

Omezení působnosti České inspekce životního prostředí

Jitka Jelínková

Částí patnáctou zákona č. 465/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, byl „drobně“

novelizován i zákon o ochraně přírody a krajiny. Změny se týkají především působnosti České inspekce životního prostředí, která by se už neměla zabývat případy tzv. fyzických osob nepodnikajících.





Nepovolené kácení dřevin rostoucích mimo les tvoří významnou část agendy ČIŽP Foto archiv AOPK ČR

Legislativní přílepek obešel připomínkové řízení

K omezení působnosti ČIŽP (§ 80 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, dále též „ZOPK“) došlo cestou legislativního „přílepku“, tj. poslaneckého pozměňovacího návrhu, který naprosto nesouvisel s problematikou liniového zákona ani snad – šířeji – s novým stavebním zákonem a zákonem o jednotném environmentálním stanovisku. Přípomínky ostatních orgánů ochrany přírody, včetně orgánů obcí a krajů či ekologických občanských sdružení, tak byly vyloučeny.

Co zákonodárce napsat chtěl – a dále se zamysleme nad tím, zda ve všech případech jednoznačně napsal a zda je změna právní úpravy vhodná pro prosazování zájmů přírody a krajiny – vyjádřil v odůvodnění pozměňovacího návrhu slovy „změna předpokládá úpravu v zákoně o ochraně přírody a krajiny, a to odejmutím kompetence ke kontrole, vedení správních řízení a přestupkových řízení s fyzickými osobami nepodnikajícími, vyjma

kontrolní kompetence kontrol podmíněnosti podle zákona o zemědělství v souladu s přímo použitelným předpisem Evropských společenství upravujícím prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém“.

Proč zákonodárce k omezení působnosti ČIŽP po více než třiceti letech účinnosti zákona o ochraně přírody a krajiny přistoupil, vysvětlil „potřebou úspor a odstraněním duplicit s ostatními příslušnými orgány státní správy (krajské úřady, správy národních parků, Agentura ochrany přírody a krajiny, obce s rozšířenou působností, újezdní úřady)“.

Kontrolní působnost ČIŽP

K omezení kontrolní působnosti Inspekce došlo jednoduchou úpravou (vložením slova „podnikajícími“) první věty § 80 ZOPK tak, že „Česká inspekce životního prostředí kontroluje, jak jsou orgány veřejné správy, vyjma ústředních orgánů, právníckými a podnikajícími fyzickými osobami dodržována ustanovení právních předpisů, přímo použitelných předpisů Evropské unie a rozhodnutí

týkající se ochrany přírody a krajiny“. Nedotčena zůstala navazující věta druhá, podle níž „Inspekce zjišťuje a eviduje případy ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik nebo trvání“. Lze si jistě klást otázku po vztahu těchto dvou ustanovení, tj. zda Inspekce se své obecně formulované povinnosti podle věty druhé nemůže zprostit, ani pokud za případy ohrožení a poškození přírody a krajiny stojí nepodnikající fyzické osoby, ale musí je zjišťovat a evidovat jinými úředními postupy než kontrolou podle kontrolního řádu (což by bylo komplikovanější). Většinový výklad však bude nepochybně takový, že jde o pouhé opomenutí zákonodárce i ve větě druhé § 80 odst. 1 výslovně stanovit, že „zjišťování“ inspekce se týká jen případů, kdy odpovědnými osobami jsou právnícké a podnikající fyzické osoby.

Kdy jde o přestupek podnikající fyzické osoby?

Odejmutí kompetence k projednání přestupků fyzických osob (§ 87 ZOPK) úpravou § 80 odst. 4



Turistická cesta po přiblížování dřeva Foto archiv AOPK ČR

(„Inspekce projednává přestupky právnických a podnikajících fyzických osob podle tohoto zákona.“) je jednoznačné. Co ovšem tak jednoduché není, je výklad pojmu „podnikající fyzická osoba“ pro účely přestupkového práva. K otázce významu veřejnoprávního oprávnění fyzické osoby k podnikání, resp. faktického výkonu podnikatelské činnosti, se vyjádřil Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání v Závěru č. 163 ze dne 21. 9. 2018 v tom smyslu, že i pro přestupkovou odpovědnost podnikající fyzické osoby je primárním kritériem skutečná povaha činnosti (srov. § 420 odst. 1 občanského zákoníku) a až druhořadým kritériem to, zda je fyzická osoba zapsána v obchodním rejstříku, má k podnikání živnostenské nebo jiné oprávnění (např. zemědělský podnikatelé podle zákona č. 252/1991 Sb., o zemědělství).

V praxi orgánů ochrany přírody je nepochybně základním vodítkem pro to, aby uvažovaly o odpovědnosti podnikající fyzické osoby, skutečnost, že fyzická osoba disponuje živnostenským nebo jiným veřejnoprávním oprávněním k podnikání. Případy, kdy orgán ochrany přírody prokáže, že fyzickou osobu je

třeba vzhledem k charakteru její činnosti považovat za podnikatele, i když nedisponuje např. živnostenským oprávněním (ale samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku), nebudou v praxi příliš časté. Zúžení kompetence Inspekce na projednání přestupků právnických a podnikajících fyzických osob nepochybně zvyšuje význam aplikace zmiňovaného Závěru poradního sboru.

Novela č. 465/2023 Sb. neobsahuje žádné přechodné ustanovení, to znamená, že Inspekce řízení o přestupku podle § 87 zákona zahájena před účinností této novely musí předat jinému orgánu ochrany přírody, který je k projednání nadále příslušný (tj. nejčastěji obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností). Pokud by odvolací orgán, tj. Ministerstvo životního prostředí, zrušil rozhodnutí Inspekce o přestupku podle § 87 ZOPK, bude věc vracet k novému projednání jinému orgánu ochrany přírody (obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, Agentuře apod.).

Omezení, případně zastavení škodlivé činnosti

O prevenci by v ochraně přírody a krajiny mělo jít především.

Proto se jako zvlášť neblahého důsledku zúžení kompetencí ČIŽP obávám nárůstu případů, kdy dojde k věcně nedůvodnému pokácení dřevin na základě nezákonného povolení vydaného starostou malé obce, ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje či biotopů zvláště chráněných druhů, k odstraňování či ničení hnízd, škodlivým zásahům do významných krajinných prvků černými stavbami a terénními úpravami – proto, že je provádějí fyzické osoby bez živnostenského či jiného oprávnění k podnikání, a proto, že jiný orgán ochrany přírody než ČIŽP nebude umět nebo ani moci včas rizikovou či přímo škodlivou činnost omezit nebo zakázat.

K prevenci újmy hrozící, leckdy bezprostředně, zájmům přírody a krajiny má zákon dva nástroje, a to omezení a zákaz činnosti podle § 66 (tuto kompetenci ČIŽP částečně sdílí s jinými orgány ochrany

přírody, které jsou ovšem limitovány rozsahem své územní působnosti, v případě obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů i rozsahem své věcné působnosti¹ a exkluzivně inspekční omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění nedostatků a jejich příčin podle § 80 odst. 2.

Před novelizací § 66 vložením odst. 2 o nemožnosti uplatnění „v případě již vydaného platného pravomocného rozhodnutí“ (tj. do novely č. 350/2012 Sb.) používala ČIŽP k prevenci dotčení zájmů přírody a krajiny chráněných zákonem především toto ustanovení spíše než § 80 odst. 2 (postup podle § 66 má některé výhody: ze zákona je odňat odkladný účinek odvolání, existuje skutková podstata přestupku nedodržení omezení či zákazu činnosti vysloveného podle § 66). Ve znění účinném od 1. 1. 2013 může Inspekce postupovat podle § 66, jen pokud regulovaná činnost nebyla povolena (možná i nezákonně) jiným orgánem ochrany přírody. Časté podněty na zastavení pravomocně povolených kácení nebo poznatky z vlastní úřední činnosti o důvodném podezření na nezákonnost vydaného povolení nemůže Inspekce řešit postupem podle § 66, ale podle § 80 odst. 2.

Právě ve vztahu k tomuto použití omezení, případně zastavení škodlivé činnosti je novela č. 465/2023 Sb. vyjímající z působnosti Inspekce fyzické osoby nepodnikající zvláště kontroverzní. V případě pravomocného povolení ke kácení vydaného fyzické osobě nepodnikající zřejmě nebude žádný právní nástroj, jak chystané kácení operativně pozastavit, i pokud nezákonnost pravomocného povolení bude zjevná (z praxe je dobře známo, že rozhodnutí o povolení ke kácení vydaná malými obecními úřady leckdy postrádají základní náležitosti správního rozhodnutí, natož aby naplňovala požadavky § 8 odst. 1 zákona na vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin a správní uvážení o existenci nebo neexistenci závažného důvodu pro povolení kácení a uvážení o uložení náhradní výsadby podle § 9 odst. 1). Obecní úřad obce s rozšířenou působností, který může adresovat rozhodnutí fyzické osobě nepodnikající, nebude moci opatření podle § 66 učinit, protože zde bude „platné pravomocné rozhodnutí“. Než by krajský úřad na základě podnětu ORP toto rozhodnutí zrušil v přezkumném řízení či alespoň pozastavil jeho vykonatelnost (srov. § 98, § 95 odst. 5 spr. řádu), bude leckdy pokáceno.

Výklad, podle nějž i po novele č. 465/2023 Sb. je možné, aby Inspekce nařídila omezení, resp. zastavení škodlivé činnosti fyzické osobě nepodnikající, ovšem není podle mého názoru zcela

vyložen. V nové formulaci složitého souvětí, které tvoří první větu v § 80 odst. 2, není ani jazykové vyjádření natolik jednoznačné, aby se slova na konci souvětí, tj. „v případech hrozící škody naříditi omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin“, nutně pojila se slovy „právníkům a podnikajícím fyzickým osobám“ na začátku tohoto dlouhého souvětí. Navíc, jak známo, „jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.)“ (Pl. ÚS 33/97, publ. pod č. 30/1998 Sb.). Právě to, že omezení, případně zastavení škodlivé činnosti podle § 80 odst. 2 bylo od počátku výlučnou pravomocí Inspekce, na rozdíl od omezení a zákazu činnosti podle § 66 nesdílenou s jinými orgány ochrany přírody, a to, že Inspekce má mezi orgány ochrany přírody exkluzivní postavení spočívající v její pravomoci kontrolovat jiné orgány veřejné správy vyjma ústředních, by svědčilo pro výklad, že nemůže-li jiný orgán ochrany přírody omezit nebo zakázat fyzické osobě nepodnikající potenciálně nezákonnou činnost použitím § 66, může tak nadále učinit Inspekce nařízením omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění nedostatků a jejich příčin podle § 80 odst. 2.

V případě výkladu, že Inspekce nemůže naříditi omezení, resp. zastavení škodlivé činnosti fyzické osobě nepodnikající, by navíc vznikly paradoxní situace, kdy byla-li by realizátorem (najatým zhotovitelem) škodlivé činnosti právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, Inspekce by jí škodlivou činnost zastavit mohla, naopak pokud by fyzická osoba nepodnikající realizovala zmíněné nezákonně povolené kácení vlastními silami a prostředky, činnost by zastavena být nemohla.

Vyžadování prokázání původu a totožnosti

Ustanovení o oprávnění Inspekce vyžadovat prokazování původu a totožnosti podle § 54 (tj. prokazování původu jedinců zvláště chráněných druhů a exemplářů chráněných podle mezinárodních úmluv a totožnosti osob, které je drží nebo s nimi jinak nakládají) zůstalo novelou č. 465/2023 Sb. nedotčeno (pouze se přesunulo z odstavce druhého do druhé věty odstavce třetího § 80). Lze si klást otázku, v jakých situacích bude Inspekce toto oprávnění nově využívat či jaký je smysl a efektivita výkonu tohoto oprávnění, jestliže Inspekce nemůže zahájit kontrolu s fyzickou

osobou nepodnikající, odebrat jí nedovoleně držené jedince či projednat její přestupek.

Místo závěru

Z výše uvedeného vyplývá, že obecním úřadům obcí s rozšířenou působností a dalším orgánům ochrany přírody naroste „dozorová agenda“, kterou dosud řešily spíše doplňkově. Vzhledem k jejich přetížení povolovací činností pod tlakem přísných lhůt, které s vydáváním jednotného environmentálního stanoviska k záměrům podle nového stavebního zákona ještě vzroste, není příliš reálné, že na kontrolní, preventivní a sankční činnost budou moci vyčlenit více kapacit než dosud. Je tedy pravděpodobné, že „odnětí“ fyzických osob nepodnikajících z působnosti ČIŽP – specializovaného dozorového orgánu s více než třicetiletou tradicí – oslabí prosazování práva ochrany přírody a krajiny. ■

¹ Působnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů k omezení nebo zákazu činnosti podle § 66 odst. 1 [§ 77 odst. 1 písm. r) a § 77a odst. 4 písm. t)] je omezena rozsahem jejich věcné působnosti. Před novelou č. 349/2009 Sb. byly tyto orgány ochrany přírody příslušné k „ukládání opatření podle § 66“ bez omezení, podle novelou upraveného znění „v rozsahu své působnosti“ ukládají podmínky pro výkon činností, které by mohly způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, nebo takové činnosti zakazují podle § 66. Touto působností je míněna věcná působnost. Podle výkladu legislativního odboru MŽP tak např. obecní úřady obcí s rozšířenou působností nejsou příslušné k omezení nebo zákazu činnosti, která spočívá v zásahu do biotopu zvláště chráněných druhů; zvláštní druhová ochrana je v kompetenci krajských úřadů, proto jsou krajské úřady příslušné i k použití § 66 ve vztahu k činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu těchto zvláště chráněných částí přírody.