nabýt nemůže a tím je mu (resp. příslušnému honebnímu společenstvu) způsobena škoda (ve formě ušlého zisku). Naopak, pokud někdo na cizím pozemku narývá léčivé bahno a celé dny se v něm válí, nelze po něm požadovat žádnou škodu (léčivé peloidy nemohou být předmětem vlastnictví, takže zloděj bahna nikomu neukradl, protože nikomu nepatřilo, a není zde proto poškozeného), ale dokonce po něm ani nelze chtít bahno zpátky. *Res extra commercium* je proto něco docela jiného nežli *res nullius*, a její režim je z mnoha hledisek méně výhodný (například nemůže požívat v podstatě žádné soukromoprávní ochrany).

Pro ty, kteří snad, probírajíce se hromadami právnických dokumentů, narazí na důvodovou zprávu k vodnímu zákonu (tedy k jeho původnímu znění, protože samozřejmě

neunikl novelizacím) bych přece jen rád poukázal na zdůvodnění právní povahy vod jako věcí z právního obchodu vyňatých (tedy o důvodovou zprávu k § 3 citovaného zákona). Konstatuje se v ní totiž, že nejen povrchové, ale i podzemní vody nemohou být pro svou neovladatelnost předmětem vlastnictví, takže předloha (návrh zákona) důsledně vychází z jejich extrakomercionality, neboť v případě těchto vod jde vzhledem k jejich neovladatelnosti o věci bez pána, tedy o *res nullius* (ti, kteří nemohou uvěřit, nechť se přesvědčí, opravdu to tam tak stojí).

Ovladatelnost předmětu je ovšem, jak už i studenti ví, podmínkou toho, aby vůbec mohlo jít o věc, nikoli podmínkou něčího vlastnictví. Pokud by vody, včetně podzemních, byly opravdu objektivně neovladatelné, nebyly by v právním smyslu věcmi vůbec, tedy ani věcmi ničími, ani věcmi z právního styku vyňatými. Rytíř Randa jako příklad „fyzické moci podrobitelného,“ dnešní řečí tedy ovladatelného, předmětu uvádí právě vodu ve studánkách a studních, pramenech, ale třeba i v rybnících.¹⁰ Zdá se tedy, že vody ve studánkách nebo i studních a kašnách, které v době pruskofrancouzské války byly typickým příkladem ovladatelného předmětu, se v průběhu stopadesáti let vědeckého a technického pokroku staly neovladatelným živlem! Už jen na okraj připomeňme (viz také výše), že věc ničí, neboli *res nullius*, je samozřejmě něco docela jiného, než věc z právního styku vyňatá. Tzv. věci bez pána, ničí, neboli *res nullius*, jsou totiž věci, které někomu patřit mohou, ale zrovna teď nepatří,¹¹ zatímco věci z právního styku vyňaté (*res extra commercium*) prostě předmětem vlastnického práva vůbec nejsou (tedy nikomu nikdy patřit nemohou). Důvodová zpráva ovšem není názorem zákonodárce, ale jen předkladatele právní úpravy. I tak by bylo dobře ji někde hluboko zakopat, aby ji naši potomci nenašli, neboť na několika málo řádcích rozvrací ustálenou teorii věcných práv takovým způsobem, o kterém by se vědomostmi nepolíbenému a od zkoušky vyháněnému studentovi práv mohlo jen zdát.

Závažnější je zamyslet se nad tím, k čemu vlastně účinností citovaných zákonů došlo. Vody, plyny, bahno atd. nadále nemohou být příslušenstvím pozemku. Tím ovšem stejně být nemohly: příslušenství věci hlavní je věc (s jinou sice fyzicky nespojená), ale určená vlastníkem věci hlavní, aby byla s touto hlavní věcí užívána. Jen málokterá řeka však teče po pozemku jen z vůle vlastníka pozemku, a už vůbec není voda v řece spojena s pozemkem jen úmyslem jeho vlastníka (ledaže by o šlo o pozemky Merlinovy, Harryho Pottera či nějakých kouzelníků místních).

Zatímco vody, bahna a podobně tedy za příslušenství pozemku (zákon nezákona) stejně považovat nelze, za součást věci naopak považovány byly.¹²

¹⁰ Randa, A. : Právo vlastnické dle rakouského práva, Praha 1871, str. 25

¹¹ Knappová, M. – Švestka, J. : cit. dílo, díl 1., str. 295

¹² srov. např. Knapp, V. : Poslední dějství národního majetku, Právník č. 6/1993, str. 453 a násl., srov. též Kindl, M.: Podzemní vody, vlastnictví a restituce, Právník č. 6/1993, str. 465 a násl.

Vody tedy dnes nejsou podle platné právní úpravy předmětem vlastnictví ani součástí pozemku, nezbyvá proto, nežli je považovat za věci z právního styku vyňaté. Voda je tedy samostatnou věcí, ale věcí z právního styku vyňatou.¹³

Neplatí to ovšem o všech vodách. Mineralizované vody jsou totiž podle § 3 odst. 1 písm. m) horního zákona č. 44/1988 Sb. v platném znění tzv. vyhrazeným nerostem a ty jsou zase ve výhradním vlastnictví státu (podle § 5 odst. 2 téhož zákona). Zatímco některé vody, včetně minerálních, jsou tedy věcmi z právního styku vyňatými, jež nemohou (nesmí) nikomu patřit, jiné vody (mineralizované) patří stále státu.

V. Stručný závěr

Publicizace práva je zřejmě charakteristickým rysem moderní doby. Omezováním vlastnictví až k jeho negaci (stanoví-li zákon, že určité věci nadále nemohou být předmětem vlastnického práva, nejde o nic jiného) však současně v oblasti právní úpravy ochrany životního prostředí vylučují soukromoprávní ochranu, alespoň tu přímou. Je samozřejmě otázkou, zda a nakolik je potřebné ústavně problematické řešení právní povahy vod coby res extra commercium (podle čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zákon stanovil něco, co stanovit nemůže), jež současně vylučuje například možnost uplatnění nároku na způsobení jakékoli škody na vodách (není-li totiž jejich vlastníka, není samozřejmě ani poškozeného).

JUDr. Milan Kindl, CSc.
Právnická fakulta ZU v Plzni

¹³ podrobněji Kindl, M.: Zase jednou (nebo dvakrát) res extra commercium, Právník č. 12/2003, str. 1199 a násl.

Alternativy uplatňování zájmu ochrany životního prostředí při povolovací činnosti v oblasti výstavby

Úvodem

V průběhu posledních dvaceti až třiceti let byla přijata řada zákonů, které sledují zájem ochrany a tvorby životního prostředí jako specifickou oblast veřejného¹ zájmu. Dilem se uvedené hledisko začalo promítat do tradičních úprav,² dílem vznikaly úpravy nové.³ Ty jsou výrazem mladší tendence, zhruba posledních deseti až patnácti let. V tradičních úpravách se ochrana životního prostředí stala dalším z hlavních cílů výkonu státní správy, v nových úpravách je často jediným hlavním cílem.

Pro státní správu⁴ přinesl tento vývoj obohacení hledisek rozhodování. Jednak lze zaznamenat vydělení hlediska ochrany životního prostředí jako takového, jednak jeho vnitřní diferenciaci nejprve podle složek⁵ životního prostředí a posléze i podle zdrojů rizika ohrožení⁶ životního prostředí; tento proces vyvrcholil zformováním průřezových specializovaných agend, jakými jsou posuzování vlivů na životní prostředí a integrované povolování některých činností potenciálně významně ovlivňujících životní prostředí.

Jednou z klíčových souvislostí ochrany životního prostředí je vazba na oblast výstavby. Umísťování, provádění a užívání staveb jsou činnostmi, které často významně životní prostředí ovlivňují. Při rozhodování ve věcech výstavby se proto musí zájem ochrany životního prostředí výrazně uplatňovat. V určitých případech bude výstavbu kategoricky limitovat, jinde bude řešení směřovat k únosnému kompromisu. Nikdy jej však nelze bez dalšího pominout.

Specializace a participace

Působnost v oblasti ochrany životního prostředí byla svěřena řadě správních úřadů, rozvinula se funkční a zčásti i institucionální specializace.⁷

¹ V právních úpravách přijatých za minulého režimu a setrvačností ještě v některých právních předpisech z r. 1990 bylo též ve významu, kde současné právní předpisy používají termín „veřejný zájem“, používáno termínu „společenský zájem“ nebo „zájem společnosti“.

² Poprvé se to výrazně projevilo ve stavebním právu. Srov. § 1 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Původní znění tohoto ustanovení je v platnosti dodnes. Hledisko ochrany životního prostředí bylo od počátku zdůrazněno i např. v § 37 odst. 2, § 62 odst. 1, § 88 odst. 1 nebo § 123.

³ Mezi prvními byl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nebo zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴ Vrchnostenská veřejná správa v oblasti ochrany životního prostředí je dnes prakticky výlučně státní správou. Pokus vytvořit vrchnostenskou agendu z této oblasti v rámci územní samosprávy měl velmi krátké trvání [původní § 15 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení); toto ustanovení bylo zrušeno již k polovině r. 1992].

⁵ Např. pokud jde o ochranu ovzduší, vody, půdy, lesa nebo zdravých životních podmínek. Většina právních úprav z těchto podoblastí patří u nás mezi tradiční.

⁶ Např. pokud jde o nakládání s odpady, některými chemickými látkami nebo prevenci některých havárií. Většina právních úprav z těchto podoblastí patří u nás mezi nové.

⁷ Při vymezení pojmu funkční specializace a institucionální specializace lze poukázat na různá pojetí pojmu „správní úřad“ (funkční, kde jde o vymezenou působnost a pravomoc, a institucionální, kde jde o určitou

Specializovanými orgány ochrany životního prostředí jsou:

- a) správní úřady, které jsou institucionálně specializovanými orgány ochrany životního prostředí (Ministerstvo životního prostředí,⁸ Česká inspekce životního prostředí,⁹ správy národních parků a správy chráněných krajinných oblastí¹⁰),
- b) správní úřady, které jsou funkčně specializovanými orgány ochrany životního prostředí (zřetelně např. krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pověřené obecní úřady nebo obecní úřady jako orgány ochrany přírody;¹¹ obecně je to jakákoli specializovaná agenda v oblasti ochrany životního prostředí přiřazená určitému správnímu úřadu).

Ochrana životního prostředí ovšem patří mezi úkoly i jiných správních úřadů, zejména těch, které jsou funkčně specializovanými orgány v jiné oblasti a jimž zákon explicitně ukládá dbát při výkonu jim svěřených specializovaných agend zájmů ochrany životního prostředí (zřetelně to jsou např. některé obecní úřady jako stavební úřady¹²); tuto skupinu možno, s jistotou dávkou volnosti, označit jako orgány participující na ochraně životního prostředí (participující orgány).

V zásadě lze s ohledem na platnou právní úpravu říci, že každý z uvedených správních úřadů vykonává více specializovaných agend v oblasti životního prostředí nebo specializovaných agend, při jejichž výkonu je třeba dbát zájmu ochrany životního prostředí (participujících agend). I institucionálně specializovaným orgánům ochrany životního prostředí může být svěřen výkon agend v jiné oblasti (např. Ministerstvu životního prostředí v oblasti geologických prací¹³). Určitý správní úřad může plnit úlohu několika funkčně specializovaných orgánů ochrany životního prostředí nebo participujících orgánů.¹⁴

Činnosti, které se dotýkají zájmu, resp. zájmů ochrany životního prostředí a pro něž zákon stanoví povolovací, popřípadě koncesní režim úpravy¹⁵ (oprávnění k činnosti vzniká

organizační jednotku). Pravomoc správního úřadu ve funkčním pojetí musí být přiřazena určité organizační jednotce jakožto správního úřadu v institucionálním pojetí.

⁸ Specializace ve sféře ústředních správních úřadů se začala výrazněji rýsovat v r. 1988, kdy bylo vytvořeno Ministerstvo vnitra a životního prostředí. Samostatné Ministerstvo životního prostředí bylo na republikové úrovni zřízeno k počátku r. 1990 (viz § 19 zákona č. 2/1969 Sb., ve znění zákona č. 173/1989 Sb.). Stanovené agendy ale patřily tehdy do působnosti federace. Dnes viz zejména § 19 zákona č. 2/1969 Sb., v platném znění.

⁹ Česká inspekce životního prostředí byla zřízena zákonem č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Inspekční orgány dříve působily na úseku vodního hospodářství a na úseku ochrany ovzduší.

¹⁰ Viz § 78 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Lze je považovat za správní úřady, i když pozitivní právo tohoto označení až na jedinou výjimku, kterou je pozdější úprava národního parku České Švýcarsko, neuznává (srov. ale oprávnění vydávat nařízení s ohledem na čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR). Kromě toho plní správy úkoly „odborných organizací ochrany přírody“.

¹¹ Viz § 76 až 77a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Viz § 117 odst. 1 písm. a) a c) až e) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Viz též poznámku č. 2.

¹³ Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Tak obecní úřad obce s rozšířenou působností je např. orgánem ochrany přírody, orgánem ochrany ovzduší, orgánem státní správy lesů, orgánem ochrany zemědělského půdního fondu, orgánem veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství, vodoprávním úřadem a stavebním úřadem.

¹⁵ Na vydání povolení je v případě, že žadatel splňuje stanovené předpoklady, právní nárok. Udělení koncese je věcí správního uvážení. Pozitivní právo tyto pojmy zamešňuje.

na základě rozhodnutí; dále bude řeč pouze o „povolení“), bývají předmětem participujících agend (např. v oblasti územního plánování a stavebního řádu) a zároveň specializované agendy, popřípadě specializovaných agend v oblasti ochrany životního prostředí.

Typickou situaci při povolování zmíněné činnosti šlo donedávna¹⁶ charakterizovat následovně:

- povolení vydává participující orgán,
- podklady pro rozhodnutí pocházejí též od specializovaného (funkčně nebo institucionálně) orgánu ochrany životního prostředí, popřípadě od více takových orgánů.

Participující orgán musí brát ohled na tyto podklady. Z některých musí vycházet, s jinými se musí vypořádat. Může také vyvíjet koordinační úsilí a ovlivnit tak obsah podkladů včetně těch, které budou pro jeho další postup závazné. Sám participující orgán, nehledě na podklady od specializovaných orgánů ochrany životního prostředí, je ovšem povinen hájit zájem ochrany životního prostředí; i při výkonu jeho „vlastní“ (matečné) působnosti musí řešit střety zájmů též ve prospěch životního prostředí.

Podklady od specializovaných orgánů ochrany životního prostředí mohou mít v zásadě dvojí intenzitu právních účinků. Za prvé to jsou podklady regulativního charakteru – samostatná rozhodnutí nebo závazná stanoviska (závazné stanovisko je jakýmsi dílčím „předrozhodnutím“, které musí být zprostředkováno jako element navazujícího rozhodnutí). Za druhé to jsou podklady neregulativního charakteru – vyjádření (nezávazná stanoviska).

Relativně novým jevem je integrace působnosti, která výše uvedený model vztahů mezi specializovanými orgány ochrany životního prostředí a participujícím orgánem zčásti překonává, popřípadě výhledově může v některých případech i zcela překonat.

V následujícím textu je pozornost věnována nejprve projevům „tradičního modelu“ a posléze problematice integrace.

Povinnost přihlídnout k vyjádření

Vyjádření se řadí mezi tzv. neregulativní správní úkony.¹⁷ Právní konstrukce, která počítá s vyjádřením může být dvojího druhu:

- a) buď je vyjádření nepominutelným podkladem rozhodnutí v tom smyslu, že musí reálně existovat,
- b) nebo se za určitých okolností může uplatnit domněnka či fikce kladného vyjádření bez připomínek.¹⁸

¹⁶ Zřetelný posun znamenalo přijetí zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).

¹⁷ Neregulativní úkony mají nižší intenzitu právních účinků, než jakou je vznik, změna, zánik anebo autoritativní zjištění existence právních vztahů.

¹⁸ S podobnou právní konstrukcí pracuje např. § 36 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. V uvedeném nepřiliš srozumitelném ustanovení ovšem nejde o vyjádření v pravém slova smyslu, nýbrž zřejmě o odsouhlasení toho, že se řešení, které se rysuje v územním řízení, neodchyluje od řešení, na němž bylo založeno řetězené rozhodnutí.

Participující orgán musí k vyjádření specializovaného orgánu životního prostředí přihlížet při hodnocení podkladů svého rozhodnutí. Jeho obsahem není vázán. Pokud jej však nehodlá respektovat, musí to mít své materiální důvody a participující orgán je povinen i formálně odůvodnit (v odůvodnění svého rozhodnutí uvést), proč tak činí.¹⁹ Vzhledem k této možnosti není ani nutné formálně řešit rozpory mezi vyjádřeními.

Povahu vyjádření mají podle dnešní úpravy stanoviska podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.²⁰

Řetězení správních rozhodnutí

Nejjednodušším případem závazného podkladu je řetězené rozhodnutí. To je vydáváno samostatně na žádost (návrh) osoby, která bude posléze žádat o vydání finálního rozhodnutí – povolení (v případě výstavby na návrh osoby, která se bude ucházet o územní rozhodnutí, nebo stavebníka).

Řetězené rozhodnutí musí být vydáno nejen samostatně, ale také předem (před podáním žádosti o vydání navazujícího finálního rozhodnutí). Předem dokonce musí nabýt právní moci.

Vyhovět žádosti o navazující povolení lze jen za předpokladu pozitivního řetězeného rozhodnutí. V případě, že obsah řetězeného rozhodnutí nebude žadateli vyhovovat, má možnost samostatně proti tomuto rozhodnutí brojit (ve správním řízení nebo ve správním soudnictví; pokud je, resp. bylo takové rozhodnutí v praxi správního soudnictví označováno za rozhodnutí předběžné povahy,²¹ jde, resp. šlo o praxi více než problematickou). Bude-li výsledek negativní, nemá smysl o vydání navazujícího povolení vůbec žádat.

Celý rozhodovací proces (vydání řetězeného rozhodnutí a navazujícího finálního rozhodnutí) je pro žadatele náročnější a typově vzato zdlouhavější, ale dosud (vzhledem k dosavadní úpravě správního řízení) přináší mu větší právní jistotu.

Typickým příkladem řetězeného rozhodnutí je souhlas vodoprávního úřadu²² nebo souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.²³ Při posuzování otázky, zda jde o řetězené rozhodnutí, není důležité, v jakém procesním (či „bezprocesním“) režimu je rozhodnutí vydáváno.²⁴

¹⁹ Vyjádření požívá presumpce správnosti. Srov. též § 3 odst. 4 věta druhá a § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), a od 1. ledna 2006 § 2 odst. 4 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

²⁰ Jde o stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru (stavby, činnosti, technologie) na životní prostředí a o stanovisko k posouzení vlivů provádění koncepce (též územně plánovací dokumentace) na životní prostředí a ochranu veřejného zdraví. Viz § 3 písm. a) a b), § 10, § 10g a přílohu č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

²¹ K významu takového posouzení dnes viz § 70 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

²² Viz § 17 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²³ Viz § 9 a 10 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ U rozhodnutí, které není vydáváno ve „formálním“ správním řízení nelze mluvit o formální právní moci, ale pouze o materiální právní moci. Tě zřejmě nabývá oznámením.

Subsumpce závazného stanoviska

Při subsumpci se žadatel o povolení obrací na jediný správní orgán (v případě výstavby participující orgán, který je příslušný vydat finální rozhodnutí). Tento správní orgán z úřední povinnosti zajistí vydání podmiňujících závazných stanovisek dotčenými orgány (v daném případě specializovanými orgány ochrany životního prostředí). Závazné stanovisko není výsledkem samostatného řízení, resp. postupu ukončeného oznámením úkonu žadateli. (Závazná stanoviska se sice žadateli formálně neoznamují, může však o nich být vyrozuměn, popřípadě může seznat jejich obsah ze spisu.)

Závazným stanoviskem dotčený orgán předně vysloví souhlas, podmíněný souhlas, nebo nesouhlas s určitým záměrem. V případě souhlasu nebo podmíněného souhlasu může závazné stanovisko obsahovat vedlejší ustanovení (zejména mody).

O obsahu závazných stanovisek lze ovšem po určitou dobu „diskutovat“, jejich obsah sladovat jak vzájemně (je-li jich více a jsou-li mezi nimi rozpory), tak do jisté míry i ve vztahu k záměru, resp. jeho interakcím. Před vydáním finálního rozhodnutí může dotčený orgán své stanovisko korigovat (v důsledku optimalizace správního uvážení, které má při jeho vydání). V tomto ohledu lze v případech, kdy k takové korekci dojde, rozlišovat předběžné a definitivní stanovisko. Závazným stanoviskem je pak až definitivní stanovisko. Toto schéma pozitivní právo explicitně nevyjadřuje, vyplývá ale z úpravy postupu některých řízení o vydání finálního rozhodnutí²⁵ a z úpravy řešení rozporů mezi dotčenými orgány a správním orgánem příslušným k vydání finálního rozhodnutí.²⁶

Závazné stanovisko má až na jedinou výjimku všechny atributy rozhodnutí (správního aktu). Onou výjimkou je bezprostřední vnější závaznost. Bezprostředně totiž zavazuje jen správní orgán, který vydává navazující finální rozhodnutí. Při nedostatku jiné úpravy lze mít za to, že platnosti nabývá (že jeho vnější existence nastane) spolu s navazujícím rozhodnutím (jeho oznámením) a že současně s tím závazné stanovisko nabývá materiální právní moci (dříve než právní moci nabude navazující finální rozhodnutí). Průlom přináší teprve konstrukce obsažená v novém správním řádu v souvislosti s úpravou řízení o odvolání proti rozhodnutí založenému na závazném stanovisku.²⁷

Výhodou právní konstrukce zahrnující subsumpci je jak vyšší komfort pro žadatele, tak možnost řešit rozpory ve sféře veřejného zájmu ještě v průběhu řízení o vydání finálního rozhodnutí. Negativem dosavadní praxe je nejistota žadatele vyplývající právě z absence specifické úpravy řízení o odvolání.

²⁵ Viz např. § 37 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, pokud se týká závazných stanovisek; arg. slovy „zajistí vzájemný soulad“.

²⁶ Viz § 136 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a od 1. ledna 2006 § 136 odst. 6 zákona č. 500/2004 sb., správní řád.

²⁷ Viz § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Ustanovení § 149 řeší rovněž důsledek vydání negativního závazného stanoviska pro navazující správní řízení, jakož i otázku zrušení nebo změny nezákonného závazného stanoviska.

Každé závazné stanovisko by mělo být v zákoně vyjádřeno jako samostatný hmotně-právní institut.²⁸ Je zapotřebí vyjádřit, za jakých předpokladů je na pozitivní závazné stanovisko právní nárok, meze a hlediska správního uvážení a zejména obsahové náležitosti závazného stanoviska včetně charakteristiky vedlejších ustanovení (zejména modů označovaných často pozitivním právem nepřesně jako „podmínky“). Jedině zvláštní úprava také může spolehlivě odlišit závazné stanovisko od vyjádření. V tomto ohledu má platné právo značné rezervy.²⁹

Okruh podkladů, které musí předložit žadatel o navazující finální rozhodnutí, je nejlépe stanovit ve zvláštním zákoně, kde je závazné stanovisko hmotněprávně upraveno. V jistém ohledu přehlednější, avšak náročnější na koordinaci legislativního procesu, může být úprava spolu s náležitostmi žádosti o vydání navazujícího finálního rozhodnutí. V úpravě navazujícího finálního rozhodnutí pak musí být přinejmenším vyjádřeno, že žadatel je povinen předložit participujícímu orgánu to, co zvláštní zákony pro jednotlivá zvláštní stanoviska vyžadují.³⁰

Závazné podklady opatřované před zahájením řízení o vydání povolení participujícího orgánu, které nejsou vydávány ve správním řízení podle správního řádu a které jsou v praxi často považovány za závazná stanoviska, jsou ve skutečnosti řetězená rozhodnutí.³¹

Stavební zákon předpokládá či připouští, že podkladem územního rozhodnutí nebo stavebního povolení mohou být jak řetězená rozhodnutí, tak subsumovaná závazná stanoviska.³² O jaký z těchto podkladů konkrétně jde a zda jde vůbec o podklad závazný, má vyplývat ze zvláštního zákona, kde je daný podklad upraven. Pokud tomu tak není, mělo by jít o pouhé vyjádření.

Kombinace a asymetrie

Podkladem finálního rozhodnutí mohou být jak řetězená rozhodnutí, tak závazná stanoviska. V případě potřeby koordinace obsahu podkladů lze uvažovat nejen změnu závazných stanovisek, ale i změnu řešení vyplývající z pravomocných řetězených roz-

²⁸ Nelze zejména přijmout tvrzení, že hmotněprávním základem může být § 126 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Z tohoto hlediska byla dosti pochybná novela dotýkající se § 77 a 87 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, provedená zákony č. 320/2002 Sb. a č. 274/2003 Sb.

²⁹ Uspokojivý příklad ve sledované oblasti nenalezneme. Pro inspiraci srov. § 8 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ V souvislosti s vyjádřeními obsahuje podobné ustanovení § 4 odst. 1 písm. o) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).

³¹ Srov. § 3 odst. 3 písm. b) (od slova „rozhodnutí“) a § 16 odst. 2 písm. c) (od slova „rozhodnutí“) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona. Zmínky v textu zákona jsou přitom dosti neurčité [viz § 36 odst. 3 a § 61 odst. 6 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Zajímavou epizodou byla povinnost stavebního úřadu zabezpečit vyjádření správců telekomunikačních sítí (poznámka pod čarou č. 8 vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebního řádu, ve znění účinném do r. 1992). Provozovatelé sítí technické infrastruktury ovšem nejsou z titulu „správců sítí“ orgány veřejné správy.

³² Viz § 126 odst. 1 a 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

hodnutí, pokud jsou vydávána s klauzulí *rebus sic stantibus*.³³ Předpokladem ovšem je změna rozhodných okolností.

Asymetrickou úpravu si lze představit v podobě „polozávazného“ stanoviska, od něhož se lze odchýlit pouze za předpokladu, že jsou naplněny zákonem stanovené okolnosti (což jako „liberační důvody“). Zda se taková právní konstrukce bude přibližovat spíše vyjádření, nebo spíše závaznému stanovisku, bude záviset na formulaci oněch okolností liberace.

Obecně ovšem všechna řetězená rozhodnutí a závazná stanoviska působí „asymetricky“ v tom ohledu, že negativní řetězené rozhodnutí nebo závazné stanovisko další proces blokuje, kdežto pozitivní řetězené rozhodnutí nebo závazné stanovisko samo o sobě nezavazuje žádosti vyhovět.

Konečně lze zmínit procesní asymetrii spočívající v tom, že rozhodnutí specializovaného orgánu ochrany životního prostředí se v některých případech vydává ve správním řízení podle správního řádu, kdežto v jiných případech, kdy je „součástí“ řízení o (rozměň „podkladem“ pro) vydání navazujícího rozhodnutí, nikoli.³⁴

Procesní integrace

Procesní integrace záleží ve spojování (slučování) různých povolovacích řízení. Dosaďadní obecná úprava správního řízení tuto možnost neřeší. Nová úprava zná institut společného řízení,³⁵ přičemž lze dovodit, že spojování řízení bude věcí úvahy správního orgánu (je přitom třeba vycházet ze základních pravidel činnosti správních orgánů a respektovat zvlášť stanovená omezení).

Předpokladem procesní integrace má být buď shoda věcné a místní příslušnosti (přičemž je třeba mít na paměti, že krajský úřad nebo obecní úřad jsou jedním správním orgánem; správními orgány totiž nejsou jejich odbory), anebo delegace jinému věcně příslušnému správnímu orgánu za účelem spojení věci do společného řízení³⁶ (hlediskem pro úvahu o delegaci je zajištění potřebné věcné shody nebo návaznosti rozhodnutí).

V rámci společného řízení se před vydáním rozhodnutí na daném stupni musí („uvnitř“) vyřešit rozpory, které vyplývají z uplatňování správního uvážení při aplikaci různých právních úprav příslušným správním orgánem.

Ve společném řízení budou moci být spojena (sloučena) i řízení, kde rozhodovat o odvolání přísluší různým odvolacím správním orgánům. Pro takový případ je zvlášť upraven postup rozhodování o odvolání (v závislosti na tom, zda je napaden podmiňující nebo navazující výrok).³⁷

³³ Srov. např. § 84 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nebo § 53 odst. 2 písm. b) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší).

³⁴ Srov. § 22 dnes již zrušeného zákona č. 309/1991 sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší). K tomuto ustanovení ovšem existovaly různé výklady.

³⁵ S účinností od 1. ledna 2006 § 140 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

³⁶ S účinností od 1. ledna 2006 § 131 odst. 2 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

³⁷ Viz § 140 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Spojené (sloučené) řízení je dnes upraveno ve stavebním zákoně a týká se pouze spojování různých řízení podle tohoto zákona.³⁸

U obecních úřadů, které jsou stavebními úřady, si lze představit spojení územního řízení nebo stavebního řízení s řízeními, v nichž tyto obecní úřady vystupují jako specializované orgány ochrany životního prostředí.

Aktuální integrace působnosti

Hmotněprávní integrace působnosti spočívá ve formulaci institutu povolení, který v sobě sdružuje několik „dosavadních“ rozhodnutí, popřípadě závazných stanovisek. Obsah integrovaného povolení je ve srovnání s dosavadními rozhodnutími nebo závaznými stanovisky vymezen komplexněji. To platí i o působnosti orgánu příslušného k vydání integrovaného povolení.

Podkladem pro vydání integrovaného povolení mohou být kromě jiného vyjádření specializovaných orgánů ochrany životního prostředí; není-li integrace úplná, mohou to být i jejich řetězená rozhodnutí nebo závazná stanoviska.

Integraci působnosti je třeba v prvé řadě chápat jako alternativu řetězení správních rozhodnutí a subsumpce závazného stanoviska. Týká se uzlových momentů, resp. jednotlivých etap rozhodovacího procesu (ve vztahu k oblasti výstavby modelově vztaženo např. k rozhodnutí o umístění stavby, k povolení stavby, popřípadě její změny, k povolení užívání stavby, popřípadě jeho změny). Pro odlišení od níže zmíněné formy futurální integrace ji lze označit jako aktuální integraci.

Příkladem platné právní úpravy je integrované povolení podle zákona o integrované prevenci.³⁹ Toto integrované povolení nahradilo stanovené dílčí závazné podklady z podoblastí ochrany vod, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany lesa a pozemků určených k plnění funkcí lesa, ochrany ovzduší, ochrany přírody a krajiny, nakládání s odpady, ochrany lázeňství, veterinární péče a ochrany veřejného zdraví.⁴⁰ Dotčené orgány mohou v těchto věcech participovat formou (nezávazných) vyjádření.⁴¹

³⁸ Viz § 32 odst. 3, § 38a a § 65 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ Hlava druhá části první zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).

⁴⁰ Viz § 126 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 23 odst. 5 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, § 58 odst. 4 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 53 odst. 3 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, § 90 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, § 82 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 37 odst. 5 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 77a zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, a § 81 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Viz § 9 odst. 2 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Při nedostatku jiné úpravy nelze těmto úkonům přiznat vyšší intenzitu právních účinků.

Integrované povolení ale nezahrnuje např. vydávání závazných stanovisek (ve skutečnosti řetězených rozhodnutí) a povolení výjimek ze zákazů určitých činností podle zákona o ochraně přírody a krajiny;⁴² z tohoto hlediska jde o neúplnou integraci.

Zmíněné integrované povolení nezahrnuje ani rozhodnutí z oblasti výstavby. Podle úpravy platné na Slovensku⁴³ naproti tomu integrované povolení zahrnuje i stavební povolení. Vymezení souvislosti s posloupností rozhodnutí v oblasti výstavby je ovšem při úvahách o aktuální integraci věcí diskuse. Podle naší úpravy se totiž povoluje zařízení a jeho provoz.⁴⁴ Mechanická úvaha by pak vedla až ke kolaudačnímu rozhodnutí. Před-sunutá vazba (ke stavebnímu povolení) pak v jistém ohledu činí z integrovaného povolení rozhodnutí typu příslibu. Připuštění takového závěru na druhé straně legitimizuje úvahu o možném ještě větším předstihu (směrem k územnímu rozhodnutí).

Aby mohla být právní úprava založená na integraci efektivní, musí být náležitě vymezen a specifikován okruh podkladů integrovaného povolení, zejména co se týče náležitostí žádosti a žadatelem předkládaných dalších podkladů (příloh žádosti).

Vzhledem k vyšší náročnosti vlastní žádosti (množství a nákladnost podkladů) je aktuální otázka, jak předejít zbytečným nákladům žadatele vzniklým v důsledku negativního rozhodnutí (zamítnutí žádosti). Tomu může napomoci závazná informace týkající se jednak případného upřesnění obsahu a rozsahu požadovaných podkladů a hledisek posuzování žádosti, jednak pravděpodobnosti úspěchu žádosti.⁴⁵ Hraničním případem by pak byl samostatný předběžný příslib vyhovění žádosti za předpokladu splnění stanovených „podmínek“.

Aktuální integrace působnosti se může týkat nejen vydávání samostatných rozhodnutí, ale též závazných stanovisek nebo vyjádření.

Futurální integrace působnosti

Některé činnosti (záměry) jsou povolovány po etapách. V oblasti výstavby jde typicky o etapu územního rozhodování o umístění stavby a o etapu povolování stavby. Při zohlednění další souvislosti (s pořizováním územně plánovací dokumentace) si lze představit proces o třech etapách.

Pokud je pravomoc v různých etapách svěřena témuž participujícímu orgánu a podklady pocházejí od týchž specializovaných orgánů ochrany životního prostředí, je důležitý požadavek „držet linii“, zejména ve smyslu neuplatňovat v dalších etapách nové požadavky s výjimkou těch, které jsou odůvodněny konkretizací záměru nebo změnou

⁴² Viz § 4 odst. 2 a 3 a § 43 a 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Důvodnější je taková neúplnost u povolování výjimek.

⁴³ Na Slovensku integrované povolení zahrnuje i stavební povolení. Viz zákon č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁴ Podle slovenské úpravy jde o povolení činnosti v provozu (provoz je označen jako „stacionární technická jednotka“ nebo „zdroj znečišťování“; hovoří se též o průmyslové činnosti).

⁴⁵ S účinností od 1. ledna 2006 § 139 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, o předběžné informaci; použití tohoto ustanovení však bude podmíněno existencí odkazu ve zvláštním zákoně. Ve slovenské úpravě viz ustanovení § 9 zákona uvedeného v poznámce č. 43.

vnějších okolností. Problémy s tím spojené může překonat nebo zmírnit další forma hmotněprávní integrace, jejímž prostřednictvím lze docílit i snížení, popřípadě odstranění etapovitosti.

Při této formě integrace se budoucí (z dosaženého hlediska) etapy rozhodovacího procesu vlastně zahrnou do etapy aktuální. Lze ji proto označit (chápáno s ohledem na dynamiku předmětných právních konstrukcí) za futurální, „do hloubky“ nebo také „dvojměrnou“ (na rozdíl od aktuální či také „jednoměrné“ integrace „do šířky“, která se u činností povolovaných po etapách týká jediné etapy). Předpokladem futurální integrace je nejen sladit okruh požadovaných podkladů integrovaných agend, což tu vystupuje v novém světle, ale i zvýšit nároky na podrobnost a přesnost podkladů s větším odstupem od doby předpokládané realizace záměru.

V případě, že činnost bude posléze povolena, jde jen o to, že práce spojené s přípravou dokumentace bude třeba provést dříve. Pokud však činnost nakonec povolena nebude, bude část úsilí věnovaná přípravě vynaložena zbytečně. Z tohoto pohledu může být legitimita futurální integrace zpochybňována.

Požadavky kladené na právní úpravu založenou na aktuální integraci vystupují v případě právní úpravy založené na futurální integraci ještě výrazněji. Vedle toho, popřípadě alternativně přichází v úvahu institut výhrady iterace rozhodnutí.⁴⁶

V oblasti výstavby tak může vzniknout např. vize integrovaného postupu zahrnujícího dnešní územní rozhodování o umístění stavby, posuzování jejího vlivu na životní prostředí a integrované povolení (a tím pádem zřejmě i stavební povolení). V určitých případech lze uvažovat i integraci stanovených správních činností s pořizováním územně plánovací dokumentace a posuzování jejího vlivu na životní prostředí.

Organizační alternativa

Jiným řešením může být vytváření koordinačních orgánů. Ty mohou mít povahu nezávislých orgánů, povahu reprezentativních orgánů (složených z představitelů různých oblastí veřejného zájmu) nebo povahu společných orgánů. Jejich role může být konzultativní, nebo mohou být povolány autoritativně řešit stanovené rozpory.

Tak v jednom z návrhů nového správního řádu se objevil námět na vytvoření orgánu pro řešení rozporů mezi ústředními správními úřady jmenovaného vládou a složeného z poloviny ze zástupců ústředních správních úřadů (po jednom za každý z nich) a z poloviny z nezávislých odborníků; orgán měl jednat v senátech složených z poloviny ze zástupců ústředních správních úřadů, jichž se týkal rozhodovaný případ, a z poloviny z nezávislých odborníků.⁴⁷ Od tohoto záměru bylo záhy upuštěno, aniž byl zevrubněji analýzován.

⁴⁶ Iterací se rozumí upřesnění obsahu. Úpravu iterace na základě vedlejšího ustanovení rozhodnutí viz v § 39 větě druhé zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ Podle prvního návrhu správního řádu projednávaného Legislativní radou vlády.

Při projednávání návrhu nového stavebního zákona se zase uvažovalo, že určité atributy správního úřadu by mohla získat Rada vlády pro udržitelný rozvoj.⁴⁸

Závěrem

Lze předpokládat, že účinností nového správního řádu (1. ledna 2006) budou vytvořeny lepší možnosti pro subsumpci závazných stanovisek a procesní integraci.

Rozumným důvodem k úvahám o hmotněprávní integraci je snaha zjednodušit rozhodovací proces, který se diferenciací právních úprav stal postupem doby vcelku značně komplikovaným. V reálu ale nelze nevidět, že jakékoli hmotněprávní řešení má esenciální souvislosti kompetenční. Otázky působnosti a pravomoci je třeba vyjasňovat zároveň, aby posléze právě nejednotnost v odpovědi na ně žádoucí změnu hmotněprávní úpravy nezablokovala.

Organizační alternativa je lákavá. Je ovšem třeba zvážit očekávaný přínos na straně jedné a možné další zesložnění rozhodovacího procesu jako celku na straně druhé. V úvahu tedy zřejmě bude přicházet nanejvýš jako doplňkové řešení.

Tak jako před lety vznikl specializovaný obor státní správy životního prostředí, kde jedním ze zdrojů byla integrace složkových úprav, tak mohou současné a budoucí integrační tendence stát u zrodu nové komplexnější specializace státní správy v oboru udržitelného rozvoje společnosti. Přitom celistvě chápaná kategorie udržitelného rozvoje má sice ekologický fundament, ale dnes již zřetelně také aspekty další, zejména ekonomické a sociální.

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

katedra správního práva a správní vědy
Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

⁴⁸ Podle návrhu stavebního zákona projednávaného v meziresortním připomínkovém řízení.

Reforma ústřední státní správy a řízení životního prostředí

V období let 1998 – 2002 byla připravena a zahájena reforma veřejné správy. Soustředila se zatím do dvou etap. V první etapě v roce 2001 vznikly kraje jako vyšší územněsprávní celky. Ve druhé etapě pak k 31. prosinci 2002 zanikly okresní úřady. Návacným procesem, který zasahuje do systému ústřední státní správy, je **reforma a modernizace ústřední státní správy**. Práce na této reformě byly v plném rozsahu, tedy i s pracovní účastí ministrů a ostatních ústředních úřadů státní správy, založeny usnesením vlády č. 237 ze dne 17. března 2004. Jejimi hlavními směry jsou

- racionalizace procesů v ústřední státní správě,
- zlepšení řízení v ústřední státní správě,
- zvýšení kvality ústřední státní správy,
- implementace a zlepšování státní správy v ústředních správních úřadech a
- racionalizace financování ústřední státní správy.

Tato reforma je po mém soudu ojedinělou příležitostí, jak se vypořádat s řadou nahromaděných nedostatků ve státní správě životního prostředí a vytvořit v rámci reformy celé ústřední správy podmínky k tomu, aby Ministerstvo životního prostředí mohlo co nejlépe a nejracionálněji plnit svůj základní úkol chránit životní prostředí a zabezpečit jeho žádoucí funkci v systému trvale udržitelného rozvoje.

I.

Reforma ústřední státní správy je reformou ústředního řízení. Věnujme tedy úvodem pozornost řízení ve vztahu k životnímu prostředí.

Nejobecnější výklad pojmu řízení podává kybernetika,¹ která pojednává o řízení jako o účelném působení na chování řízeného systému tak, aby se z množiny jeho možného chování realizovalo pouze chování určité (popř. užší množina chování), jímž by se dosáhlo vytčeného cíle. Toto pojetí řízení tedy vzápětí navozuje potřebu zabývat se identifikací řízeného systému. To se zdá na první pohled velmi jednoduché, vždyť identifikaci pojmu životního prostředí nemusíme hledat v příslušných vědních oborech, poněvadž je přímo součástí našeho právního řádu. Podle ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, se životním prostředím rozumí „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie“.

Hovoříme-li o životním prostředí jako předmětu řízení, pak v souladu se shora uvedenou definicí řízení **je zapotřebí s životním prostředím pracovat jako se systémem**. Tím rozumíme celek, definovaný jistými vlastnostmi, který je rozlišitelnou částí pro-

¹ Zakladatel kybernetiky prof. Norbert Wiener ji definuje jako vědu o řízení a sdělování v živých organismech a strojích, jejímž posláním a předmětem je analytické studium podrobností spojení v organismech, mechanismech a společnosti.

středí. S tímto prostředím je spojen určitými cestami, které nazýváme vstupy a výstupy, jimiž se realizuje vzájemné působení mezi tímto celkem a jeho okolím. Na vstupech se projevuje působení relevantní části prostředí, tedy okolí, popřípadě jiných systémů. Na výstupech se projevuje působení systému na jeho okolí nebo i na sebe sama.

Pro identifikaci životního prostředí jako systému, který je předmětem řízení, přísluší tedy především **vymezit hranice tohoto systému**. Z obsahu pojmu životního prostředí vyplývá i jeho obrovská šíře, což pochopitelně vede i k obtížné práci s tak rozměrným systémem. Proto se lépe daří pracovat s jednotlivými prvky systému jako se systémy nižšího řádu. Ve sféře řízení, či přesněji řečeno ve sféře právní regulace, která má převážně složkový charakter, se odváží, jak se v průběhu doby stabilizovala péče o jednotlivé složky životního prostředí. Tyto složkové přístupy pak identifikují jednotlivé subsystémy a vztahují se k ochraně vod, ochraně ovzduší, ochraně půdy, ochraně a péči o lesy, k ochraně nerostného bohatství, ochraně přírody a krajiny, ochraně kulturních památek, rozmístění činnosti v prostoru, likvidaci odpadů, jaderné bezpečnosti, ochraně před hlukem, péči o pracovní prostředí, péči o zdraví.

Poznání synergetického působení a vzájemného ovlivňování jednotlivých složek životního prostředí našlo svůj odraz nejprve ve sféře ústřední státní správy, kdy v roce 1990 se integrovalo řízení životního prostředí v Ministerstvu životního prostředí, poté pak i v řízení právem, byť v rozsahu ovšem zcela minimálním, v zákoně o životním prostředí. Další vývoj právního řádu na tomto úseku se vyvíjel až na výjimky² složkovým způsobem. Pokusy integrovat řízení životního prostředí i na nižších úrovních se nezdařily a specializované integrované státní správy se podařilo dosáhnout toliko na úrovni chráněných krajinných oblastí a národních parků. Integrované ústřední řízení životního prostředí bylo významně narušeno ztrátou působnosti Ministerstva životního prostředí k územnímu plánování a postupně i k významné části vodního hospodářství. Pokusy o získání působnosti v péči o lesy se nezdařily s výjimkou dílčí ochrany lesa jako složky životního prostředí.³

II.

Předmětem naší úvahy je **řízení životního prostředí ve vztahu k reformě a modernizaci ústřední státní správy**, charakterizované výsledně i novým kompetenčním zákonem. Proto je nezbytné soustředit pozornost na složkovou strukturu té části životního prostředí, která by měla být předmětem integrovaného řízení v resortu životního prostředí.

Řízení některých subsystémů životního prostředí přísluší nepochybně jiným resortům, než životního prostředí. Tento přístup je logický tam, kde vazby oněch subsystémů k jiným subsystémům životního prostředí jsou slabší než vazby k systémům v jejich okolí.

² Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečištění a změně některých zákonů

³ Tato působnost se realizuje prostřednictvím řídicích vztahů k České inspekci životního prostředí tak, jak je upravena zákonem ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa

Půjde nepochybně o zdravotní, pracovní, dopravní, obytné či kulturní prostředí. Předmětem úvah z těchto hledisek může být patrně zemědělská či lesní půda nebo geneticky modifikované organismy. V neposlední řadě půjde i o hledisko komplexnosti odborného zázemí toho kterého ministerstva.

Naopak zcela nepochybně **patří do integrovaně řízeného systému rozmístování činností v prostoru, tedy územní plánování**. To souvisí nejen s vazbami k posuzování vlivů na životní prostředí, které je v působnosti Ministerstva životního prostředí, ale s podmiňovacími vazbami k subsystémům přírody a krajiny, ovzduší, vody a mnohdy i nerostného bohatství. Příslušnost územního plánování do působnosti jiného resortu výrazně ovlivňuje právní jistotu a procesní ekonomii ve všech případech zcela logického střetu zájmů.

Obdobně je tomu i u subsystému vod. Voda je nejen definičně složkou životního prostředí, ale obrazně řečeno i jeho krevním oběhem. Současný stav charakterizovaný tak zvanou sdílenou působností Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství je neudržitelný.⁴ Tento stav je třeba přičíst na vrub i nevhodné interpretaci pojmu vodní hospodářství. To bylo vyloženo jako hospodářská činnost, která nepřísluší do systému řízení životního prostředí. Svůj díl viny na tomto pojetí nesou i některé teoretické přístupy doby před rokem 1990 se svou snahou etablovat vodní hospodářství jako součást organizační soustavy národního hospodářství. Avšak směrný vodohospodářský plán ČSR z roku 1974, tedy rozhodující dokument pro řízení vodního hospodářství, chápal vodní hospodářství jako „cílevědomou lidskou činnost směřující k využití, ochraně a rozvoji vodních zdrojů a k ochraně proti škodlivým účinkům vod; vodními zdroji se rozumí povrchové a podzemní vody, které mohou být využívány pro různé potřeby společnosti“. V tomto pojetí tedy vodní hospodářství musí být zcela určitě považováno za součást životního prostředí. Nelze ovšem zpochybnit, že za vodohospodářské činnosti se považují hospodářské činnosti související s úpravou a dopravou vod a čištěním odpadních vod. Z tohoto hlediska je vhodné se pojmu vodní hospodářství pro působnost Ministerstva životního prostředí vyhnout a **využívat pojmy ochrana vod, hospodaření s vodami a ochrana před povodněmi**. Voda jako složka životního prostředí je tedy ta, která je součástí přirozeného oběhu vod. Podle našeho práva nemohou tyto vody, které jsou definovány jako povrchové a podzemní vody, být ani předmětem vlastnického práva.⁵

III.

V úvodu jsem se zmínil o vytýčených hlavních směrech reformy a modernizace veřejné správy. V rámci těchto hlavních směrů jsou formulovány jednotlivé **dílčí projekty**:

- identifikace poslání (cílů) ústřední státní správy,

⁴ V této souvislosti je třeba připomenout i absurdní dvojí podřízenost krajských úřadů na jednom správním úseku.

⁵ § 9 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Podle ustanovení § 3 odst. 2 téhož zákona „za povrchové a podzemní vody se nepovažují vody, které byly z těchto vod odebrány“.

- popis a analýza procesů v ústřední státní správě,
- vypracování projektů pro fungování tzv. agentur pro ústřední státní správu a
- racionalizace ústřední státní správy.

V současné době již probíhá první z těchto projektů, tedy **identifikace posláních (cílů) ústřední státní správy**. Jeho smyslem je nově definovat a popsat poslání všech ústředních správních úřadů a určit jejich odpovědnost za hodnoty ve společnosti. Ministerstvu životního prostředí přísluší nepochybně odpovědnost za vytváření podmínek pro realizaci ústavního práva založeného Listinou práv a svobod na příznivé životní prostředí, jeho trvalou udržitelnost, na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Patří sem samozřejmě i prosazování ochrany přírody a krajiny, zachování a obnova ekologické stability a biologické rozmanitosti přírody, šetrné hospodaření s přírodními zdroji a energiemi, jakož i řízení procesu přiměřeného odstraňování škod na životním prostředí z minulých období.

V souladu s posláním a prioritami vlády navrhnou všechny ústřední správní úřady **střednědobé cíle** svého úřadu. Ministerstvu životního prostředí tedy přísluší navrhnout střednědobé cíle, které by pokryly celý rozsah jeho působnosti. Půjde zejména o oblast ochrany vod, ovzduší, přírody a krajiny, zemědělského půdního fondu, horninového prostředí a nerostných zdrojů a dále pak o ekologický dohled nad těžbou, odpadové hospodářství a posuzování vlivů činnosti a jejich důsledků na životní prostředí. Přitom **rozsah působnosti a na něj navazující střednědobé cíle by neměly být v souladu s účelem reformy odvozovány ze stávajícího kompetenčního zákona,⁶ nýbrž z potřeby zcela zabezpečit realizaci vytyčeného poslání**. O složitosti a závažnosti této koncepční úvahy se zmíním dále v souvislosti s reorganizací ústřední státní správy.

Projekt identifikace posláních a cílů ústřední státní správy je klíčový pro další pokračování reformy směrem k **racionalizaci procesů v ústřední státní správě**. Východiskem je popis a analýza procesů. To napomůže určit ty, které jsou zásadní povahy pro plnění posláních a střednědobých cílů a odlišit je od těch, které se ukáží jako duplicitní, neproduktivní či s posláním úřadu nesouvisějící. V této souvislosti půjde rovněž o identifikaci činností, které mají operativní charakter, popřípadě jsou podpůrné povahy pro vlastní funkci ministerstev, kterou přísluší charakterizovat jako koncepční, strategickou, metodickou, legislativní a kontrolní. Přijmeme-li toto zásadní měřítko pro žádoucí náplň činností ministerstev, pak je zapotřebí se zamyslet i nad rozsahem a přiměřeností procesněsprávních činností na této vrcholné úrovni. V podmínkách Ministerstva životního prostředí jde o záležitost velmi závažnou. Toto ministerstvo totiž při současném právním stavu vydalo v roce 2003 více než 5000 správních rozhodnutí, z nichž téměř 4000 bylo správních rozhodnutí prvostupňových.⁷

⁶ Zákon ČNR o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Působnost ministerstva pro vedení správních řízení v prvním stupni vyplývá ze zákonů
 - č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů,
 - č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů,

Za tohoto stavu je třeba pro práce na reformě v podmínkách tohoto ministerstva nepochybně vytýčit zásadu, že by **ministerstvo nemělo být až na zcela ojedinělé případy, správním úřadem prvního stupně**. Jeho funkce jako správního ústředního úřadu druhého stupně by s výjimkou případů, kdy v prvním stupni rozhodují krajské úřady, měla být posouzena z hlediska, zda je žádoucí v příslušných správních případech rozhodovat o odvoláních na této úrovni.⁸

Dalším projektem v rámci racionalizace procesů v ústřední státní správě je vypracování pravidel pro fungování tzv. agentur pro ústřední státní správu.

Základem projektu je definovat společné pravidlo pro poskytování služeb ústředním státním úřadům. Vychází se i z toho, že agentury nemusí nutně znamenat tvorbu nového právního subjektu. Lze využít i současné právem upravené subjekty, jako např. organizační složky státu, příspěvkové organizace.

V působnosti Ministerstva životního prostředí je v současné době

- Česká inspekce životního prostředí,
- Český ekologický ústav,
- Agentura ochrany přírody a krajiny ČR,
- Správa ochrany přírody,
- Správy čtyř národních parků,
- Výzkumný ústav Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví,
- Česká geologická služba,
- Česká geologická služba – Geofond,
- Český hydrometeorologický ústav,
- Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka a
- Státní fond životního prostředí ČR.

-
- č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatření o ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy),
 - č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů,
 - č. 62/1985 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů,
 - č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
 - č. 447/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů,
 - č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů,
 - č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 93/2004 Sb.
 - č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami,
 - č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty,
 - č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečištění a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
 - č. 76/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů,
 - č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách).

Na území národních parků pak ještě ministerstvu přísluší i rozhodovat podle zákona

- č. 289/1995, o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) ve znění pozdějších předpisů,
- č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů,
- č. 102/63 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Jde o případy, kdy v prvním stupni rozhodují instituce ministerstvu podřízené, tedy Česká inspekce životního prostředí nebo správy chráněných krajinných oblastí a národních parků.

Je zřejmé, že za tohoto stavu by nebylo vhodné rozmnožovat soubor subjektů podřízených Ministerstvu životního prostředí o další subjekt, jestliže většina z nich již v současné době zabezpečuje významnou měrou odbornou podporu státní správy ministerstva. Nic ani nebrání tomu, aby sem přešly i ty činnosti ministerstva, které po vyhodnocení se shledají vhodnými k jiné alokaci. Pro další koncepční úvahy je podstatné, že k činnostem, které by ministerstvo po reformě již nemělo vykonávat, patří i správní činnosti charakteru prvostupňového rozhodování. Jak jsem již uvedl, jde o rozsáhlou agendu s ročním počtem 4000 správních rozhodnutí. Při nové alokaci této agendy je třeba vzít v úvahu, že subjektem příslušného správního rozhodování je až dosud jeden správní úřad a že by tedy nebylo vhodné, aby došlo k dezintegraci této činnosti. Tomu vyhoví takové organizační řešení, které umožní pokračovat v integrovaném pojetí výkonu státní správy, tedy vytvoření jednoho správního subjektu podřízeného ministerstvu.

Z hlediska potřeby prostupu informací a využití mnohdy zcela specifických odborností je vhodné, aby správní činnosti byly co nejbližší svému odbornému zázemí. Tento přístup se vlastně již realizoval u národních parků, jejichž správní rozhodování se opírá o vlastní odborné znalosti. Chceme-li tedy tuto pozitivní zkušenost zobecnit, pak dospíváme k řešení, kdy integrované správní rozhodování je propojeno s integrovaným odborným zázemím. Měl by se tedy vytvořit **jeden odborný subjekt s celostátní působností, který by byl pověřen i výkonem státní správy**. Tato operace vyžaduje analyzovat činnosti v organizacích řízených ministerstvem a posoudit, které z nich mají charakter praktické odborné podpory státní správy a které jsou spíše vědeckovýzkumné povahy. Po tomto rozlišení pak sloučit nositele odborných podpůrných činností ve zmíněném odborném subjektu, který bude vykonávat i státní správu. Tento žádoucí stav můžeme formulovat i tak, že bude vytvořen nový správní úřad s vlastním odborným zázemím pro výkon státní správy. Výběr té či oné výsledné formy organizace bude zřejmě záviset na možnostech takového způsobu financování, které by odpovídalo personálním potřebám a přiměřenosti platové úrovně.

V této souvislosti připomeňme **návrh věcného záměru zákona o životním prostředí**, který by měl nejen nahradit současný zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ale založit i kodexovou formu práva životního prostředí. Tento návrh, který se připravoval dlouhou řadu let, vymezuje z věcného i právního hlediska základní obsah budoucí právní úpravy na úseku práva životního prostředí. Tak by se nahradila současná složkově orientovaná právní úprava úpravou kodexového charakteru, která by lépe odpovídala integrovanému přístupu k životnímu prostředí a reflektovala i jeho vnitřní souvislosti a podmíněnost jeho jednotlivých složek. Tento přístup je i v souladu s trendem tvorby práva na tomto úseku v zahraničí.

Věcný záměr zákona, či přesněji řečeno zákoníku životního prostředí, se člení na část obecnou a zvláštní. Do obecné části je zařazena i veřejná správa. Její pojetí navazuje na současný stav, kdy se státní správa v životním prostředí realizuje v systému obecné veřejné správy prostřednictvím krajských úřadů a obecních úřadů a v systému specializované

státní správy, prostřednictvím Správ chráněných krajinných oblastí a národních parků a prostřednictvím České inspekce životního prostředí. Návrh věcného záměru počítá ve specializované státní správě s dalším subjektem s názvem **Česká správa životního prostředí**. Ta se předpokládá zřídit „jako orgán státní správy pro ochranu životního prostředí a zároveň pro zajištění vybraných odborných činností na úseku životního prostředí“. Těmito odbornými činnostmi se rozumí zejména

- sledování a vyhodnocování stavu životního prostředí, včetně vedení jednotného informačního systému o životním prostředí,
- imisní monitoring ovzduší a vod, pokud to není povinností znečišťovatelů životního prostředí,
- odborná podpora výkonu státní správy ministerstva a krajských úřadů v oblasti ochrany ovzduší, ochrany vod, nakládání s odpady, chemickými látkami a geneticky modifikovanými organismy.

Státní správu by měla Česká správa životního prostředí vykonávat tam, kde to stanoví zvláštní část zákona o životním prostředí, popřípadě kde to stanoví jiné právní předpisy. V tomto pojetí je tedy tato správa otevřená i pro příchod působností z ministerstva, které souvisejí zejména se zásadním omezením prvotupňového rozhodování na jeho úrovni.

V modelu reformy a modernizace ústřední státní správy se v popisu obsahu projektu týkajícího se fungování tzv. agentur pro ústřední státní správu předpokládá vypracování předpisu, který by upravoval náležitosti společné pro všechny agentury pracující pro státní správu. Pro stávající agentury by tento předpis představoval požadované sjednocení podmínek platných pro jejich vznik a fungování. V časovém harmonogramu se počítá se zpracováním pravidel pro fungování tzv. agentur do 30. června 2005 a zahájení jejich činnosti koordinovaně s novou ústřední státní správou, tedy od 1. ledna 2007.

Model České správy životního prostředí, tak jak je uveden ve zmíněném návrhu věcného záměru zákona o životním prostředí, je v podstatě kompatibilní s představou tzv. agentur v současných podkladech pro reformu a modernizaci ústřední státní správy. Odchyly jsou zřejmě v rozměrnosti České správy životního prostředí a různorodosti jejího obsahu, jak to odpovídá obsahu pojmu životního prostředí i rozsahu odpovědností Ministerstva životního prostředí. Podle současných úvah by tato správa vznikla propojením Českého ekologického ústavu, Agentury ochrany přírody a krajiny, České geologické služby a části Výzkumného ústavu Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví do jednoho celku. Mnoho důvodů, zejména využití specifických odborností a správních zkušeností, přístup informací a lepší podmínky pro řízení a usměrnění inspekční činnosti, je i pro včlenění České inspekce životního prostředí do tohoto celku.

Ministerstvo životního prostředí vydává ročně více než 1200 odvolacích správních rozhodnutí, z nichž téměř 700 se týká odvolání do rozhodnutí správ národních parků chráněných krajinných oblastí a České inspekce životního prostředí. To je důvodem

k úvaze, zda by nebylo vhodné odvolací řízení v těchto případech přesunout na Českou správu životního prostředí.

Posledním a zcela určitě nejdůležitějším projektem v rámci racionalizace procesů v ústřední státní správě je **reorganizace ústřední státní správy**. Podle současného harmonogramu by nová ústřední státní správa a „agentury“ měly fungovat od 1. ledna 2007.

Tomu samozřejmě musí předcházet i přijetí nového kompetenčního zákona. Jeho tvorba bude nepochybně spojena se střety mezi jednotlivými rezorty a nevyhne se jim ani Ministerstvo životního prostředí. To by mělo vynaložit veškeré úsilí k tomu, **aby hranice působnosti rezortu sledovala logickou hranici systému životního prostředí vytýčenou z hlediska potřeb integrovaného řízení**.

Jak jsem již dříve uvedl **nespornou součástí takto ohraničeného systému je i územní plánování a voda ve svém přirozeném oběhu**. Ministerstvo životního prostředí by tedy mělo být i jediným ústředním vodoprávním úřadem ve smyslu vodního zákona.

Ministerstvu by měla být nadále zachována především jeho současná působnost jako **orgánu vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí**. Institut vrchního státního dozoru je užitečný především v tom, že jeho obsah vyjádřený formulací „ve věcech životního prostředí“ je širší než odpovídá vymezení působnosti ministerstva příslušnými složkovými předpisy. To vytváří možnost dávat účinné podněty k nápravě především na těch správních úsecích, které jsou mimo jeho působnost. I když subjektem tohoto dozoru je toliko ministerstvo, promyšlená koncepce naplňování této působnosti nepochybně povede k tlaku ve prospěch žádoucího stavu životního prostředí.

IV.

Principy, na nichž je založena reforma ústřední státní správy, jsou velmi blízké úvahám, které se vedou již od roku 1990 o nejlepší podobě státní správy v životním prostředí.

Řekněme otevřeně, že obecný model státní správy (později pak veřejné správy) nebyl bezvýhradně považován pro životní prostředí za optimální. Hlavními důvody pro tyto výhrady jsou vysoké nároky na odbornost pracovníků této státní správy, nároky na jejich metodické řízení a v této souvislosti i potřeba většího důrazu na vztahy nadřízenosti i podřízenosti při výkonu státní správy. Tyto nároky se nejlépe realizují ve specializovaném systému státní správy, jejímiž nositeli by byly úřady životního prostředí v hierarchickém uspořádání, tedy obdobně jako je tomu například u báňské správy, celní správy nebo finanční správy.⁹ Tohoto cíle nebylo i přes určité pokusy dosaženo a specializovaná státní správa se prosadila, jak jsem se již zmínil, tolik v ochraně přírody a krajiny na území národních parků a v kontrolní a sankční činnosti související s působností Čes-

⁹ Specializovaný systém státní správy byl založen ve Slovenské republice zákonem č. 525/2003 Zb., o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnenie niektorých zákonov, a jím byly zřízeny krajské a obvodní úřady životního prostředí.

ké inspekce životního prostředí. Realistický pohled na možnosti obecné státní správy v životním prostředí vedl podle mého názoru i k tomu, že některé působnosti k výkonu státní správy v I. stupně jsou založeny nepřiměřeně vysoko, totiž až u Ministerstva životního prostředí.

Široce založená reforma ústřední státní správy dává podle mého názoru možnost uplatnit i specifické potřeby organizace státní správy v životním prostředí. Půjde zejména o přiměřené rozšíření specializovaného systému této státní správy založením příslušného správního úřadu s vlastním odborným zázemím (České správy životního prostředí) s celostátní působností a podřízeným Ministerstvu životního prostředí.

Práce na reformě je třeba chápat opravdu jako reformu řízení a nepřipustit, aby se považovala toliko za určitý reorganizační fenomén.

JUDr. Jiří Šembera, CSc.

Potravinová bezpečnosť v environmentálnom práve

Medzi dôležité zložky ochrany životného prostredia treba bezosporu zaradiť potraviny ako látky, určené na to, aby ich ľudia požívali v nezmenenom, upravenom alebo spracovanom stave na výživové účely. Potravinová politika sa stala centrom pozornosti celosvetových orgánov. Za kľúčový problém sveta sa považuje zabezpečenie potravín pre stále rastúci počet obyvateľov sveta. Centrálnym problémom je v súčasnosti otázka dostatočného rovnomerného zabezpečenia potravín na celej Zemi s bojom proti hladu. Je pravda, že dôležité funkcie patria obchodu a doprave a teda právnym reguláciám obchodného práva, ale v súčasnosti a to veľmi intenzívne venuje otázkam kvality potravín environmentálne právo.

Legislatíva v Slovenskej republike dôsledne zakotvila režim ochrany potravín priamo v samostatnom *zákone o potravinách* (č. 152/1995 Z. z.), ktorý stanovil komplexný režim podmienok výroby potravín a ostatných požívatín, manipuláciu s nimi a samozrejme ich uvádzanie do obehu „v záujme podpory a ochrany zdravia ľudí“.

Zákon o potravinách vymedzil pravidlá pre definovanie kvality, zdravotnej nezávadnosti potravín a definoval základné potravinárske pojmy, ako sú kvalita a hodnota potravín, čo sú skazené potraviny, čo kontaminanty. Pre účely aplikácie v praxi v konkrétnych podmienkach a druhoch potravín zákon poveril priamo rezorty pôdohospodárstva a zdravotníctva, aby spoločne vydali *Potravinový kódex*. Jednotlivé časti sú postupne publikované vo Vestníku Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky a to od roku 1999. Potravinový kódex predkladá záväzné pravidlá a to na základe a v súlade s normami komunitárneho práva Európskej únie. Kódex obsahuje požiadavky na zdravotnú neškodnosť, hygienu, požiadavky na zloženie a kvalitu potravín, zložky, ako aj technologické postupy používané pri ich výrobe a požiadavky na balenie jednotlivých potravín, rozsah a spôsob ich označovania, ich skladovanie, prepravu, manipuláciu s nimi a ich obchod, ako aj zásady na odber vzoriek a ich vyšetrovanie.. Podľa zákona tieto požiadavky a postupy ustanovené v potravinovom kódexe je povinný dodržiavať každý, kto potraviny vyrába, manipuluje s nimi a uvádza ich do obehu.

Problematika kvality potravín je predmetom právnej úpravy aj ďalších predpisov – zákona o ochrane zdravia ľudí (zákon č. 272/1994 Z. z. s novelami), zákona o veterinárnej starostlivosti (zákon č. 488/2002 Z. z.), i predpisov o kontrole potravín a p. Osobitný význam majú predpisy o formovaní ekologického poľnohospodárstva, t.j. zákon č. 224/1998 Z. z. o ekologickom poľnohospodárstve a výrobe biopotravín (s novelou č. 415/2002 Z. z.).

Osobitné úpravy potravinovej bezpečnosti z hľadiska environmentálneho práva nachádzame v samostatných kapitolách a to

- a) v zákone o potravinách,
- b) v zákone o ekologickej poľnohospodárskej výrobe,
- c) v koncepciách riešenia otázok genetiky a
- d) v riešení a úprave práv ochrany spotrebiteľa.

- a) Do systému potravinovej bezpečnosti patria pravidlá, obsiahnuté v zákone o *potravinách* (vyšiel v roku 1995, č. 152 Z. z.). Ustanovil komplexný režim podmienok výroby potravín a ostatných požívatín, manipuláciu s nimi a ich uvádzanie do obehu v záujme podpory a ochrany zdravia ľudí a aj ochrany spotrebiteľa na trhu potravín, ako aj úlohy a organizáciu potravinového dozoru nad ich dodržiavaním.

Potraviny sú látky určené na to, aby ich ľudia požívali v nezmenenom, upravenom alebo spracovanom stave predovšetkým na výživové účely, potravinami sú podľa zákona aj pochutiny a nápoje, nie však lieky. *Biopotraviny* sú potraviny vyrobené len zo surovín pochádzajúcich z ekologickej poľnohospodárskej výroby. *Skazené* potraviny sú potraviny, ktorých zmyslové vlastnosti a vnútorné zloženie sa poškodili alebo zhoršili vplyvom chemických, fyzikálnych, biochemických, biologických faktorov a vzájomným pôsobením zložiek potravín alebo ktoré v dôsledku toho vzbudzujú odpor. *Kontaminanty* sú látky, ktoré sa nepridali do potravín ako prídavné alebo pomocné látky, ale ktoré sú prítomné v potravinách ako dôsledok ich výroby vrátane výroby surovín rastlinného a živočíšneho pôvodu počas spracovania, prípravy, ošetrovania, balenia, prepravy alebo skladovania, ako aj z prostredia, čím sa samy alebo ich vedľajšie produkty stali súčasťou potravy.

Z hľadiska potravinovej bezpečnosti sú dôležité právne úpravy výroby potravín a manipulácia s nimi. Základným východiskom ochrany spotrebiteľa je zdravotne nezávadná výroba potravín, ktoré sú určené na verejnú konzumáciu. Potravinami však disponujú aj ďalšie subjekty, najmä z hľadiska prepravy a obchodu, tí, ktorí potraviny ponúkajú, predávajú a poskytujú, ako aj skladujú. Preto zákon o potravinách upravuje režim povinností pri výrobe

- b) Tak ako v zahraničí, aj na Slovensku sa zvyrazňuje potreba formovania modernej ekologickej poľnohospodárskej výroby. Zákon zdôrazňuje potrebu produkovať v poľnohospodárstve a to tak v rastlinnej ako i v živočíšnej výrobe ekologicky bezvadné, čisté produkty, teda bioprodukty a na ich základe biopotraviny.

Systém ekologického poľnohospodárstva sa na Slovensku zaviedol od roku 1991 a stále sa uplatňuje len v niektorých vybratých poľnohospodárskych prevádzkach na vymedzených plochách. V roku 1991 to bolo pôvodných 15 tisíc hektárov, postupne sa ekologická poľnohospodárska výroba rozširuje, takže napr. v roku 1997 to už bolo 28 tisíc hektárov poľnohospodárskej pôdy venovanej na tieto účely.

Systém ekologického poľnohospodárstva sa výrazne rozšíril v celej najmä však v poľnohospodársky vyspelej západnej Európe a po roku 1998 sa realizuje na ploche 1,5 mil. ha (je to 0,3 % z výmery celého európskeho kontinentu). Najvyšší podiel ekologického poľnohospodárstva vykázalo Rakúsko s podielom 7,8 % poľnohospodárskej pôdy, Švajčiarsko 3,37 %, podobne Fínsko, Nemecko i Taliansko. Na Slovensku prijatím zákona č. 224/1998 Z. z. a ďalších predpisov v plnom rozsahu nadväzujeme zhodne na legislatívne úpravy Európskej únie a úplnú aproximáciu predpokladáme zavŕšiť do roku 2010. Tým sa plní zároveň jedna zo základných úloh stanovených koncepciou rozvoja slovenského ekologického poľnohospodárstva súčasne a Slovenská republika potvrd-

zuje svoju príslušnosť ku krajinám, ktoré si ochraňujú svoju prírodu, životné prostredie, starajú sa o zdravie a kvalitnú výživu svojho obyvateľstva a kde sa rozširovaním trvalo udržateľného systému hospodárenia na pôde postupne obnovuje harmónia medzi prírodou a človekom. Slovenská republika tým zároveň plní jednu z hlavných úloh, ktoré sú formulované v Bielej knihe a patria medzi podmienky jej úspešného začlenenia do Európskej únie.

Kvalita produktov ekologickej poľnohospodárskej výroby vyplýva z dodržiavania pravidiel, podľa ktorých v rastlinnej výrobe sa používajú osobitné oševné postupy, zelené hnojenie, hnojenie organickými hnojivami, povolenými prírodnými anorganickými hnojivami, mechanické, fyzikálne a biologické metódy na ochranu rastlín a pri chove hospodárskych zvierat sa používajú výlučne krmivá pochádzajúce z ekologickej rastlinnej výroby a zvieratám sa súčasne venuje osobitná veterinárna starostlivosť. Ekologický poľnohospodársky výrobca označí poľnohospodárske produkty alebo potraviny názvom *bioprodukty* alebo *biopotraviny*, ak sa spravuje režimom zákona o ekologickom poľnohospodárstve, a ak získal *osvedčenie*, ktoré vydáva a registruje kontrolný ústav. Označenie bioproduktu alebo biopotraviny možno vykonať na základe certifikátu. Orgánmi starostlivosti o ekologickú poľnohospodársku výrobu a výrobu biopotravín sú jednak ministerstvo pôdohospodárstva a jednak kontrolný ústav. Pravidlá pestovania rastlín a chovu zvierat vymedzuje priamo zákon a dodržiavanie je prísne kontrolované.

c) V súčasnosti sa dostáva do popredia legislatívy i širokej verejnosti otázka kvality potravín z hľadiska *genetiky*. Je tu otázka, či aj na Slovensku sú geneticky zmenené rastliny a ako je to s geneticky modifikovanými organizmami a to práve z hľadiska ochrany zdravia konzumentov, obyvateľstva.

Na Slovensku sa zachytili genetické zmeny vo vzorkách repky, sóje a kukurice, ktoré odobrali pracovníci Slovenskej inšpekcie životného prostredia. Všeobecne sa tvrdí, že ľudstvo v súčasnej etape vývoja sa ocitlo na prahu tzv. biologickej revolúcie, ktorá je pokračovateľom priemyselnej a informačnej revolúcie a jej nástup súvisí s objavením a objasnením vlastností molekuly DNA. Biologická revolúcia otvára prístup nepredstaviteľnému bohatstvu informácií uložených v genetickom fonde živých organizmov. Vo svete sa hľadajú nielen etické a medicínske normy pre aktivitu v tejto oblasti, ale najmä aj spôsoby právnej regulácie, určenia právnych noriem z hľadiska genetiky

Najvýznamnejšou krajinou z hľadiska biotechnológií sú USA. Tam sa so súhlasom úradov pestuje vyše štyridsať druhov geneticky modifikovaných rastlín vo voľnej prírode. Uvádza sa, že až 70 percent všetkých potravinárskych produktov v Spojených štátoch obsahuje aspoň malé množstvo geneticky modifikovaných potravín. Vedci i poľnohospodári sa rozdelili na dve skupiny – za a proti. Zástancovia genetickej manipulácie majú významné a kladné výsledky: z geneticky upravených rastlín sa vyrábajú vakcíny a lieky. Z geneticky upraveného tabaku sa vyrábajú lieky proti AIDS, z rajčiakov a zemiakov sú to lieky proti cholere, hepatitide typu B, proti zubnému kazu i proti cukrovke. Sú prvé úspešné poznatky o možnosti pestovania teplomilných rastlín v podmienkach tuhých

zím. Dosahujú sa nové odrody, ktoré nebude treba postrekovať a výnosy budú značne vzrastať. Nikto však nevie, aké ďalšie vplyvy budú pôsobiť na prírodu a na človeka. Veď peľ z geneticky modifikovaných rastlín sa ľahko dostane na susedné bežné rastliny a nedá sa vedieť, aký škodlivý vplyv to môže mať.

Európsky parlament vydal smernicu o označovaní geneticky modifikovaných potravínach.¹

d) V systéme ochrany spotrebiteľa prislúcha dôležitá úloha obchodným vzťahom, trhového mechanizmu, t.j. sprostredkovaniu potravín od výrobcu ku spotrebiteľovi. Z hľadiska environmentálneho práva ide o predpisy týkajúce sa zabezpečenia kvality potravín v celom tomto procese s tým, aby kupujúci, konzument, dostal výrobok plnohodnotný v súlade s predpismi povahy zdravotnej, hygienickej, výživnej a pod. Ide o environmentálnu ochranu spotrebiteľa a teda ochranu proti dodávateľovi, výrobcovi i voči obchodníkovi. Ochranu musí poskytovať právny poriadok prostredníctvom kompetentných príslušných orgánov, správnych orgánov, súdov i ďalších. Pri bližšom skúmaní zisťujeme, že daná právna úprava poskytuje len veľmi malú ochranu podľa slovenského právneho poriadku. Táto forma ochrany je stále zanedbávaná. Preto treba vítať Smernicu 98/27 ES Európskeho parlamentu a Rady z r. 1998 *o súdnych príkazoch na ochranu spotrebiteľských záujmov*.

Aj táto Smernica konštatuje, že súčasné mechanizmy neumožňujú vždy včasné zastavenie neoprávnených zásahov škodlivých pre kolektívne spotrebiteľské záujmy. Keďže kolektívne záujmy sú záujmy, ktoré nezahŕňujú kumuláciu záujmov jednotlivcov poškodených neoprávneným zásahom. Tu je poškodený nie kolektív, ale jednotlivec, spotrebiteľ. Ťažko si predstaviť, že spotrebiteľ (kupujúci) pôjde vymáhať náhradu za skazenú konzervu súdnou cestou v zmysle platného súdneho poriadku, pomocou advokáta a vymáhaním expertízneho posudku. Smernica EU prikazuje riešiť procesné otázky novým spôsobom – jednoduchým systémom rýchleho súdneho príkazu. Ide v podstate o systém, ktorý sa uplatňuje v anglickom práve a ktorému by zodpovedal režim dávnejšieho „policajného sudcu“.

Ochrana spotrebiteľa je dnes daná systémom obchodnej inšpekcie a možnosťou súdneho vymáhania náhrady škody. V tomto procese občan je ďaleko v úzadí. Aj keď pôjde o väčšie hodnoty sporu, vymáhanie nápravy je zložité a časovo náročné. Zabezpečenie priamej ochrany spotrebiteľovi je žiadúce. Najzložitejšia by bola forma vytvorenia štruktúry sudcov kvazi policajného charakteru. Jednoducho to nie je možné z hľadiska štátneho rozpočtu a faktu nedostatku sudcov na Slovensku. Terajší spôsob súdnej ochrany zodpovedá režimu občianskeho práva. Preto možno uvažovať o vytvorení organizácií na ochranu spotrebiteľov, ktoré by boli nadané právom vymáhať nápravu. V systéme ochrany spotrebiteľa dnes na Slovensku patrí osobitné miesto *združeniam spotrebiteľov*, ako aj

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1800/2000 o změněném komunitárním systému udělování označení ekologicky šetrného výrobku.

niektorým iným právnickým osobám, ktoré sa zakladajú najmä podľa ustanovení Občianskeho zákonníka alebo zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní. Združenia sú oprávnené dávať podnety orgánom verejnej správy v súvislosti s ochranou spotrebiteľa. V každom prípade by sa osvedčila forma vhodnej právnej pomoci poškodenému spotrebiteľovi a to právnou pomocou, keď by spotrebiteľ dostal bezplatnú právnu pomoc napríklad od tejto organizácie chrániacej kolektívne spotrebiteľské záujmy. Samozrejme sa žiada zákonom upraviť a dodržať vhodné krátke lehoty v danom konaní.

Záver

Potravinová bezpečnosť je bezpečnosťou ľudí, ktorí dnes bežne získavajú potreby pre výživu od producentov. Zákon chráni nielen samotné zdravie, ale reguluje aj celkové životné podmienky. Práve na Slovensku je vysoká úmrtnosť a pomerne krátky vek života: medzi negatívne javy environmentu na Slovensku patrí fakt, že stredná dĺžka života u mužov je 66,5 rokov, čo je o 6 – 7 rokov nižšia úroveň ako vo vyspelých európskych krajinách a u žien vek 75,5 rokov, čo je niežšie o 5 – 7 rokov. Vyše polovicu úmrtí (53,3 %) zapríčiňujú choroby srdca a ciev, takmer pätinu (19 %) zhubné nádory. Škodlivé sú s týmito dôsledkami najmä škodlivé látky v potravinovom reťazci. Z týchto príčin už vláda ČSFR v roku 1900 prijala dokument o Štátnej koncepcii ekologickej politiky a tu vytýčila jednu z dôležitých úloh: osobitne poskytnúť ochranu zdravia a pohody človeka s riešením otázok potravín s ochranou spotrebiteľa.

Vzhľadom na rýchly napredujúci rozvoj potravinárstva vyžadujú aj terajšie právne úpravy ďalšie zdokonaľovanie a týka sa to tak osudu genetiky ako aj ochrany spotrebiteľa.

Prof. JUDr. Milan Štefanovič, DrSc.

vedúci Katedry správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Shrnutí úvah nad koncentrací řízení v ochraně životního prostředí

V souvislosti s přípravou kodexu životního prostředí se na poli státní správy i nevládních organizací otevřela diskuse nad otázkou možného propojení stávajících řízení, resp. procesů v oblasti životního prostředí. Lze mluvit o jakési koncentraci či integraci dílčích kroků, kterými musí projít záměry na realizaci určitých vymezených projektů. Smyslem následujícího textu je seznámení s těmito integračními tendencemi a s již dostupnými poznatky ze studií zpracovaných na toto téma. Hlavními impulsy k zamyšlení se nad možnostmi „průřezové“ integrace procesů upravených normami práva životního prostředí je jednak potřeba neustálého vyvažování vztahu mezi zájmy ekonomickými a ekologickými (pod zorným úhlem principu trvale udržitelného rozvoje), délka a procesní otázky jednotlivých řízení, resp. procesů, a zejména potom realizace integrované prevence a omezování znečištění (IPPC), což je oblast, která může být v širším rozsahu považována za požadavek ke skutečně komplexnímu posouzení vlivu vyjmenovaných záměrů na životní prostředí, a to jak z pohledu vnějšího (vliv záměru na dané prostředí ve vazbě na bezprostřední okolí a s ohledem na využití území, jeho ekologickou únosnost apod.), tak z pohledu vnitřního (technické a technologické řešení provozu s ohledem na využívání nejlepších dostupných technik).

V úvahu pro účely integrace přicházejí následující procesy: posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), územní plánování a integrované povolování (IPPC). Zatímco u prvních dvou se jedná o zaběhnuté a vyzkoušené procesy, u integrovaného povolování jde stále spíše o oblast se vyvíjející a hledající pevné postavení. Charakteristika těchto procesů a jejich vzájemné postavení bylo naznačeno již v jednom z předchozích čísel Časopisu Společnosti pro právo životního prostředí, proto na tomto místě jen odkazují na dřívější text.¹

Nutno ještě zdůraznit, že se v současné chvíli jedná o úvahy de lege ferenda a celkově o diskusi nad koncepcí právní úpravy ochrany životního prostředí, a takto je třeba se zpracovávajícími materiály nakládat.

První návrh na koncentraci řízení vzešel z dílny kolektivu autorů při Ústavu pro ekopolitiku podílejících se na přípravě věcného záměru kodexu životního prostředí. Zde se zvažovalo několik variant zaměřených na zjednodušení a koordinaci správních řízení. Podle první varianty by integrované povolení bylo vydáváno před uvedením zařízení do provozu, tj. před vydáním kolaudačního rozhodnutí, a zahrnovalo by pouze technickou ochranu životního prostředí, tj. ochranu ovzduší, vody a půdy před znečištěním (nikoli širší územní souvislosti tj. ochranu přírody a krajiny, kvantitativní ochranu zemědělského půdního fondu, ochranu lesa, resp. lesních pozemků před odnímáním funkcím lesa). O integrované povolení by bylo možno žádat kdykoli během stavebního řízení; tzn.

¹ Zákon o integrované prevenci ve vztahu k některým dalším právním předpisům, Časopis České společnosti pro právo životního prostředí 1/2003, ročník III, č. 7, str. 46 – 51

že tato řízení by probíhala paralelně a integrované povolení by v daných třech oblastech (ovzduší, voda, půda) nahrazovalo složková povolení, popř. vyjádření dotčených správních úřadů. EIA by probíhala v rámci územního řízení o umístění stavby, přičemž v jejím rámci by se získal podrobný a komplexní přehled o možných vlivech zařízení na životní prostředí a stanovisko dotčených správních úřadů, které by byly žádány o vyjádření (nikoliv již dvakrát – v rámci EIA a územního řízení). Vazba integrovaného povolení a EIA by se projevila v podobě přezkumu plnění podmínek stanovených územním rozhodnutím na základě EIA (ve zmíněných třech technických aspektech ochrany životního prostředí).

Pokud jde o výkon státní správy, územní rozhodnutí a stavební povolení by bylo v kompetenci kraje v přenesené působnosti, integrované povolení pak v rukou Českého úřadu ochrany životního prostředí (koncipovaného v kodexu jako hlavní povolovací úřad ve věcech životního prostředí a slučující v jeden úřad i např. Českou inspekci životního prostředí). EIA by byla prováděna příslušným stavebním úřadem, popř. orgánem ochrany životního prostředí kraje.

Jistou modifikací výše uvedené varianty by byla situace, kdy by integrované povolení nevydával Český úřad ochrany životního prostředí, ale kraj v přenesené působnosti (bez asistence odborně způsobilé osoby). Odbornou stránku věci (nejlepší dostupné techniky) by posuzoval např. poradní orgán povolujícího úřadu. Vzhledem k tomu, že stavebním úřadem je kraj, bylo by možné zajistit vzájemnou komunikaci mezi stavebním úřadem a orgánem integrované ochrany životního prostředí, která by podstatně usnadnila obě správní řízení a jejich koordinaci.

Podle druhé varianty by integrované povolení bylo vydáváno v rámci stavebního řízení, které je časově blíže zahájení provozu zařízení, a je tudíž podstatně jasnější, jaká technologie bude v zařízení použita. Stavebním úřadem zůstává kraj v přenesené působnosti, který je také povolujícím úřadem IPPC a integrované povolení vydává jako součást stavebního povolení bez asistence odborně způsobilé osoby (pro zajištění odborného hlediska v oblasti nejlepších dostupných technik opět platí možnost zřízení interního poradního orgánu). EIA by v této variantě zůstala buď samostatným procesem, anebo by bylo prováděna v rámci územního řízení. Kompetenčně se zde nabízejí dvě možnosti, buď by byl příslušným orgánem stavební úřad, anebo orgán ochrany životního prostředí kraje.

Výše naznačené varianty se stále drží rozčlenění na tři základní procesy, tj. územní rozhodování, EIA a IPPC. Jistou alternativou k nim pak může být jakési „rozpuštění“ IPPC popř. EIA do ostatních kroků a tím další stupeň integrace, resp. koncentrace.

Tímto směrem se ubírá třetí varianta, která umožňuje investorovi (provozovateli), aby v případě, že půjde o zařízení podle zákona č. 76/2002 Sb. a současně o záměr podle zákona č. 100/2001 Sb., a jsou k dispozici všechny potřebné údaje o zařízení (záměru) nezbytné k podání žádosti, požádal o vydání jediného rozhodnutí (zřejmě IPPC), které by obsahovalo jak náležitosti stanoviska EIA, tak náležitosti rozhodnutí IPPC, tak konečně i náležitosti územního rozhodnutí. V tomto případě by orgánem vydávajícím takové rozhodnutí měl být nepochybně krajský úřad. Problém bude teprve ve druhém

stupni, tedy v odvolacím řízení, kde by s ohledem na zájem ochrany životního prostředí, mělo být odvolacím orgánem Ministerstvo životního prostředí, nicméně jistě by v této věci vznikl kompetenční rozpor s Ministerstvem pro místní rozvoj. V případě, že by vznikl Český úřad ochrany životního prostředí (viz výše), pak by měl být odvolacím orgánem tento úřad.

Na toto rozhodnutí by pak navázalo jediné rozhodnutí technického charakteru (stavební povolení) vydávané stavebním úřadem (krajský úřad), které by muselo v každém případě převzít podmínky rozhodnutí předcházejícího. Pro účely této varianty by se integrované povolení týkalo celé problematiky vymezené zákonem č. 76/2002 Sb.

Ve zpracovaném věcném záměru kodexu životního prostředí, který Ministerstvo životního prostředí chystá předložit do konce roku 2004 do meziresortního připomínkového řízení bylo v kapitole nazvané „environmentální povolování“ odkázáno na dílčí speciální úpravy s odkazem na možnost budoucí úpravy koncentrace řízení. Práce na vytvoření nového modelu tak i mimo kodex nadále pokračují.

Současným úvahám v podstatě odpovídá výše naznačená třetí varianta Ústavu pro ekopolitiku. Nadále se operuje s označením „environmentální povolení“, které by zahrnovalo EIA, částečně IPPC a územní rozhodnutí. Na takové povolení by navazovalo stavební povolení zahrnující zbývající část IPPC, které by zároveň přineslo přezkum plnění podmínek environmentálního povolení, na něž by muselo navazovat. Kolaudační rozhodování by s ohledem na podobu připravovaného stavebního zákona bylo spíše posledním deklaratorním krokem před spuštěním trvalého provozu. V rámci environmentálního povolování by musely být zohledněny procesní požadavky ochrany životního prostředí a další aspekty, tj. např. účast veřejnosti, proces, revize povolení, respektování standardů kvality životního prostředí, zesílení právní vymahatelnosti aplikace nejlepších dostupných technik. Před samotnou praktickou realizací naznačených konceptů je však nutná zevrubná analýza jednak jednotlivých institutů (integrované povolení, posuzování vlivů na životní prostředí, územní rozhodnutí), dále zkoumání věcných a právních vazeb institutů včetně posouzení jejich postavení coby „soft law či hard law“, analýza možných dopadů propojení výše uvedených institutů (zejm. ekonomické dopady na soukromý i veřejný sektor, časové dopady), a jako zcela zásadní prvek potom vyřešení kompetenčních otázek.

Jedním z dalších materiálů zpracovaných na téma koncentrace řízení, je studie zpracovaná Společností pro stavební právo.² Tato studie se zabývá jednak rozbořem aktuálního stavu a postavení jednotlivých procesů v platném právu, a to i s ohledem na úpravu de lege ferenda (zejména s ohledem na přípravu nového stavebního zákona). Studie byla zaměřena na integraci vybraných nástrojů ochrany (prevence) životního prostředí (EIA, IPPC, SEA) s postupy podle stavebního zákona, přičemž důležitý byl také aspekt nové

² Koncentrace povolovacích řízení a rozhodování podle práva životního prostředí a stavebního zákona, Společnost pro stavební právo, září 2004

koncepce závazných stanovisek podle nového správního řádu a tím možnosti vnitřní koncentrace v jednotlivých složkách životního prostředí. Kromě toho je zásadní otázkou, zda integrace má být realizována pouze u vybraných zvláště velkých zařízení nebo i u zdrojů „nevybraných“.

Ze závěrů studie plyne poměrně jednoznačný návrh na spojení řízení o integrovaném povolení a stavebního řízení, kde má být rozhodujícím orgánem v obou případech krajský úřad, přičemž by se jednalo o stavby speciální, kde by kraj byl příslušný jako speciální stavební úřad. Studie v tomto směru propojení odkazuje také na zahraniční právní úpravy (Slovensko a Rakousko). Dále studie uvádí, že „úvahy o sloučení integrovaného povolení s územním rozhodnutím jsou obecně vyloučeny vzhledem k rozdílné povaze a podrobnosti dokumentace, která charakterizuje a konkretizuje předmět obou řízení, a byly by reálné jen u omezeného okruhu případů, kdy jsou známy podrobnosti technologických zařízení již ve stadiu územního řízení (standardizované nebo typizované technologie).“

Pokud jde o EIA, zde se opět dochází k závěrům, které nastiňují možnost v určitých případech provést posouzení vlivu záměru na životní prostředí v rámci územního řízení (zejména jde o případy, kde je zjišťovací řízení v působnosti kraje). Tato možnost by vyžadovala zejména procesní doplnění procesu územního řízení, např. konání povinného veřejného ústního jednání, stanovisko EIA jako závazné stanovisko, bez kterého nelze územní rozhodnutí vydat, a jehož podmínky musí být zahrnuty do výrobu územního rozhodnutí.

V případě SEA (posuzování dopadu koncepcí na životní prostředí) bylo podle studie rozбором platné právní úpravy, ale rovněž srovnáním zahraničních právních úprav (Spolková republika Německo) potvrzeno, že proces pořizování a projednávání územně plánovací dokumentace umožňuje na rozdíl od pořizování jiných koncepcí, které nemají vlastní právní úpravu procesního postupu, posuzování jejich vlivů na životní prostředí v rámci tohoto procesu. Tomuto závěru odpovídá také navrhované legislativní řešení směřující v podstatě k tomu, že zpráva o posouzení vlivu na životní prostředí bude nedílnou součástí územně plánovací dokumentace.

Studie stojí spíše na zachování základních zákonných úprav IPPC, SEA a EIA a směřuje k zakotvení nových procesních úkonů tak, aby se stanovením zvláštních pravidel byl zachován systém rozhodování podle stavebního zákona. Závěrem se uvádí následující: „V případě agendy IPPC jde o rozhodování ve věcech zařízení podléhajících zákonu o integrované prevenci v plné působnosti orgánů životního prostředí i jako speciálních stavebních úřadů. Dosud aplikovaný systém EIA umožňuje pouze částečné propojení postupů podle stavebního zákona a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí na rozdíl od principů SEA, které mohou být plně koncentrovány do procesu pořizování územně plánovací dokumentace.“

Diskuse nad možnostmi zjednodušení procesů a zejména sjednocení environmentálních zájmů ve vztahu k realizaci staveb s potencionálním negativním vlivem na životní prostředí je tímto otevřena široké veřejnosti se zapojením nevládního i státního sektoru. Samozřejmě definitivní závěr zatím nelze učinit a ani to není cílem současných analýz a úvah.

Nicméně z výše uvedených odkladů se jeví jako vhodné propojit proces EIA s procesem územního rozhodování a vést ho jako jediné koncentrované řízení za současného stanovení okruhu možných účastníků a jejich role v procesu, jakož i vymezení speciálního orgánu, který povede tento typ řízení. Do koncentrovaného řízení spadnou také základní technické aspekty, tj. agenda IPPC. Představa provozovatele o tom, jaké konkrétní technologie budou na výstavbu použity, sice nemusí být v této fázi zcela úplná, to však není ani cílem povolení vydaného jako výsledek koncentrovaného řízení.

Koncentrované řízení, jehož vyústěním může být tzv. environmentální povolení, by mělo vést k zakotvení takových podmínek pro další existenci zařízení, které zajistí, že toto zařízení bude splňovat určité standardy životního prostředí, a že nebude znamenat nadměrné environmentální zatížení dané oblasti. V environmentálním povolení by tak měly být v obecné rovině zahrnuty základní podmínky prostorové i technické, jakož i funkční a sociální.

Pokud by se zvažovala varianta zakotvení environmentálního povolení, byly by respektovány tyto základní zásady: 1) v případě, že půjde o zařízení podle zákona č. 100/2001 Sb. nebo podle zákona č. 76/2002 Sb. (příčemž v optimálním případě si tyto kategorie odpovídají), investor bude žádat o vydání jediného rozhodnutí, které bude obsahovat náležitosti rozhodnutí IPPC (obecného technického charakteru, nikoliv detailní podmínky provozu), náležitosti stanoviska EIA a náležitosti územního rozhodnutí; 2) na toto rozhodnutí by pak navázalo jediné rozhodnutí technického charakteru (stavební povolení) vydávané stavebním úřadem, které by muselo v každém případě převzít příslušné podmínky rozhodnutí předcházejícího (environmentálního povolení)

Tato cesta by znamenala změnu zákona o integrované prevenci v tom směru, že by se v podstatě stal dílčí částí součástí procesu environmentálního povolování a dílčí částí součástí stavebního povolování, které by bylo omezeno na prověření podmínek environmentálního povolení a určení technických provozních podmínek.

Znovu je nutno podotknout, že základem těchto procesů musí být nastavení a vyřešení kompetencí s prioritou zabezpečení ochrany životního prostředí.

Výše naznačené úvahy a studie jsou v současné chvíli pouze určitou diskusí nad daným tématem a v případné budoucí právní úpravě by měly zabezpečit vysoký standard ochrany životního prostředí v rámci povolovacích řízení, která mají přesah do dalších právních oblastí. Pro praxi je nezbytné vzájemné vyvážení různých zájmů (územní plánování, únosnost území, životní prostředí, sociální podmínky a další), a proto i tato diskuse vyžaduje zapojení širokého spektra odborníků. Nicméně, je možné, že vývoj v této oblasti se bude ubírat cestou v tomto textu vůbec nenaznačenou a přitom zcela ideální pro realizaci ochrany životního prostředí pod principem trvale udržitelného rozvoje.

JUDr. Tereza Tichá,

Právnická fakulta Univerzity Karlovy,
Ministerstvo životního prostředí

Vztah územního plánování a posuzování vlivů na životní prostředí

Rok 2004 přinesl mnoho změn, jednou z nejvýznamnějších je vstup České republiky do Evropské unie. Nejen z tohoto důvodu vznikl tlak novelizovat a sladit právní úpravu posuzování vlivů na životní prostředí. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí tak konečně představuje jednotný právní předpis a obsahuje i úpravu tzv. strategického posuzování. V tomto příspěvku bych ráda nastínila vybrané aspekty vztahu tohoto druhu posuzování vlivů na životní prostředí k procesu územního plánování.

***„Působ na to, co dosud nevzniklo,
pořádej to, co dosud není rozvráceno.“***

Lao-c’

I myšlenky dávných čínských filosofů jsou použitelné pro dnešní svět, aniž by ztrácely svůj smysl a význam. V komentáři k Tao te ťing se píše: „...při uskutečňování velké věci je nutno myslet nejen na její počátek, ale i na její výsledek a předcházet neblahým koncům již v samotných počátcích.“¹

Takový je (nebo spíše by měl být) i charakter procesu územního plánování a jeho vztahu k ochraně životního prostředí. Územní plánování je soustavným a komplexním procesem, jehož primárním cílem je dle ustanovení § 1 odst. 2 stavebního zákona² trvalá udržitelnost územního rozvoje.

Historie tohoto plánovacího procesu sahá do dob dávno minulých a počíná se formovat již okamžikem, kdy se lidé začali trvaleji usazovat na jednom místě a zemědělsky hospodařit. Zkušenosti s plánováním sídel a krajiny jsou dlouholeté, a tak by se mohlo zdát, že za tu dobu bude územní plánování propracováno do detailu a bude bez chybičky fungovat. Každá doba má své specifické problémy, kterým čelí. Na efektivní proces územního plánování jsou kladeny čím dál větší nároky a je zasazován do stále složitějších podmínek, což je ještě zdůrazněno komplexní povahou tohoto procesu.

Ochrana životního prostředí je naopak oblastí relativně novou, zato však stále častěji prosazovanou, ale i opomíjenou. Příčin je mnoho. Jen těžko lze dovodit, která z nich je tou hlavní. Je to snad tím, že dříve lidská společnost dbala přírodních zákonů a že ta současná je nerespektuje? Nebo je to tím, že lidská populace narostla tak rapidním způsobem a že tlaky na životní prostor i prostředí jsou stále větší?

Nepopíratelným faktem je, že řada činností a záměrů umístěných do území ovlivňuje životní prostředí negativním způsobem. V územním plánování se řada protichůdných činností, záměrů a zájmů střetává a vzniká potřeba tyto činnosti a záměry koordinovat a vzájemně sladit natolik, aby bylo dosaženo alespoň do určité míry přijatelného řešení.

¹ Lao-c’; Tao te ťing. DharmaGaia. Praha 2003, str. 272

² Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších právních předpisů

Ochrana životního prostředí jakožto veřejný zájem by měla být v procesu územního plánování zohledňována. Územní plánování je považováno za průřezový nástroj ochrany životního prostředí, tzn. účelem tohoto procesu není chránit pouze vybrané složky životního prostředí, ale životní prostředí jako celek. V procesu územního plánování se velmi výrazně akcentuje pro oblast ochrany životního prostředí typická zásada prevence, což vyplývá především z dlouhodobé povahy procesu plánování.

Veřejné zájmy v procesu územního plánování prosazují a hájí tzv. dotčené orgány státní správy. Aby orgán státní správy mohl do procesu územního plánování vstupovat a prosazovat určitý veřejný zájem, musí mít zákonné zmocnění obsažené ve zvláštních právních předpisech.³ Často se však stává, že do procesu územního plánování vstupují i orgány státní správy, které ze zákona takové postavení nemají, a zatěžují pak proces svými stanovisky, s nimiž se orgán územního plánování musí vypořádat.

Životní prostředí jsou na základě zvláštních zákonů povolány chránit např. orgány ochrany ovzduší nebo orgány ochrany přírody. Avšak prosazovat veřejný zájem by na základě stavebního zákona měl také sám orgán územního plánování. Orgánem územního plánování, tedy pořizovatelem územně plánovací dokumentace, jsou v tomto smyslu dle stavebního zákona obce a kraje, které pořizují územně plánovací dokumentaci v přenesené působnosti, a Ministerstvo pro místní rozvoj spolu s Ministerstvem obrany.

Vedle dvou výše zmíněných subjektů by měl ochranu veřejného zájmu, tudíž i zájem na ochraně životního prostředí, zabezpečovat i projektant jakožto odborná osoba zpracovávající územně plánovací dokumentaci.

Odpovědnost za ochranu veřejných zájmů je tedy sdílena třemi odlišnými subjekty. V důsledku toho by však neměla vést k nezodpovědnosti, kdy každý z těchto subjektů bude spoléhat na ostatní, že ochranu daného veřejného zájmu zajistí.

Jedním z dalších průřezových nástrojů ochrany životního prostředí je vedle územního plánování rovněž posuzování vlivů na životní prostředí. Tento nástroj však na rozdíl od územního plánování klade důraz na jeden veřejný zájem, a totiž na ochranu životního prostředí. V souladu se zásadou prevence je stanoveno, že činnosti a záměry, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí, podléhají procesu posouzení.⁴

K zefektivnění prosazování zájmu na ochraně životního prostředí vznikl na úrovni mezinárodního společenství zvláštní nástroj tzv. strategického posuzování (SEA – Strategic Environmental Assessment), které je odnoží klasického posuzování vlivů na životní prostředí (EIA – Environmental Impact Assessment), jež se soustřeďuje na posuzování vlivů vybraných záměrů. Naopak předmětem strategického posuzování jsou, jak název napovídá, vybrané koncepce, jejichž provedení by stejně jako provedení některých záměrů mohlo závažně ovlivnit životní prostředí.

³ Např. ustanovení § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění

⁴ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění

Pramenem strategického posuzování na mezinárodní úrovni je právně závazný Protokol o strategickém posuzování životního prostředí (dále jen Protokol), který spadá pod tzv. Úmluvu z Espoo neboli Úmluvu o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států. Na komunitární úrovni byla v roce 2001 přijata Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen Směrnice).

Zmíněnou Směrnicí dala Evropská unie ještě před schválením právně závazného Protokolu najevo, že proces posouzení vlivů na životní prostředí je významným prostředkem začlenění úvah o životním prostředí do přípravy, projednávání a přijímání vybraných plánů a programů, které mohou mít závažný vliv na stav životního prostředí.

Jak Protokol,⁵ tak Směrnice⁶ stanoví, že plány a programy zpracovávané v oblasti územního plánování, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů specifikovaných ve směrnici o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí,⁷ podléhají procesu strategického posouzení. Územní plánování má zcela evidentní vztah k ochraně životního prostředí, je významným nástrojem jejího prosazování, ale má hájit a navzájem koordinovat také jiné veřejné zájmy, které by mohly být v procesu územního plánování dotčeny.

Ochrana životního prostředí je však na několika místech stavebního zákona výslovně zmiňována, mohlo by se proto zdát, že má jakési privilegovanější postavení oproti jiným veřejným zájmům. Úprava strategického posuzování územně plánovací dokumentace toto postavení ochrany životního prostředí ještě posiluje a prohlubuje vztah mezi územním plánováním a ochranou životního prostředí.

Otázkou však zůstává, zda se tak neděje na úkor komplexnosti procesu územního plánování, která je dána právě vyvažováním a vzájemnou koordinací jednotlivých veřejných zájmů. Nevyslovenou nezůstane ani otázka účelu této úpravy v případě územního plánování, je snad v podstatě trojnásobná záruka ochrany životního prostředí nedostačující? Pravdou je, že zvýšená kontrola prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí správními orgány je v dnešní době zřejmě na místě...

Průběh procesu posouzení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí je poměrně složitý a je vcelku podrobně rozebrán v Metodice Ministerstva životního prostředí k posuzování vlivů koncepcí.⁸ Proto zmíním jen vybrané aspekty a samotným průběhem procesu posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí se podrobněji zabývat nebudu.

⁵ čl. 4 odst. 2 Protokolu EHK OSN o strategickém posuzování životního prostředí. Anglická verze protokolu je k dispozici na www.uncece.org/env/eia/sea_protocol.htm

⁶ čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. V češtině k dispozici na www.env.cz

⁷ Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

⁸ Metodika posuzování vlivů koncepcí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění zákona č. 93/2004 Sb. in Věstník Ministerstva životního prostředí, částka 8, srpen 2004, str. 2–50

Posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí má zvláštní režim oproti obecné úpravě strategického posuzování. Postupuje se totiž podle stavebního zákona a v rozsahu, jaký stanoví speciální ustanovení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které se vztahuje pouze k územnímu plánování.⁹

Zvláštní režim posuzování územně plánovací dokumentace je dán specifiky procesu pořizování této dokumentace, a to např. odlišnými procesními lhůtami pro podání stanovisek dotčených správních úřadů, které jsou dle stavebního zákona mnohdy delší.

Procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí podléhají ze zákona územní plány velkých územních celků (sem spadá i územní plán hlavního města Prahy), neboť jimi dotčené území je tvořeno územním obvodem více než jedné obce.¹⁰

Pokud se jedná o územní plány, které se vztahují na území tvořené územním obvodem pouze jedné obce (územní plány obcí), a změny územních plánů velkých územních celků i územních plánů obcí, posuzují se z hlediska možných vlivů na životní prostředí pouze tehdy, je-li tak stanoveno ve zjišťovacím řízení.¹¹

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí vylučuje z procesu posuzování regulační plány. Vyloučeny jsou ovšem jen v případě, že neumísťují záměry podléhající posouzení vlivů aneb slovy zákona nestanoví podmínky pro provedení záměrů uvedených v příloze 1 k zákonu (záměry podléhající obligatorně posouzení vlivů a záměry, u nichž nutnost posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí byla stanovena ve zjišťovacím řízení).¹²

V této souvislosti vyvstává další otázka, a tou je možná dvoukolejnost posuzování a její účel. Markantní je to zejména u regulačních plánů, které umísťují záměry podléhající posouzení vlivů na životní prostředí. Po pořízení a schválení regulačního plánu, který stanoví mnohdy velmi podrobné podmínky pro využití, plošné a prostorové uspořádání určitého pozemku, přijde záměr umístěný na tento pozemek, respektující podmínky stanovené v závazné části regulačním plánem. Oba, tzn. jak regulační plán, tak následující záměr, který by měl splňovat podmínky již posouzeného regulačního plánu, budou podléhat procesu posuzování z hlediska možných negativních vlivů na životní prostředí.

V neposlední řadě je třeba upozornit na další nedostatek platné právní úpravy. Spočívá v tom, že územně plánovací dokumentace (např. regulační plán) umísťující záměry nepodléhající posouzení vlivů na životní prostředí, které však ve svém souboru mohou mít na životní prostředí negativní vliv, posouzení vlivů naopak nepodléhá.

⁹ Ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších právních předpisů

¹⁰ Ustanovení § 10a odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění

¹¹ Ustanovení § 10a odst. 1 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění

¹² Ustanovení § 10a odst. 1 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění

O novém stavebním zákoně se mluví již nějakou dobu a jeho konečná verze bude ještě potřebovat čas, než spatří světlo světa. Nezbyvá než doufat, že se přijetím nového stavebního zákona nezhorší možnosti prosazování ochrany životního prostředí a že nedostatky současné právní úpravy budou úspěšně vyřešeny.

Mgr. Veronika Vlčková

Katedra správního práva a správní vědy
PF UP Olomouc

Jak vypadá v České republice půl roku po vstupu do Evropské unie v teorii a praxi transpozice a implementace evropských směrnic na ochranu přírody

Úvodem

Tento příspěvek vznikl začátkem prosince 2004, tedy zhruba půl roku po vstupu České republiky do Evropské unie. Od května se v oblasti práva životního prostředí událo ledacos. Jako nový členský stát se ČR potýkala s počátečními problémy, nás však zajímá především transpozice a implementace sekundárních pramenů evropského komunitárního práva na úseku ochrany životního prostředí. V oblasti ochrany přírody jsme mohli zaznamenat poměrně bouřlivý vývoj, spojený zejména s navrhováním, projednáváním a schvalováním ptačích oblastí podle § 45e zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a přípravy návrhu Národního seznamu evropsky významných lokalit podle § 45b téhož zákona. V médiích se v té souvislosti objevila řada dezinformací a účelových tvrzení, které ohrožují proces implementace přijatých závazků. Tento příspěvek by měl uvést některé z nich na pravou míru. Česká republika v rámci kapitoly 22 – Životní prostředí během aproximačního procesu sblížování právního řádu s evropským komunitárním právem v oblasti ochrany přírody přechodné období nevyjednala a tudíž byla nucena splnit závazky do dne vstupu smlouvy o přistoupení ČR k EU v účinnost, tj. k 1. 5. 2004. Jak tedy vypadá v teorii a praxi transpozice a implementace evropských směrnic na ochranu přírody České republiky půl roku po vstupu do Evropské unie?

Zákon č. 114/1992 Sb. ve znění zákona č. 218/2004 Sb.

Schválením zákona č. 218/2004 Sb., který novelizoval zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, došlo k transpozici legislativních základů pro navržení, tvorbu a ochranu území soustavy NATURA 2000, na které budou postupně navazovat jednotlivé prováděcí právní předpisy, zejména nařízení vlády o vymezení ptačích oblastí či schválení Národního seznamu s návrhem evropsky významných lokalit. Došlo však k němu vinou politických obstrukcí až doslova na poslední chvíli, zákon nabyl účinnosti dva dny před vstupem smlouvy o přistoupení ČR k EU v platnost.¹ Zákon č. 114/1992 Sb. reguluje jednak nově vybrané pasáže stávající české právní úpravy ochrany přírody a za druhé transponuje předpisy evropského komunitárního práva v oblasti ochrany přírody, jmenovitě směrnici Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků a směrnicí Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 Sb., o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.²

¹ Účinnost zákona č. 218/2004 Sb. nastala dne 28. 4. 2004.

² Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979, on the conservation of the wild birds.

Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992, on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.

Transpozice a implementace směrnice o ochraně volně žijících ptáků

A) Druhová ochrana

Směrnice o ptácích byla transponována zejména v § 5a a 5b a v §45e, 45f, 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb. V případě obecné ochrany všech druhů ptáků na evropském kontinentě³ jsou v § 5a nastaveny zákazy určitých činností ve vztahu k volně žijícím ptákům, ze kterých je možné uplatnění odchylného postupu. Jedná se o nový typ administrativního aktu v ochraně přírody, zavedeném na základě čl. 9 směrnice č. 79/409/EHS o ptácích.

Zákon v § 5b zavedl dva druhy. Poprvé je to rozhodnutí vydané orgánem ochrany přírody. Uděluje se ve správním řízení individuálním správním aktem. Orgán ochrany přírody může, neexistuje-li jiné uspokojivé řešení, rozhodnutím stanovit postup odchylný od postupu uvedeného v § 5a odst. 1 a 2, je-li to potřebné v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti, v zájmu bezpečnosti leteckého provozu, při prevenci závažných škod na úrodě, domácích zvířatech, lesích, rybářství a vodním hospodářství nebo za účelem ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Odchylný postup může být stanoven také pro účely výzkumu a výuky, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo opětovného vysazení druhu v jeho původní oblasti rozšíření nebo pro chov v lidské péči pro tyto účely. Orgán ochrany přírody může stanovit odchylný postup též pro odchyt, držení nebo jiné využívání ptáků v malém množství za předpokladu, že rozhodnutí o odchylném postupu se vydá jen na základě vyhodnocení stavu místní populace a za stanovení přísně kontrolovaných podmínek.

Rozhodnutí podle § 5b odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. musí obsahovat

- a) označení druhů a množství ptáků, na které se má odchylný postup vztahovat,
- b) prostředky, způsob nebo metody povolené pro odchyt nebo zabíjení,
- c) důvod pro odchylný postup vycházející z odstavce 1 nebo 2, podmínky a časové a místní okolnosti, za nichž lze takto postupovat,
- d) způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody stanovující odchylný postup provádět.

Kdo provádí činnosti stanovené odchylným postupem, je povinen do 31. prosince každého roku nahlásit orgánu ochrany přírody zásah provedený na základě odchylného postupu. Orgán ochrany přírody o tom neprodleně informuje Ministerstvo životního prostředí.

V praxi jsem se již setkal s tím, že příslušné úřady, konkrétně obecní úřady obcí s rozšířenou působností, vydávají odchylky podle § 5b zákona bez podstatných náležitostí tam uvedených či nezkontrolují, zda jsou dány podmínky k vydání rozhodnutí o odchylce podle § 5b. Dokonce občas vydaly již i rozhodnutí podle úplně jiných paragrafů.

Druhým způsobem je stanovení odchylného postupu normativním právním předpisem. V případě, že se bude odchylný postup týkat blíže neurčeného okruhu osob,

³ Podle čl. 1 směrnice 79/409/EEC jsou chráněny všechny druhy ptáků žijící ve volné přírodě na evropském kontinentu, tento článek transponoval § 5a odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.

stanoví jej Ministerstvo životního prostředí prováděcím právním předpisem, který musí obsahovat náležitosti podle § 5b odstavce 3 písm. a) až d) zákona č. 114/1992 Sb. a podmínky, za nichž může být odchýlný postup uplatněn.⁴ Do dnešního dne tak Ministerstvo neučinilo ani v jediném případě.

Ustanovení § 50 a § 56 zákona č. 114/1992 Sb. jsou dle mého názoru transponovány špatně.

Podle ustanovení § 50 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění zákona č. 218/2004 Sb. se ochrana podle tohoto zákona se nevztahuje na případy, kdy je zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů prokazatelně nezbytný v důsledku běžného obhospodařování nemovitostí nebo jiného majetku nebo z důvodů hygienických, ochrany veřejného zdraví a veřejné bezpečnosti anebo leteckého provozu. V těchto případech je ke způsobu a době zásahu nutné předchozí stanovisko orgánu ochrany přírody, pokud nejde o naléhavý zásah z hlediska veřejného zdraví a veřejné bezpečnosti nebo bezpečnosti leteckého provozu. V tomto stanovisku orgán ochrany přírody může uložit náhradní ochranné opatření, například záchranný přenos živočichů.⁵ Z hlediska věcného obsahu se jedná typicky o odchylku ve smyslu čl. 9 směrnice o ptácích. Z tohoto pohledu § 50 odst. 3 naprosto nesplňuje požadavky směrnice, předchozí stanovisko k zásahu je naprosto nedostačující, zásahy z důvodu běžného obhospodařování nemovitostí nebo jiného majetku nejsou důvodem podle čl. 9 směrnice o ptácích, celý odst. 3 § 50 je v rozporu s evropskou legislativou.⁶

Výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů lze po novele provedené zákonem č. 218/2004 Sb. s účinností od 28. 4. 2004 udělovat podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. dvěma způsoby:

- I. ve správním řízení individuálním správním aktem nebo
- II. právním předpisem ministerstva životního prostředí.

Výjimku lze udělit jen tehdy, neexistuje-li jiné uspokojivé řešení a pokud populace daného druhu bude udržena v příznivém stavu z hlediska ochrany. Pro obsah rozhodnutí o výjimce podle § 56 odst. 1 a prováděcího právního předpisu podle § 56 odst. 4 platí obdobně ustanovení § 5b odst. 3 a 4 zákona č. 114/1992 Sb.

Svým charakterem se jedná dle mého názoru rovněž o tzv. odchýlný postup ve smyslu čl. 9 směrnice č. 79/409/EEC, o ptácích, resp. zde i dle čl. 16 směrnice č. 92/43/EEC, o stanovištích, v případě vybraných druhů rostlin nebo živočichů.

⁴ Orgánem, který je v takovém případě oprávněn vyhlásit, že podmínky pro odchýlný postup nastaly, je místně příslušný orgán ochrany přírody. Není jasné, jakým způsobem bude konat, tj. jakou formou bude rozhodovat, v jaké lhůtě, zda půjde o správní řízení, jak je to s účastenstvím, zda je přípustný opravný prostředek, jak je to s vykonatelností, s odkladným účinkem atd. Nikde v zákoně ani není pojistka proti nečinnosti tohoto příslušného orgánu či proti zneužití pravomoci.

⁵ Viz § 50 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. ve znění zákona č. 218/2004 Sb.

⁶ Podobně již v minulosti rozhodl Evropský soudní dvůr např. ve věci **C-412/85 Komise proti Spolkové republice Německo (1987)**: Členský stát nesmí umožnit odchylky, které nesplňují požadavky článku 9 směrnice.

Domnívám se, že na rozdíl od památných stromů a nerostů lze výjimku u zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin udělit pouze za podmínky, že 1) zde převažuje jiný veřejný zájem výrazně nad zájmem ochrany přírody a současně 2) jen z taxativně stanovených důvodů v § 56 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. Některé jsou v rozporu s čl. 9 směrnice o ptácích, resp. čl. 16 směrnice o stanovištích, např. výjimka v zájmu provozu na dopravně významné vodní cestě, stavby dálnice a rychlostní komunikace. Některé z nich nejsou zřejmě ani veřejným zájmem, např. využívání ptáků pro sokolnické účely. Dle mého názoru je tedy § 56 odst. 3 zákona jedním z nejchybněji transponovaných ustanovení z evropské komunitární legislativy na ochranu přírody.

B) Územní ochrana

Pro vybrané ptačí druhy se realizuje podle zákona č. 114/1992 Sb. územní ochrana vyhlášením tzv. **ptačích oblastí**. Ptačí oblasti podle původního ministerského návrhu novely zákona měly být další, již sedmou kategorií zvláště chráněného území, podle schválené novely zákona o ochraně přírody a krajiny se však vymezují jen v rámci obecné ochrany přírody. Důvody jsou spíše politického než-li odborného charakteru. Originální znění směrnice 79/409/EHS hovoří o vytváření tzv. Special protection areas (zvláště chráněných oblastech).⁷

Podle § 45e zákona č. 218/2004 Sb. se jako ptačí oblasti vymezí území nejvhodnější pro ochranu z hlediska výskytu, stavu a početnosti populací těch druhů ptáků, vyskytujících se na území České republiky a stanovených právními předpisy Evropských společenství. Ptačí oblasti stanoví vláda nařízením.⁸ Celkově bylo navrženo 41 ptačích oblastí, jejichž celková rozloha tvoří 8,9 % rozlohy České republiky; zhruba 63 % rozlohy ptačích oblastí je navrhováno uvnitř stávajících zvláště chráněných území. Kritéria pro určování ptačích oblastí jsou založena na kritériích pro výběr významných ptačích území (IBA) v Evropské unii. Jedná se o vědecká kritéria vytvořená mezinárodní nevládní organizací na ochranu ptactva BirdLife International. Ačkoliv nejde o právně závazný předpis, na základě rozsudků Evropského soudního dvora se jedná o dokument, který umožňuje posoudit, zda žalovaný členský stát splnil svou povinnost určit co do počtu i rozlohy nejvhodnější oblasti pro ochranu chráněných druhů jako ptačí oblasti.⁹

Ptačí oblasti vymezí podle § 45e odst. 2 zákona č. 218/2004 Sb. vláda nařízením s cílem zajistit přežití druhů ptáků uvedených v § 45e odst. 1 a rozmnožování v jejich areálu rozšíření, přičemž vezme v úvahu požadavky těchto druhů na ochranu. Dodejme, že podle § 45e odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. a na základě rozsudků Evropského soudního dvora smí zohlednit pouze tyto vědecké požadavky, nikoliv třeba economic-

⁷ V rozhovoru pro časopis Zpravodaj MŽP čísl. 8–9/2004, str. 3, RNDr. Petr Roth, CSc., ředitel odboru mezinárodní ochrany biodiverzity Ministerstva životního prostředí, na otázku „proč nebudou ptačí oblasti zahrnuty do zvláště chráněných území“ odpověděl: „Opravdu netušíme, jakou logikou bylo vedeno závěrečné hlasování poslanců ve sněmovně. Prostě Parlament to v této podobě schválil.“

⁸ Prvních šest vyšlo v říjnu 2004 ve Sbírce zákonů. K 30. 11. 2004 vláda schválila celkem 18 ptačích oblastí.

⁹ Např. rozsudek C-44/95 : **Lappel Bank (1996) nebo rozsudek C-3/96 : Komise versus Nizozemí. (1998).**

ké.¹⁰ Ekonomické a sociální požadavky je možné zohlednit až při tvorbě ochranných podmínek ptačích oblastí, tedy při stanovení činností, k nimž je potřeba souhlas orgánu ochrany přírody. Mylně uvádí odpůrci ptačích oblastí argument, že tyto požadavky je třeba zohlednit již při vymezení ptačích oblastí.

Ptačí oblast Heřmanský stav – Odra – Poolší vláda ČR dne 27. 10. 2004 odmítla vyhlásit, v rozporu s čl. 4 směrnice o ptácích zohlednila ekonomické hledisko, výstavbu průmyslové zóny Dolní Lutyně. Vláda uložila Ministerstvu životního prostředí navrhnout alternativní řešení, jak zajistit ochranu vzácných ptáků. To je opět v přímém rozporu s dosavadní judikaturou Evropského soudního dvora. Přijímáním jiných opatření na ochranu přírody se nelze vyhnout povinnosti vyhlášovat ptačí oblasti podle čl. 4 odst. 1 směrnice o ptácích, nestačí tedy např. jen druhová ochrana prováděná na základě národního zákona.¹¹ Česká republika si tedy díky vládě bude zřejmě moci brzy „vyzkoušet“, jaké to je být žalován Evropskou Komisí pro porušení závazků z titulu členství v EU.

Transpozice a implementace směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

Směrnice o stanovištích byla transponována zejména § 45a až 45d, § 45g, § 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb. Ustanovení § 50 a § 56 naproti tomu jsou transponovány špatně.¹²

Zákon č. 218/2004 Sb. z důvodu transpozice evropské komunitární legislativy na úseku ochrany přírody zavedl v rámci vytváření soustavy NATURA 2000 a její ochrany rovněž tzv. **evropsky významné lokality**. Hned ale je třeba upozornit, že nejde o další zvláštní kategorii územní ochrany podle § 14 zákona č. 114/1992 Sb., ani však o kategorii obecné ochrany přírody, jako je tomu u přírodního parku či ptačích oblastí. Evropsky významné lokality se budou vytvářet pro ochranu typů evropsky významných přírodních stanovišť či evropsky významných druhů rostlin a živočichů (s výjimkou ptáků). Jejich seznam, tzv. Národní seznam, podléhá schválení Evropské Komise, která může nařídit vyhlášení i některých jiných lokalit, pokud má za to, že jejich návrh členský stát opomněl (úmyslně či nedbalostí). Členské státy musí dát Komisi k dispozici všechny vědecké údaje o přírodních lokalitách pro rozhodnutí o schválení evropsky významných lokalit pro zařazení do soustavy NATURA 2000.¹³ Členské státy musí všechna přírodní stanoviště a habitaty druhů v navrženém národním seznamu dostatečně a reprezentativně zohlednit.¹⁴ Komise schválí tzv. evropský seznam, podle něhož provedou příslušné

¹⁰ Např. rozsudek C-355/90 *Evropská komise vs. Španělsko* nebo rozsudek C-44/95 : *Lappel Bank* (1996) nebo rozsudek C-3/96 : *Komise versus Nizozemí*. (1998) nebo rozsudek C-371/98 : *First Corporate Shipping Ltd. (Port Bristol)* [2001].

¹¹ Viz rozsudek C-3/96 : *Komise versus Nizozemí*. (1998).

¹² Viz obdobně posouzení judikátů ve vztahu ke směrnici o ptácích.

¹³ Např. rozsudek C-371/98 : *First Corporate Shipping (Port Bristol)* (2000), týkající se identifikace a návrhu evropsky významných lokalit SAC bez ohledu na ekonomické, sociální a podobné důvody.

¹⁴ Např. rozsudek C-71/99 : *Komise versus Německo* (2001), týkající se transpozice a implementace ustanovení směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích.

orgány ochrany přírody vyhlášení evropsky významných lokalit v určité kategorii zvláště chráněných území podle § 14 zákona č. 114/1992 Sb., a to nejpozději do 6 let od přijetí lokality do evropského seznamu. Alternativou je možnost smluvní ochrany podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb. Postup je zakotven v § 45a až 45d zákona.

Při transpozici a implementaci směrnice o ptácích lze ze závěrů Evropského soudního dvora shrnout následující zásady:

- členské státy jsou povinny navrhnout všechny lokality, které na základě vědeckého zkoumání identifikují jako vhodné pro zařazení do soustavy NATURA 2000. Nemějí při návrhu zohledňovat ekonomické, sociální a kulturní požadavky a oblastní a místní charakteristiky podle čl. 2 odst. 3 směrnice o stanovištích.
- při povolování projektů či koncepcí je nutné zajistit splnění podmínek vyplývajících z čl. 6 směrnice o stanovištích, tj. posoudit dopady projektu či koncepce na evropsky významnou lokalitu, identifikovat a aplikovat alternativní řešení, v případě neexistence alternativního řešení minimalizovat negativní vliv, projekt či koncepci povolit, resp. schválit jen po prokázání převahy jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody a projekt realizovat jen po provedení kompenzačních opatření.¹⁵

Namísto závěru

Celkem bylo navrženo na základě vědeckých kritérií cca. 883 lokalit do Národního seznamu. Chybí v něm ale např. lokalita Slavíkovy ostrovy na Labi u Přelouče. Dne 31. 8. 2004 Evropská Komise požádala dopisem českou vládu, aby vysvětlila svůj postup ve věci povolování výstavby plavebního stupně na Labi u Přelouče, který má umožnit splavnění řeky až do Pardubic. Stavba tohoto vodního díla s největší pravděpodobností zničí populace vzácných druhů, přísně chráněných právem ES. Pro tyto své hodnoty bylo území tzv. Slavíkových ostrovů odbornými organizacemi navrženo jako chráněné území evropské soustavy NATURA 2000. Komise vyzývá vládu ČR, aby doložila, že v průběhu povolování této stavby byly dodrženy příslušné články směrnice č. 92/43/EEC, o ochraně přírodních stanovišť. Česká republika má zejména doložit, že neexistuje jiné řešení stavby, které by nemělo tak závažné dopady na ochranu přírody.

Od poloviny roku 2004 byla zahájena intenzivní předjednávání Národního seznamu s dotčenými subjekty (kraji, obcemi, vlastníky pozemků), své požadavky si řekly i resortní ministerstva, zejména průmyslu a obchodu, dopravy a spojů či zemědělství. Podobně jako u ptačích oblastí¹⁶ i zde vládne silný odpor k vyhlásování. Pikantní na celé situaci ovšem je zpráva ze začátku prosince 2004, podle které byla delegace České republiky nucena odcestovat z Bruselu zpátky domů z jednání o uvolnění finančních prostředků

¹⁵ Např. rozsudek C-127/02: **Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee a Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels vs. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij**, za účastenství **Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA (2004)**

¹⁶ Podle výsledků meziresortního připomínkového řízení se začátkem prosince 2004 zdá, že by vláda mohla odmítnout vyhlásit či vyhlásit ve zredukované variantě (obojí je v rozporu s evropským komunitárním právem) minimálně pět dalších ptačích oblastí.

z evropských strukturálních fondů na investice do průmyslu a stavebnictví. Brusel dal tvrdě a jasně najevo, že dokud nepředloží vláda ČR Národní seznam s návrhem evropsky významných přírodních lokalit podle směrnice č. 92/43/EEC, o stanovištích, nedostane ČR z evropských fondů ani euro!

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

katedra práva životního prostředí PF UK v Praze

Tento příspěvek vznikl na základě práce v rámci grantu GAČR 407/04/P240

Prosazování ekologicko-právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity a jeho perspektivy.

PUBLIKAČNÍ ČINNOST MILANA PEKÁRKA

1980

Články v odborných časopisech – tuzemsko

K otázce právního postavení ředitele společného zemědělského podniku

In: Socialistická zákonnost. – Roč. 28, č. 1 (1980),

Působení zásady družstevní demokracie v podmínkách zemědělskodružstevních forem spolupráce

In: Právník. – ISSN 0231-6625. – Roč. 119, č. 3 (1980),

Účelová kategorizace pozemků o ochrana zemědělského půdního fondu

In: Právník. – ISSN 0231-6625. – Roč. 119, č. 4 (1980),

Změny účelového určení pozemků

In: Právník. – ISSN 0231-6625. – Roč. 119, č. 11 (1980)

1981

Články v odborných časopisech – tuzemsko

K platnosti vyloučení člena JZD z družstva

In: Socialistická zákonnost. – Roč. 29, č. 9 (1981),

O nárocích z neplatného skončení členství v JZD

In: Socialistická zákonnost. – Roč. 29, č. 9 (1981),

O výchově k péči o životní prostředí na právnických fakultách v ČSSR

In: Universitas. – Roč. 14, č. 2 (1981),

Společenská kontrola nad dodržováním právních předpisů v oblasti pracovních vztahů

In: Právník. – ISSN 0231-6625. – Roč. 120, č. 9 (1981),

1982

Učebnice

Praktikum z pozemkového práva: (denní studium). – 1. vyd.

Brno : Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1982. – 77 s.

Články v odborných časopisech – tuzemsko

K otázce výpovědi dané vedoucímu pracovníkovi společného zemědělského podniku

In: Socialistická zákonnost. – Roč. 30, č. 4 (1982), s. 213 až 215

1983

Monografie

Právní ochrana zemědělského půdního fondu v podmínkách současné etapy vědeckotechnické revoluce v ČSSR. – Vyd. 1. – Brno: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1983, 139 s.

(Spisy PrF UJEP v Brně; Sv. 50)

Učebnice – spoluautorství

Praktikum ze zemědělskodružstevního práva: (denní studium) / Milan Pekárek, Ivana Průchová

Vyd. 1. – Brno : Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1983, 89 s.

Články v odborných časopisech – tuzemsko

Hospodaření zemědělských organizací v ochranných pásmech vodních zdrojů

In: Vodní hospodářství. Řada B. – č. 6 (1983),

K výuce práva životního prostředí na právnických fakultách v ČSSR

In: Právník. – ISSN 0231-6625. – Roč. 122, č. 12 (1983), s. 1141 až 1143

Právní prostředky ochrany družstevní kázně v JZD

In: Socialistická zákonnost. – Roč. 31, č. 1 (1983), s. 17 až 22

Právo záhumenkového užívání půdy

In: Právník. – ISSN 0231-6625. – Roč. 122, č. 2(1983), s. 143 až 150

1984

Učebnice – tuzemsko

Pozemkové právo. – Vyd. 1.

Brno : Rektorát UJEP, 1984, 230 s.

Učebnice – tuzemsko – spoluautorství

Soubor pramenů a dokumentů k právní problematice péče o životní prostředí. 1. část / Milan Pekárek, Ivana Průchová. – Vyd. 1. – Praha : Státní pedagogické nakladatelství, 1984, 217 s.

Příspěvky ve sbornících – tuzemsko

Právní pomoc v jednotných zemědělských družstvech

In: Sborník prací učitelů právnické fakulty v Brně. 13. – Brno : Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1984. – (Spisy PrF UJEP v Brně; č. 53), s. 186–188.

Články v odborných časopisech – tuzemsko

Dvě úvahy nad změnami právní úpravy pozemkových vztahů vyplývajících z novely OZ

In: Právník. – ISSN 0231-6625. – Roč. 123, č. 11 (1984),

K otázce uplatnění neplatnosti vystoupení z JZD ve zkrácené lhůtě před soudem

In: Socialistická zákonnost. – Roč. 32, č. 10 (1984),

1985

Učebnice – tuzemsko – spoluautorství

Soubor pramenů a dokumentů k právní problematice péče o životní prostředí. 2. část / Milan Pekárek, Ivana Průchová. – Vyd. 1. – Praha : Státní pedagogické nakladatelství, 1985, 216 s.

Články v odborných časopisech – tuzemsko

K nové právní úpravě oceňování nemovitostí při jejich převezech

In: Socialistická zákonnost. – Roč. 33, č. 7 (1985),

1986

Učebnice

Základy pozemkového práva : (metodická pomůcka pro pracovníky Druposu)

Brno : Drupos, 1986, 46 s.

Příspěvky ve sbornících – tuzemsko

Pozemkové právo a horní zákon

In: Horní právo 1986: sborník celostátní konference se zahraniční účastí. – Ostrava: Dům techniky, 1986.

Články v odborných časopisech – tuzemsko

Kolektivní řízení a odpovědnost v jednotném zemědělském družstvu

In: Právník. – ISSN 0231-6625. – Roč. 125, č. 5 (1986),

Majetkoprávní vztahy vznikající v souvislosti s pozemkovými úpravami

In: Správní právo. – ISSN 0139-6005. – Roč. 18, č. 6 (1986), s. 22

Právní ochrana stromů rostoucích mimo les

In: Správní právo. – ISSN 0139-6005. – Roč. 18, č. 4 (1986),

Články v odborných časopisech – tuzemsko – spoluautorství

K problematice řešení majetkoprávních otázek spojených s užíváním zemědělské půdy odňaté zemědělské výrobě / Milan Pekárek, Marie Rohlíčková

In: Arbitrážní praxe. – Roč. 26, č. 9 (1986),

1987

Učebnice – spoluautorství

Československé pozemkové právo / vypracoval autorský kolektiv pod vedením Juraje Kolesára. – 1. vyd. – Praha: Panorama, 1987, 252 s.

Právní otázky bytového družstevnictví / Milan Pekárek [et al.]. – Vyd. 1. – Brno: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1987, 146 s.

Soubor pramenů a dokumentů k právní problematice péče o životní prostředí. 3. část / Milan Pekárek, Ivana Průchová. – Vyd. 1. – Brno: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1987, 221 s.

Příspěvky ve sbornících – tuzemsko

K nové vyhlášce o ochraně zemědělského půdního fondu

In: Teoretická podstata a aplikácia plánovitého fungovania poľnohospodársko priemyselneho komplexu : zborník z konferencie. – Bratislava, 1987

Ochrana zemědělského půdního fondu

In: Sborník přednášek. – Košice: DT ČSVTS, 1987, s. 47–56

Postavení a úkoly národních výborů na úseku péče o zemědělský půdní fond

In: Úloha místních orgánů státní moci a správy v ochraně životního prostředí : mezinárodní konference (PLR 1987)

Články v odborných časopisech – tuzemsko

Náhrada škody v zemědělskodružstevním právu

In: Právník. – ISSN 0231-6625. – Roč. 126, č. 12 (1987)

Převody nemovitostí ve světle nové vyhlášky o správě národního majetku

In: Právník. – ISSN 0231-6625. – Roč. 126, č. 5 (1987), s. 343–355

1988

Učebnice – tuzemsko

Praktikum z pozemkového práva: (denní studium). – 1. vyd.

Brno: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1988, 84 s.

Učebnice – tuzemsko – spoluautorství

Hospodářská činnost socialistických organizací a stavební právo: učební texty pro postgraduální studium / kolektiv pracovníků právnické fakulty. – 1. vyd. – Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1988, 197 s.

Zemědělskodružstevní právo / Jaroslav Drobník a kolektiv. – Vyd. 1. – Praha: Právnická fakulta Karlovy univerzity, 1988, 204 s.

Příspěvky ve sbornících – tuzemsko

Stanovy jednotného zemědělského družstva za působnosti zákona č. 90/1988 Sb. o zemědělském družstevnictví

In: Nová právní úprava v praxi zemědělského družstevnictví. – Moravský Krumlov: ČSVTS, 1988, s. 39–46

Zamyšlení nad dalším vývojem zemědělského družstevnictví

In: Úloha práva v poľnohospodárskom komplexe v prestavbe hospodárskeho mechanizmu v ČSSR. – Košice: ČSVTS, 1988, s. 33–39

Články v odborných časopisech – tuzemsko

Pojem „zemědělský půdní fond“ a vyhláška č. 36/1987 Sb.

In: Správní právo. – ISSN 0139-6005. – Roč. 20, č. 6 (1988), s. 331–344

Vrácení kupní ceny pozemku jako důsledek neplatné kupní smlouvy

In: Socialistická zákonnost. – Roč. 36, č. 10 (1988), s. 599–602

1989

Příspěvky ve sbornících – tuzemsko

Náhrada škod vzniklých v souvislosti s využíváním nerostných surovin

In: Právo a náhrada škody v zemědělství. – Moravský Krumlov: ČSVTS, 1989, s. 38 až 46

Předmět činnosti jednotného zemědělského družstva

In: Právně teoretické otázky zemědělského družstevnictví. – Trutnov: Dům kultury ROH, 1989, s. 29 až 42

Vybrané problémy právní regulace péče o půdu, ovzduší, vodu a les

In: Právo a životní prostředí. – Praha: Dům techniky ČSTVS, 1989, s. 66 až 79

1990

Příspěvky ve sbornících – tuzemsko

Zamyšlení nad úlohou práva v péči o životní prostředí

In: Strategie trvale udržitelného rozvoje. – 1. vyd. – Praha: Státní zemědělské nakladatelství, 1990, s. 89 až 92

Současný právní stav družstevních forem hospodaření v zemědělství a perspektivy jejich dalšího rozvoje

In: Súčasný právny stav československého poľnohospodárstva. – Košice: SVTS Dom techniky, 1990, s. 49 až 57

Články v odborných časopisech – tuzemsko

K otázce platnosti vládního nařízení č. 50/1955 Sb.

In: Správní právo. – ISSN 0139-6005. – Roč. 23, č. 6 (1991), s. 364 až 366

Pozemkové právo – jeho stav a připravenost regulovat současné společenské vztahy

In: Právník. – ISSN 0231-6625. – Roč. 129 č. 8 (1990), s. 708 až 725

Právo a životní prostředí

In: EKO : ekologie a společnost. – ISSN 1210-4728. – Roč. 1, č. 1 (1990)

Právní režim rozdělování zemědělských družstev

In: Arbitrážní praxe. – Roč. 30, č. 10(1990), s. 274 až 278

1991

Jiná odborná knižní publikace – tuzemsko – spoluautorství

Komentář k zákonu o vlastnických vztazích k půdě a jinému zemědělskému majetku / autorů Milana Pekárka a Ivany Průchové. – Vyd. 1. – Brno: Juring, 1991, 119 s.

Články v odborných časopisech – tuzemsko

Členské podíly – prostředek privatizace zemědělských družstev

In: Právník. – ISSN 0231-6625. – Roč. 130, č. 3 (1991), s. 75 až 81

K problematice práva soukromého a veřejného

In: Právník. – ISSN 0231-6625. – Roč. 130, č. 9–10 (1991), s. 794 až 797

Uživací vztahy k pozemku jako překážka vrácení pozemku jeho vlastníkov

In: Správní právo. – ISSN 0139-6005. – Roč. 24, č. 7 (1991), s. 426 až 433

Články v odborných časopisech – tuzemsko – spoluautorství

Ještě k některým právním problémům rozdělování zemědělských družstev / Milan Pekárek, Jarmila Pokorná, Ivana Průchová

In: Arbitrážní praxe. – Roč. 31, č. 4(1991), s. 103 až 112

1992

Jiná odborná knižní publikace – tuzemsko – spoluautorství

Družstva a transformační zákon. I. díl / Milan Pekárek a kolektiv. – Frýdek-Místek: Inforpres, 1992.

Družstva a transformační zákon. II díl / Milan Pekárek a kolektiv. – Frýdek-Místek: Inforpres, 1992.

Komentář k novele zákona o půdě č. 93/1992 Sb., k zákonu o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech č. 284/1991 Sb., k zákonu o pozemkových fondech č. 569/1991 Sb. a dalším navazujícím předpisům. 2. díl / autorů Milana Pekárka a Ivany Průchové. – vyd. 1. – Brno: Juring, 1992, 149 s.

Učebnice – tuzemsko – spoluautorství

Soubor vybraných právních předpisů ke studiu pozemkového práva / Milan Pekárek, Ivana Průchová – vyd. 1. – Brno: Masarykova univerzita, 1992, 287 s. – (Edice učebnic PrF MU v Brně; č. 29) – ISBN 80-210-0540-8

Základy práva / Karel Schelle a kolektiv. – Vyd. 1. – Brno: Masarykova univerzita, 1992, 219 s. – (Edice učebnic PrF MU v Brně; č. 14). – ISBN 80-210-0462-2

Články v odborných časopisech – tuzemsko

Zahájení správního řízení o restituci vlastnického práva podle zákona č. 229/1991 Sb.

In: Správní právo. – ISSN 0139-6005. – Roč. 25, č. 6 (1992), s. 27 až 34

1993

Učebnice – tuzemsko

Komentář k novele zákona o půdě z. č. 183/1993 Sb. – Vyd. 1. – Brno: Masarykova univerzita, 1993, 104 s. – (Edice učebnic PrF MU v Brně; č. 72). – ISBN 80-210-0761-3

Učebnice – tuzemsko – spoluautorství

Ekologická újma a právní odpovědnost / [kolektiv autorů]. – Vyd. 1.

Brno: Masarykova univerzita, 1993, 48 s. – (Právnícké sešity; č. 37). – ISBN 80-210-0744-3

Péče o životní prostředí / Milan Pekárek [et al.] – Brno: Masarykova univerzita, 1993, 216 s. – (Edice učebnic PrF MU v Brně; č. 55). – ISBN 80-210-0715-X

Život a dílo prof. JUDr. Boleslava Pospíšila, DrSc. / Milan Pekárek, Karel Schelle. – 1. vyd. – Brno: Masarykova univerzita, 1993, 16 s. – (Právnícké sešity; č. 52). – ISBN 80-210-0697-8

Články v odborných časopisech – tuzemsko

K problematice výkladu ust. § 5 odst. 1 zák. č. 229/1991 Sb.

In: Právní praxe. – ISSN 1210-0900. – Roč. 41, č. 8 (1993), s. 483 až 486

Několik poznámek k vlastnictví porostů na zemědělské půdě

In: Právní praxe. – ISSN 1210-0900. – Roč. 41, č. 4 (1993), s. 217 až 219

Oprávněná osoba podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku

In: Časopis pro právní vědu a praxi. – ISSN 1210-9126. – Roč. 1, č. 1 (1993), s. 121 až 126

Patří výrok o náhradě do rozhodnutí pozemkového úřadu?

In: Právní praxe. – ISSN 1210-0900. – Roč. 41, č. 9 (1993), s. 554 až 557

Úvaha nad formulací výroku pozemkového úřadu v restitučním rozhodnutí

In: Právní praxe. – ISSN 1210-0900. – Roč. 41, č. 8 (1993), s. 498–499

Zemědělská družstva po transformaci – vypořádávání nároků z transformace = The cooperative farms after the transformation – settling the claims arising from the transformation

In: Časopis pro právní vědu a praxi. – ISSN 1210-9126. – Roč. 1, č. 2 (1993), s. 70 až 90

1994

Jiná odborná knižní publikace – tuzemsko – spoluautorství

Obchodní zákoník: komentář / Rudolf Chalupa, Ivana Štenglová, Miloš Tomsa a kolektiv. – 2. vyd., Praha: C.H. Beck, 1994, 645 s. – (Beckova edice Komentované zákony). – ISBN 80-7179-080-2.

Učebnice – tuzemsko – spoluautorství

Komentář k zákonu č. 72/1994 Sb. o vlastnictví k bytům a nebytovým prostorům. – Vyd. 1. – Brno: Masarykova univerzita, 1994, 72 s. – (Právnícké sešity ; č. 83). – ISBN 80-210-0937-3

Místní správa a životní prostředí / Milan Pekárek, Ivana Průchová. – vyd. 1. – Brno: Masarykova univerzita, 1994, 74 s. – (Právnícké sešity ; č. 82). – ISBN 80-210-0933-0

Základy práva. 1, Veřejné právo / Karel Schelle a kolektiv. – 2. opr. a dopl. vyd. – Brno: Masarykova univerzita, 1994, 444 s. – (Edice učebnic PrF MU v Brně ; č. 118). – ISBN 80-210-1037-1

Kapitola: Základy práva životního prostředí. – s. 173–180

Základy práva. 2, Soukromé právo / Karel Schelle a kolektiv. – 2. opr. a dopl. vyd. – Brno: Masarykova univerzita, 1994, 314 s. – (Edice učebnic PrF MU v Brně ; č. 119). – ISBN 80-210-1036-3

Kapitoly: Základy družstevního práva, Základy pozemkového práva – s. 248–279

Články v odborných časopisech – tuzemsko

Principy práva životního prostředí = Principles of the environmental law

In: Časopis pro právní vědu a praxi. – ISSN 1210-9126. – Roč. 2, č. 4 (1994), s. 112–119

Uplatňování nepřiznaných nároků z transformace zemědělských družstev = Asserting unrecognized claims from the transformation of cooperative farms

In: Časopis pro právní vědu a praxi. – ISSN 1210-9126. – Roč. 2, č. 3 (1994), s. 98 až 112

Vypořádání majetkových nároků vyplývajících z členství v družstvu v případě smrti člena

In: Právní praxe. – ISSN 1210-0900. – Roč. 42, č. 4 (1994), s. 205 až 209

Články v odborných časopisech – tuzemsko – spoluautorství

K otázce výše nároků oprávněné osoby na náhradu za lesní porosty / Milan Pekárek, Ivana Průchová

In: Právní rádce. – ISSN 1210-4817. – Roč. 2, č. 3 (1994), s. 49 až 50

1995

Jiná odborná knižní publikace – tuzemsko – spoluautorství

Obchodní zákoník: komentář / Ivana Štenglová, Stanislav Plíva, Miloš Tomsa a kolektiv. – 3. vyd.

Praha : C. H. Beck, 1995. – xvii, 702 s. – (Beckova edice Komentované zákony).

ISBN 80-7179-032-X.

Zákon o ochraně přírody a krajiny: (komentář) / [kolektiv autorů: Milan Pekárek, Ivana Průchová, Jana Dudová, Milan Domohorský, Svatomír Mlčoch, Drahomíra Pálenská]. – Brno : Iuridica Brunensia, 1995, 198 s. – (Právo a současnost ; Sv. 7).

– ISBN 80-85964-17-1

Učebnice – zahraničí – spoluautorství

Právo životního prostředí / Soňa Košičiarová a kolektiv. – 1. vyd. – Bratislava : Manz, 1995, 379 s. – (Učebné texty Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislave).

– ISBN 80-85719-04-5

Příspěvky ve sbornících – tuzemsko

Právo životního prostředí : jeho funkce v systému českého práva

In: Právo životního prostředí: (sborník příspěvků z konference). – 1. vyd. – Brno : Masarykova univerzita, 1995, s. 5 až 13 – (Právnícké sešity ; č. 103) – ISBN 80-210-1139-4. –

Články v odborných časopisech – tuzemsko

Do třetice k náhradám za lesní porosty

In: Právní rádce. – ISSN 1210-4817. – Roč. 3, č. 3 (1994), s. 49 až 49

Právní prostředky prosazování ekologických požadavků = Legal means of enforcing ecological demands

In: Časopis pro právní vědu a praxi. – ISSN 1210-9126. – Roč. 3, č. 2 (1995), s. 96 až 101

1996

Učebnice – tuzemsko

Pozemkové právo. – Vyd. 1. – Brno: Masarykova univerzita, 1996, 301 s. – (Edice učebnic PrF MU v Brně; č. 151). – ISBN 80-210-1349-4

Učebnice – tuzemsko – spoluautorství

Praktikum z práva životního prostředí / [kolektiv autorů: Josef Cingroš, Jana Dudová, Drahomíra Pálenská, Milan Pekárek, Ivana Průchová]. – Vyd. 1. – Brno: Masarykova univerzita, 1996, 129 s. – (Edice učebnic PrF MU v Brně; č. 154). – ISBN 80-210-1432-6

Jiná odborná knižní publikace – tuzemsko – spoluautorství

Obchodní zákoník: komentář / Ivana Štenglová, Stanislav Plíva, Miloš Tomsa a kolektiv. – 4. vyd., Praha: C. H. Beck, 1996. – xx, 833 s. – (Beckova edice Komentované zákony). – ISBN 80-7179-097-4.

Příspěvky ve sbornících – zahraničí

Možnosti uplatňování práva na příznivé životní prostředí v praxi

In: Právo na životné prostredie – základné právo človeka. – Bratislava: PrF UK 1996, s. 80 až 84

Články v odborných časopisech – tuzemsko

K problému přeměny transformačního majetkového podílu člena zemědělského družstva v jeho členský základ

In: Právní praxe. – ISSN 1210-0900. – Roč. 44, č. 10 (1996), s. 635 až 638

Nad jedním soudním rozhodnutím: ke vztahu § 6 odst. p) zákona č. 229/1991 Sb. k obecné právní úpravě ochrany vlastnického práva

In: Právní rozhledy. – ISSN 1210-6410. – Roč. 4, č. 10 (1996), s. 459 až 461

Poznámky k ochraně majetkových práv vlastníků a uživatelů nemovitostí v územním plánování

In: Stavební právo : bulletin. – ISSN 1211-6386. – Roč. 1, (1996)

1997

Příspěvky ve sbornících – tuzemsko

Ke stavu českého družstevnictví a družstevního práva v polovině 90. let

In: Stav a perspektivy českého družstevnictví a právo : sborník příspěvků z konference. – Vyd. 1. – Brno: Masarykova univerzita, 1997. – (Spisy PrF MU v Brně. Řada teoretická; Sv. 182). – ISBN 80-210-1541-1. – s. 9–18

Články v odborných časopisech – tuzemsko

Ke vztahu restitučního řízení podle § 8 zák. č. 229/1991 Sb. (ve znění pozdějších předpisů) k restitučnímu řízení podle § 9 ve spojení s § 11 odst. 1 téhož zákona

In: Právní praxe. – ISSN 1210-0900. – Roč. 45, č. 5(1997), s. 297 až 301

1998

Učebnice – tuzemsko – spoluautorství

Právo životního prostředí. II. díl – / kolektiv autorů [Josef Cingroš, Jana Dudová, Ilona Jančářová, Milan Pekárek, Ivana Průchová]. – 1. vyd. – Brno: Masarykova univerzita, 1998, 328 s. – (Edice učebnic PrF MU v Brně ; č. 187). – ISBN 80-210-1750-3

Právo životního prostředí. III. díl – / kolektiv autorů [Josef Cingroš, Jana Dudová, Ilona Jančářová, Milan Pekárek, Ivana Průchová]. – 1. vyd. – Brno: Masarykova univerzita, 1998, 336 s. – (Edice učebnic PrF MU v Brně ; č. 210). – ISBN 80-210-1973-5

Skripta – tuzemsko – spoluautorství

Praktikum z pozemkového práva / Milan Pekárek, Ivana Průchová. – 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 62 s. – (Edice učebnic PrF MU v Brně ; č. 194). ISBN 80-210-1795-3

Jiná odborná knižní publikace – tuzemsko – spoluautorství

Obchodní zákoník: komentář / Ivana Štenglová, Stanislav Plíva, Miloš Tomsa a kolektiv. – 5. vyd., Praha: C. H. Beck, 1998. – xviii, 1110 s. – (Beckova edice Komentované zákony). – ISBN 80-7179-143-1.

Články v odborných časopisech – tuzemsko

Komu uložit sankci za nedovolené skácení stromu: (k § 8 a k ustanovením souvisejícím zákona č. 114/1992 Sb.).

In: Správní právo. – ISSN 0139-6005. – Roč. 31, č. 5 (1998), s. 257 až 260

Nad jedním rozhodnutím: k výkladu ustanovení § 22 odst. 8 zák. č. 229/1991 Sb. (ve znění pozdějších novel)

In: Soudní rozhledy. – ISSN 1210-6410. – Roč. 4, č. 2 (1998), s. 47 až 48

Právní režim porostů

In: Časopis pro právní vědu a praxi. – ISSN 1210-9126. – Roč. 6, č. 2 (1998), s. 201 až 218

1999

Monografie – tuzemsko

Majetková účast občanů v družstvech a její právní aspekty. – 1. vyd. – Brno: Masarykova univerzita, 1999, 233 s. – (Spisy PrF MU v Brně. Řada teoretická ; Sv. 224). – ISBN 80-210-2145-4.

Příspěvky ve sbornících – tuzemsko (č. 41)

Několik poznámek k restitučním podle zákona o půdě.

In: Restituce podle zákona o půdě: (sborník příspěvků z konference). – 1. vyd. – Brno: Masarykova univerzita, 1999. – (Spisy PrF MU v Brně. Řada teoretická ; Sv. 222). – ISBN 80-210-2054-7. – s. 56 až 72.

Poznámky k zák. č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí.

In: Přístup k informacím o životním prostředí : (sborník z konference) – 1. vyd. – Brno : Masarykova univerzita, 1999. – (Edice učebnic PrF MU v Brně ; č. 221).
ISBN 80-210-2046-6. – s. 50–54.

2000

Učebnice – tuzemsko – spoluautorství

Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související : komentované znění.

/ Milan Pekárek, Milan Damohorský, Ivana Průchová, Drahomíra Pálenská. – Vyd. 1.
Brno : Masarykova univerzita, 2000, 320 s. – (Edice učebnic PrF MU v Brně ; č. 244).
– ISBN 80-210-2376-7

Příspěvky ve sbornících – tuzemsko

Vlastnictví a životní prostředí.

In: Právo životního prostředí : tematické okruhy : Vlastnické právo a ochrana životního prostředí; Trestní právo a ochrana životního prostředí : sborník z konference. Rýchory, KRNP, 22. až 25. září 2000. / editor Milan Damohorský.

Praha : Ediční středisko PF UK, 2000, s. 9 až 15 – ISBN 80-85889-37-4. –

Články v odborných časopisech – tuzemsko

Postavení a úloha institutu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) v systému právních prostředků používaných k ochraně životního prostředí v ČR : příspěvek přednesený na 12. regionální střeoevropské konferenci IUAPPA a 4. mezinárodní konferenci „Hodnocení vlivů na životní prostředí PRAHA 2000“ konané 11.–14. září 2000 v Praze.

In: Časopis pro právní vědu a praxi. – ISSN 1210-9126. – Roč. 8, č. 3 (2000), s. 327 až 332

Zánik práva družstevního užívání pozemků – nad osudem jedné výjimky ze zákona.

In: Právní rozhledy. – ISSN 1210-6410. – Roč. 8, č. 12 (2000), s. 541 až 545

2001

Jiná odborná publikace – tuzemsko – spoluautorství

Obchodní zákoník : komentář. / Ivana Štenglová, Stanislav Plíva, Miloš Tomsa a kolektiv. – 6. vyd. – Praha : C. H. Beck, 2001. – xix, 1671 s. – (Beckova edice Komentované zákony). – ISBN 80-7179-516-X.

Příspěvky ve sbornících – tuzemsko

Věcná břemena, spoluvlastnictví

In: Voda a pozemkové úpravy : sborník VII. konference, [Kutná Hora], září 2001. – Vyd. 1. – Kutná Hora : Sdružení vodohospodářů ČR, 2001, s. 11 až 19 – ISBN 80-02-01442-1.

Příspěvky ve sbornících – zahraničí

Konkurenční doložka a zákaz zneužití práva v nové pracovněprávní úpravě.

In: Zákaz zneužitia práva: VI. Lubyho právnické dni : medzinárodná vedecká konferencia, Omšenie, 20. a 21. september 2000 organizovaná Nadáciou Štefana Lubyho v spolupráci s Právnickou fakultou Trnavskej univerzity v Trnave, Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky a Slovenskou sekciou Medzinárodnej asociácie pre právnú a sociálnu filozofiu. – 1. vyd. – Bratislava : Iura Edition, 2001, s. 229 až 240 – ISBN 80-89047-00-9

Zamyšlení nad některými aspekty práva na příznivé životní prostředí

In: Právo na priaznivé životné prostredie – základné právo človeka II. : (zborník výstupov rešiteľov grantového projektu VEGA (č. p. 1/7307/20) a účastníkov vedeckého seminára s medzinárodnou účasťou konaného 28. novembra 2001 na Právnické fakulte UPJŠ v Košiciach / [Ján Čipkár]. – 1. vyd., s. 13 až 18 – Košice, Právnická fakulta UPJŠ, 2001

Články v odborných časopisech – tuzemsko

Právo životního prostředí se představuje

In: České právo životního prostředí. – ISSN 1213-5542. – Roč. 1, č. 1(2001), s. 6 až 10

2002

Učebnice – tuzemsko – spoluautorství

Právo životního prostředí. I. díl / Milan Pekárek, Ilona Jančářová. – 1. vyd.

Brno : Masarykova univerzita, 2002, 108 s. – (Edice učebnic PrF MU v Brně; č. 287). – ISBN 80-210-2784-3

Jiná odborná knižní publikace – tuzemsko – spoluautorství

Obchodní zákoník: komentář / Ivana Štenglová, Stanislav Plíva, Miloš Tomsa a kolektiv. – 7. vyd., Praha: C. H. Beck, 2002. – xvi, 1325 s. – (Beckova edice Komentované zákony). – ISBN 80-7179-782-0

Články ve sbornících – tuzemsko

Veřejný ochránce práv a poskytování restitučních náhrad za nevydané pozemky

In: Postavení a role ombudsmana v demokratické společnosti : sborník příspěvků přednesených na mezinárodní vědecké konferenci dne 14. května 2002. – 1. vyd., s. 113 až 120 – Brno : MU, 2002. – ISBN 80-210-2944-7

Články v odborných časopisech – tuzemsko

O členství v bytovém družstvu v procesu dělení tohoto družstva : zamyšlení nad jedním případem = On housing cooperative membership in the process of dividing the cooperative.

In: Časopis pro právní vědu a praxi. – ISSN 1210-9126. – Roč. 10, č. 1 (2002), s. 40 až 44

2003

Učebnice – tuzemsko – spoluautorství

Pozemkové právo / Milan Pekárek, Ivana Průchová. – Vyd. 2., přeprac. a rozš.
Brno : Masarykova univerzita. 2003. – 400 s. – (Edice učebnic PrF MU v Brně ; č. 318).
– ISBN 80-210-3238-3

Jiná odborná knižní publikace – tuzemsko – spoluautorství

Obchodní zákoník : komentář / Ivana Štenglová, Stanislav Plíva, Miloš Tomsa a kolektiv – 8. vyd., Praha : C.H. Beck, 2003.– xvi, 1443 s. – (Beckova edice Komentované zákony). – ISBN 80-7179-685-9.

Příspěvky ve sbornících – tuzemsko

Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva
In : Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva : sborník z konference : mezinárodní česko-polsko-slovenská konference konaná na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze ve dnech 24. až 26. října 2002 v Praze / Milan Damohorský, Vojtěch Stejskal (eds.). – Praha : Ediční středisko PF UK, 2003. – ISBN 80-85889-47-1. – s. 88 až 96.

Příspěvky ve sbornících – zahraničí

Konsenzuálnost práva, politiky a morálky jako předpokladu efektivnosti rozhodovacích procesů ve veřejné správě v oblasti ochrany životního prostředí

In : Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae. Tomus XXII. – Bratislava : Univerzita Komenského, 2003. – ISBN 80-223-1791-8. – s. 251 až 258. (Vedecká konferencia Legislatívne trendy v rozhodovacej činnosti verejnej správy, 12. september 2001, Sekcia environmentálneho práva)

2004

Jiná odborná knižní publikace – tuzemsko – spoluautorství

Obchodní zákoník : komentář / Ivana Štenglová, Stanislav Plíva, Miloš Tomsa a kolektiv – 8. vyd., Praha : C.H. Beck, 2003.– xvi, 1439 s. – (Beckova edice Komentované zákony). – ISBN 80-7179-863-0.

OBSAH

<i>Milan Damohorský: Laudatio</i>	7
<i>Petr Petržilek: Pozdrav Milanu Pekárkovi</i>	9
<i>Ivana Průchová: Poznámka k právní ochraně včel před negativními vlivy chemizace v zemědělství</i>	10
<i>Jana Dudová: Ke střetu veřejných zájmů při ochraně životního prostředí a veřejného zdraví</i>	13
<i>Jana Zástěrová: Nazrál čas k přijetí 3. všeobecné deklarace zvířat?</i>	21
<i>Wojciech Radecki: Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za przestępstwa przeciwko środowisku</i>	33
<i>Milan Damohorský: Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí</i>	45
<i>Filip Dienstbier: Efektivita práva a ekonomického nástroje ochrany životního prostředí</i>	49
<i>Milan Kindl: K některým aspektům soukromoprávní ochrany životního prostředí</i>	53
<i>Josef Staša: Alternativy uplatňování zájmu ochrany životního prostředí při povolovací činnosti v oblasti výstavby</i>	61
<i>Jiří Šembera: Reforma ústřední státní správy a řízení životního prostředí</i>	72
<i>Milan Štefanovič: Potravinová bezpečnost v environmentálnom práve</i>	81
<i>Tereza Tichá: Shrnutí úvah nad koncentrací řízení v ochraně životního prostředí</i>	86
<i>Veronika Vlčková: Vztah územního plánování a posuzování vlivů na životní prostředí</i>	91
<i>Vojtěch Stejskal: Jak vypadá v České republice půl roku po vstupu do Evropské unie v teorii a praxi transpozice a implementace evropských směrnic na ochranu přírody</i>	96
Publikační činnost Milana Pekárka	103

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

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

Šéfredaktor:

JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

e-mail: CSPZP@seznam.cz

Výkonná redaktorka:

Mgr. KAROLINA ŽÁKOVSKÁ

Předseda redakční rady:

doc. JUDr. Ing. MILAN PEKÁREK, CSc.

Členové redakční rady:

doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.

JUDr. MVC. 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 ROTHŘOČKL

JUDr. Ing. JOSEF STAŠA, CSc.

JUDr. JIŘÍ ŠEMBERA, CSc.

JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph.D.

Sazba a technická redakce provedena
v nakladatelství Eva Rozkotová–IFEC

Tištěno na recyklovaném papíru.

Redakční uzávěrka 14. čísla: 01. 12. 2004

14. číslo vyšlo dne 30. 12. 2004 v Praze

Náklad: 500 výtisků

Časopis v roce 2004 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.