

Aktuální otázky práva životního prostředí

Zpráva z odborného semináře

Jana Tkáčiková*

Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně uspořádala dne 29. 9. 2004 odborný česko-slovenský seminář na téma **Aktuální otázky práva životního prostředí**. Zastoupeni byli účastníci jak ze sféry akademických pracovníků, tak představitelů veřejné správy, podnikatelské praxe a nevládních organizací. Jelikož téma semináře bylo velice široké, odrazilo se to na rozmanitosti příspěvků i jejich referentů.

Provázení celým programem semináře se zhostila Ivana Průchová, docentka pořádající instituce. Po úvodním přivítání a sdělení nezbytných informací organizačního charakteru se sama ujala slova a přednesla svůj příspěvek na téma **Environmentalizace právního řádu ČR**.

Nejdříve nastínila historický vývoj právní disciplíny práva životního prostředí spolu se zákonnou úpravou ochrany životního prostředí. Poté se věnovala dvěma aktuálním otázkám. První spatřuje v kompetenční rovině, nejednoznačném vymezení postavení Ministerstva životního prostředí ČR (dále jen MŽP), pře-

devším vůči Ministerstvu zemědělství ČR (dále jen MZe), s nedůslednou úpravou vrchního státního dozoru. Druhý problém se týká kodifikace práva životního prostředí ve formě kodexu. Přednášející se kloní k názoru, že v případě společenské vůle kodifikovat právo životního prostředí by bylo nejvhodnější přistoupit pouze ke kodifikaci obecné části práva životního prostředí. Za stávající situace se však jeví rovněž jako možné, být dočasné řešení, doplnit stávající zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a to o instituty, které právní praxe postrádá (např. dořešení ekologické újmy a odpovědnosti za ni, zpřesnění principů práva životního prostředí).

V diskusi, která následovala hned po přednesení příspěvku uvedl JUDr. RNDr. Jaroslav Chyba, že v několika případech se využití zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, ukázalo užitečným z hlediska interpretačního. Doc. Milan Damohorský se přiklonil k názoru, že zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, sehrál v minulosti svoji úlohu a že je

* Mgr. Jana Tkáčiková, doktorandka na katedře práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty MU v Brně

možno po případných novelizacích počítat s jeho využitelností až do doby eventuálního přijetí kvalitního kodexu.

K tomu doplnila ještě doc. Soňa Košičiarová situaci na Slovensku, které aplikuje několikrát novelizovaný zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a o novém se zatím neuvažuje.

Další příspěvek v obecné rovině přednesl doc. Milan Damohorský z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Týkal se aktuálních pedagogických otázek v procesu výuky práva životního prostředí. Konstatoval, že výuka práva životního prostředí má již svoje místo na všech českých právnických fakultách. Nedostatky spatřuje zejména v nejednotnosti přístupu k výuce, malém množství odborných publikací, nepropracované obecné části práva životního prostředí, v institucionálním i personálním zabezpečení. Ve výuce se podle jeho slov nelze zaměřit pouze na řešení praktických příkladů, je nutno klást důraz i na teoretické problémy práva životního prostředí.

V diskusi vystoupila doc. Ivana Průchová. Podotkla, že na pořádající fakultě byla obnovena studentská vysokoškolská odborná činnost. Mgr. Petr Vaculík z právního oddělení Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského v Brně spatřuje hlavní nedostatek v nedůsledné či vůbec žádné provázanosti výuky většiny předmětů na právnických fakultách s právem Evropských společenství. Kolegové z Právnické fakulty Komenského univerzity v Bratislavě vyjádřili skepsi nad postavením práva životního prostředí, neboť jej – viděno jejich očima – na Slovensku nepovažují za prioritní ani studenti, ani pedagogové ostatních oborů a důsledkem této situace je jeho momentální zařazení mezi povinně volitelné předměty. Podle JUDr. Ilony Jančářové bude společenská poptávka po orientaci v právu životního prostředí stoupat, nutnost jeho výuky se ukazuje již v současné právní praxi, a to nejen z pohledu „ochranářů“ životního prostředí, nýbrž i podnikatelských subjektů.

Následující tři vystoupení se týkala problematiky poskytování informací o životním prostředí.

JUDr. Ilona Jančářová se zaměřila na tzv. aktivní přístup k informacím o životním prostředí. Jmenovitě šlo o soubory dat a registry, které by měly být v ČR na základě ratifikované Aarhuské úmluvy zprovozněny a k nimž by měla mít veřejnost přístup. Zdůraznila, že dosud chybí konkrétní právní úpravy, které by stanovily povinnost zpřístupňovat vedené elektronické registry veřejnosti (kromě zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečištění a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Rovněž se zmínila o připravované novelizaci zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Na závěr svého referátu nabídla odkazy na současné webové stránky, kde lze některé údaje o životním prostředí získat. Ve veřejně dostup-

ných elektronických databázích vidí přínos jak pro povinné subjekty, tak pro veřejnost.

JUDr. RNDr. Jaroslav Chyba se v diskusi zmínil o zveřejňování informací v oblasti vodního hospodářství, kde každý správce povodí je povinen zpracovávat za příslušný rok tzv. vodní bilanci, přičemž má povinnost ji uveřejnit na internetu. Podotkl, že je na těchto webových stránkách mizivá návštěvnost. Dále nastolil otázku, jak se vypořádat s nesprávnými hlášeními od subjektů, které jsou povinny do registrů přispívat. Navíc dle jeho názoru registry stejně nedokáží nahradit ve větší míře informace podávané na základě stávajících žádostí, kdy žadatelé, zejména v sousedských nebo konkurenčních sporech, požadují informace jdoucí do detailu. JUDr. Ilona Jančářová reagovala na nesprávnost vložených informací od povinných subjektů zavedením jejich trestněprávní odpovědnosti, jak je podle jejích poznatků uplatňováno např. v USA.

O novém slovenském zákoně č. 205/2004 Z. z. o shromažďování, uchovávání a šíření informací o životním prostředí a o aktivním přístupu k těmto informacím informoval JUDr. Jozef Toth z Právnické fakulty Komenského univerzity v Bratislavě. Vzhledem k předchozí právní úpravě, která prošla značným vývojem během posledních let, usuzuje, že nově přijatý zákon by měl účinněji zajistit právo veřejnosti na informace o životním prostředí. Byl rozšířen okruh povinných osob informovat o znečištění způsobené jejich činnostmi, které nesou správněprávní odpovědnost za informace postupované při nahlašování do registrů, k 1. 7. 2006 by měly být zprovozněny veřejně přístupné databáze obsahující nejen environmentální informace, ale i seznamy povinných osob.

V diskusi bylo vzneseno několik otázek. Jednu položila JUDr. Ilona Jančářová. Na její dotaz, zda existuje hranice míry znečištění pro zveřejnění informací, odpověděl přednášející kladně. Na dotaz JUDr. Drahomíry Pálenské k ratifikaci Aarhuské úmluvy Slovenskou republikou byla odpověď záporná.

Doc. Soňa Košičiarová se ve svém příspěvku vyjádřila k druhé straně věci, tedy k pasivnímu přístupu k informacím o životním prostředí, kdy uvedla několik svých postřehů, které činí problémy v praxi. Je jím institut negativních fiktivních rozhodnutí, který sice urychluje postup správních orgánů, avšak klade vysoké nároky na znalosti správního práva účastníků řízení. Se zásadou *ne bis in idem* se běžně dostává tento institut do kolize, a to v případě, kdy správní orgán sice rozhodl, ale nepodařilo se mu rozhodnutí doručit. Dalším problémem je z procesního hlediska zásada *res iudicata*, která je pro účastníka překážkou k získání informace v budoucnosti, kdy nabylo právní moci fiktivní rozhodnutí.

Prof. Milan Štefanovič z Právnické fakulty v Trnavě ve svém vystoupení nabídl pohled na stavební právo a jeho vztah k ochraně životního prostředí. I na Slovensku stále platí zákon č. 50/1976 Sb., o územním

plánování a stavebním řádu, který již byl mnohokrát novelizován. Po krátkém uvedení věci, tj. ovlivňování složek životního prostředí stavebními zájmy, se prof. Štefanovič zaměřil na dvě otázky: na ochranu zemědělského půdního fondu v novém zákoně včetně zavedení nového pojmu „stavební pozemek“ a vyvlastňování ve veřejném zájmu.

Předmětem diskuse, ve které vystoupili mj. doc. Milan Damohorský, doc. Milan Pekárek nebo JUDr. Jana Dudová, byla problematika veřejného zájmu s důrazem na otázku střetu majetkových zájmů se zájmy ochrany přírody. Konkrétně doc. Milan Pekárek vyslovil názor, že veřejný zájem z pohledu pozitivistického je to, co za něj prohlásí správní orgán ve svém konečném rozhodnutí.

Doc. Milan Pekárek z brněnské právnické fakulty se věnoval kompenzacím za omezení vlastnického práva v důsledku ochrany životního prostředí. Ve svém vystoupení načrtl a okomentoval ustanovení ve složkových zákonech, které s kompenzacemi počítají. Zároveň upozornil na nezbytnost těchto kompenzací, neboť každý vlastník se chová ekonomicky a díky těmto omezením, která způsobují nerovnost, by bez náhrady mohl ztratit zájem na výkonu svého práva.

Trestní odpovědnost v životním prostředí byla předmětem příspěvku JUDr. Terezy Tiché z pražské právnické fakulty. Ta se zaměřila na připravovanou novelu trestního zákona, která by měla být odpovědí na změny nastalé na poli práva mezinárodního a evropského. Nejprve uvedla důvody nezbytnosti trestněprávní ochrany životního prostředí, kdy jak orgány EU, tak Rada Evropy dospěly k závěru, že trestní právo je jediným dostatečně účinným donucovacím prostředkem. U nově připravovaného trestního zákona zmínila například úvahy o trestní odpovědnosti právnických osob u taxativně vymezených trestných činů, novou kategorizaci trestných činů podle jejich závažnosti na přečiny a zločiny, přesnější formulaci a rozšíření skutkových podstat environmentálních deliktů.

V diskusi doc. Soňa Koščiarová podotkla, že aplikace skutkových podstat chránících životní prostředí je poměrně nízká, neboť je obtížné formulovat protiprávní následek včetně dokázání příčinné souvislosti. Velkou roli zde hraje také stále nedořešená možnost trestněprávního postihu činnosti právnických osob, doplnila přednášející. Doc. Ivana Průchová zmínila jednu z velmi frekventovaných skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí, je jí neoprávněné kácení lesů.

Mgr. Jan Czajkowski z kanceláře Veřejného ochránce práv (dále jen VOP) přednesl nejčastější důvody zásahů VOP (neodůvodněnost rozhodnutí, průtahy řízení, nerespektování překážky zahájeného řízení) a dále nastínil případy řešené VOP, které mají spojitost s životním prostředím. Jednalo se o zásahy do významných krajinných prvků a otázku nezbytnos-

ti vydávat závazná stanoviska, o nezahrnování občanských sdružení mezi účastníky správních řízení, o černé skládce a jejich nedostatečnou právní úpravu.

Velmi podnětnou diskusi vyvolal případ kácení dřevin. Mgr. Magdaléna Chytrá z Botanické zahrady upozornila na právní úpravu ochrany dřevin před kácením mimo les. Souhlas se schválením uděluje obec, která nemá odborné pracovníky. Jako vhodné řešení navrhuje vytvořit seznam autorizovaných firem, které by povolovaly a oceňovaly kácené dřeviny.

Doc. Milan Damohorský zdůraznil, že v povolovacích řízeních je třeba důsledně odlišovat postavení účastníků řízení, svědků a znalců a neztotožnil se se závěrem, že by v rozhodování o kácení dřevin rostoucích mimo les měla být vyblokována účast orgánů veřejné správy.

JUDr. Jaroslav Chyba rozebral institut vodního práva „správa povodí“, což označuje činnost, kterou vykonává každý podnik ve svém povodí. Jako problematické se mu jeví disproporce mezi právy a povinnostmi správců toků v neprospěch jejich práv. To srovnává s rozsáhlými oprávněními občanských sdružení v rámci správních řízení. Dále se věnoval i kolizi vodohospodářských zájmů a ochrany přírody.

V diskusi vystoupil doc. Milan Damohorský a uvedl, že všechna vodohospodářská opatření a zásady by měly být realizovány v souladu se zájmy na ochranu přírody a krajiny, i když je zjevné, že ne vždy je snadné soulad v praxi uskutečnit.

Již dříve nadneseným tématem vztahu MZe a MŽP se zabýval Ing. Josef Žák z MŽP. Upozornil na to, že MŽP jako odvolací orgán proti rozhodnutím České inspekce životního prostředí se mnohdy dostane k případům spadajícím do kompetencí MZe, protože ČIŽP má širší kompetence na některých úsecích ochrany životního prostředí než samo MŽP. Hovořil také o zajímavé konstrukci ukládaných pokut v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v případě, že je porušitelem stanovených povinností obec. Polovina z uložené pokuty se vrací do obecního rozpočtu a obec tudíž nese poloviční správní odpovědnost.

Některé zvláštnosti ve vzájemných vazbách zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, uvedla Mgr. Kliková z Právnické fakulty v Brně. Zmínila § 59, odst. 1, písm. j) zákona o vodách, ve kterém je vyloučeno speciální použití zákona o ochraně přírody a krajiny. Orgán ochrany přírody a krajiny se nemusí žádat o povolení ke kácení dřevin, které rostou na hrázích sloužících k ochraně před povodněmi. To neplatí pro památné stromy a chráněné rostliny, ledaže by hrozilo nebezpečí z prodlení. Na opomenutí zákonodárce narazila v zákoně o ochraně přírody a krajiny, který odkazuje na již zrušený zákon

o vodách, v němž byly jinak definovány základní pojmy, např. vodní tok, což by mohlo mít jisté důsledky v praxi.

Administrativně-právním nástrojům v zákoně o ochraně přírody a krajiny se věnoval JUDr. Vojtěch Stejskal pražské právnické fakulty, přičemž důraz kladl na nově zavedené instituty na základě tzv. euronovely. Jmenovitě se jednalo o nový prvek kategorizace objektů ochrany – ptáky, o tzv. ptačí oblasti v rámci kategorizace územní a s tím související změny při vydávání správních aktů (např. souhlasů, výjimek ze zákazů, rozhodnutí o odchylném postupu) nebo při uzavírání subordinančních smluv o způsobu hospodaření v ptačích oblastech.

V rámci diskuse zazněl dotaz JUDr. Ilony Jančářové týkající se efektivnosti a přesnosti z hlediska provedené transpozice práva Evropských společenství do zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle slov referujícího jde o „poslední záchranu“ pro ČR, nicméně s tím, že ke konstrukci některých ustanovení lze mít výhrady a bude je třeba zřejmě podrobit revizi.

JUDr. Drahomíra Pálenská hovořila o alternativních zdrojích energie, jakými jsou větrné a vodní elektrárny, ve vztahu k ochraně přírody a krajiny. Na začátku svého příspěvku vyjmenovala základní právní ustanovení, která s problematikou souvisí (např. zákon o ochraně přírody a krajiny, stavební zákon, zákon o hospodaření s energií). Připomněla také úlohu Aktualizované státní politiky životního prostředí ČR 2004, která na prvé místo staví ochranu přírody, krajiny a biologické rozmanitosti, ale zároveň podporuje zavádění moderních energetických technologií. Z důvodu nešetřených zásahů do volné přírody musí však existovat určitá omezení pro umístění alternativních zdrojů energie, tzn. že jejich zavádění je na území ČR podporováno, ale ne bez ohledu na ostatní části životního prostředí.

Diskuse se po tomto příspěvku upnula k problému zakázání již povolené činnosti, působí-li negativně na životní prostředí. Své názory vyjádřili JUDr. Ilona Jančářová s odkazem na § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů o omezení a zákazu činnosti a doc. Milan Pekárek s odkazem na čl. 35 Listiny základních práv a svobod, podle kterého výkon práv z povolení nemůže být na újmu životního prostředí, kteří tak dospěli k závěru, že zákaz možný je. Naopak doc. Soňa Košičiarová upozornila na úskalí této konstrukce ve vztahu k právní jistotě subjektů, jimž byla konkrétní činnost rozhodnutím povolena.

JUDr. Bronislav Cepek z PrF KU v Bratislavě seznámil účastníky semináře se slovenskou právní úpravou poplatků za odpad. Uvedl základní důvody ukládání poplatků, jsou jimi motivace k separování odpadů, k omezování odpadů, k následnému zhodnocování odpadů.

Nejen slovenská, ale celoevropská problematika likvidace autovraků zazněla z úst studenta PrF a ESF MU v Brně Jána Bahýla a zástupce podnikatelské sféry Ing. Pavla Hriňa. Přednášející se zaměřili jak na stránku legislativní, tak i praktickou. Padla neuvěřitelná čísla, každý rok je v Evropě evidováno téměř 10 milionů autovraků, každý rok je uvedeno do provozu 15 milionů nových automobilů. Hovořili o nové evropské směrnici a jejím promítnutí do slovenské právní úpravy, která by měla zabezpečit ekologické odstraňování vozidel vyřazených z provozu. Pod ekologickým způsobem odstraňování byla představena materiálová recyklace nebo ještě lépe úplná demontáž.

JUDr. Jana Dudová z PrF MU v Brně se věnovala ochraně veřejného zdraví z pohledu environmentálního. Nastínila otázku zasahování zainteresované veřejnosti do ochrany veřejného zdraví. Dále rozebrala pojmy hodnocení rizik a rozumně dosažitelná míra.

O právní úpravě hluku a ochraně před ním hovořil Mgr. Pavel Černý z Ekologického právního servisu. Podle jeho slov jde o nešťastnou a nevhodnou právní úpravu, která není příznivá pro dotčené subjekty (např. účastenství v řízeních o povolení nadlimitního zdroje hluku, podmínky vydání tohoto povolení). Tvrdí, že je nutné změnit stav, kdy ochrana životního prostředí a dalších veřejných zájmů je až na malé výjimky výlučnou doménou státu a jeho orgánů a kdy účast veřejnosti je chápána jako okrajový leckdy i nechtěný institut.

Fungování systému rychlého varování pro potraviny a krmiva v ČR bylo předmětem příspěvku Mgr. Jany Tkáčikové, doktorandky na PrF MU v Brně. V krátkosti nastínila, proč byl vybudován takovýto systém, co je jeho cílem, kdo se na jeho fungování podílí a jelikož je to nový institut českého právního práva, jaký vývoj se předpokládá v dalších letech.

Dále vystoupila se svým referátem Mgr. Jana Plotová z Krajského úřadu v Jihlavě. Upozornila na některé nešvary, ke kterým dochází při výkonu památkové péče. Jejich jádro spatřuje v nedostatečné právní úpravě, ve vztazích mezi památkáři a správními orgány.

V závěrečné diskusi, která se vztahovala zároveň i k posledním pěti příspěvkům, u nichž nebyl ze zcela pragmatických (časových) důvodů, dán prostor bezprostředně po jejich přednesení, bylo vzneseno několik dotazů a poznámek k ochraně veřejného zdraví (JUDr. Jana Dudová), obecně závazným vyhláškám ve spojitosti s ochranou před hlukem (doc. Petr Průcha, Mgr. Jana Plotová) nebo k problematice vyřazování starých vozidel z evidence (doc. Ivana Průchová).

I když den byl krátký a příspěvků a podnětů k diskusi mnoho, nic z toho nebylo na újmu tomuto vědeckému semináři, který byl dozajista přínosem nejen pro zúčastněné. Znění všech příspěvků, včetně těch které

na semináři nezazněly, bude k dispozici ve sborníku, který by měl vyjít v průběhu následujících několika měsíců.

Závěrem lze dodat, že byl vznesen návrh na další

setkání pod gescí Právnické fakulty MU v Brně, včetně jeho možného zaměření „Půda – environmentální a majetkoprávní souvislosti“.