

Ochrana životního prostředí a správní řád

Ivana Průchová

Základní konstrukce

Cílem tohoto příspěvku je analýza některých problémů týkajících se použití správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení) při rozhodování orgány státní správy na úseku ochrany životního prostředí. Prameny platné právní úpravy,¹ v nichž bude hledána odpověď na obsah a systematiku pravidel chování, týkajících se zkoumaných otázek, se jeví funkční členit na ty, které pocházejí z období před rokem 1990 a na ty ostatní. To vzhledem k tomu, že ty na druhém místě jmenované se již snaží vycházet z legislativy zemí Evropského společenství² a lze v nich nalézt pozitivní trendy i na úseku shromažďování podkladů pro definitivní rozhodnutí o povolení či nepovolení konkrétní aktivity, u níž se předpokládají negativní vlivy na jednu či více složek životního prostředí. Pro některé nové právní předpisy (např. zákon ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších změn a doplnění) je zřejmá snaha při posuzování zásahů do území orgány státní správy nevršit za sebou řetězec individuálních správních aktů vydaných ve správním řízení, ale naopak snaha vytvořit podmínky pro vytvoření tzv. integrovaného řízení o aktivitách v území, jehož základním znakem by bylo, že teprve finální rozhodnutí bude vydáváno jako individuální správní rozhodnutí se všemi důsledky z toho vyplývajícími (zejména uplatnění řádných, mimořádných opravných prostředků ve smyslu správního řádu, žalob proti pravomocnému správnímu rozhodnutí atd.). Tento závěr však nelze generalizovat, neboť naopak zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny naopak závazné stanovisko or-

¹Při přípravě podkladů pro tento příspěvek byla provedena rešerše právních předpisů z oblasti práva životního prostředí, a to podle jeho jednotlivých složek (např. ochrana vody, půdy, lesa, ovzduší, přírody a krajiny, územní plánování a stavební řád). Citace použitých právních předpisů, které slouží k zobecnění otázek týkajících se rozhodování na úseku ochrany životního prostředí jsou pak uvedeny přímo v textu příspěvku

²Viz blíže např. Madar, Z.: Evropské zákony o ochraně životního prostředí, Praha 1990, Mezřický, V. – Kružíková, E.: Analýza zahraničních zákonů o životním prostředí založených na principu integrované ochrany, Praha 1994, Ústav pro ekopolitiku

gánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2 a 3 cit. zákona k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku a obdobně i souhlas orgánu ochrany přírody ve smyslu – 37 odst. 2 a a § 44 odst. 1 cit. zákona (k aktivitám zde uvedeným na území zvláště chráněných území) nevylučuje ve svém § 90 odst. 1 z působnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řádu, i když se jedná o situace, kde by tyto formy činnosti orgánů ochrany přírody mohly probíhat mimo klasické správní řízení, neboť svojí povahou představují odborný závěr orgánu ochrany přírody, který tvoří podklad pro vydání navazujícího správního rozhodnutí (o umístění stavby atd.). Problematický je závěr tam, kde eventuální zásah do území není vázán na další rozhodovací pravomoc správního orgánu a realizace změny závisí pouze na vůli vlastníka území (např. některé případy změn kultur pozemků. Tam se naopak zase jeví vhodné závazné stanovisko správního orgánu jako funkční vydávat v režimu správního řízení s výsledným individuálním správním aktem, aby byla žadateli takového rozhodnutí dána možnost se proti němu kvalifikovaně bránit cestou opravných prostředků. V opačném případě by mohl pouze podávat opakované žádosti, případně řešit situaci cestou stížností. V konečných důsledcích by s event. odvoláním na zásah do svých vlastnických práv by ho taková situace mohla vést i k podání žaloby.

Rozhodování ve správním řízení podle správního řádu zachoval dále (rovněž na rozdíl od již výše citovaného zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu) zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) pro řízení, v němž se rozhoduje o odnětí pozemků plnění funkcí lesa a nebo o omezení využívání pozemků pro plnění funkcí lesa.

Samotný zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí procesní pravidla při postupu orgánů ochrany životního prostředí neobsahuje. Pouze v § 15 stanoví, že každý se může stanoveným způsobem domáhat u příslušného orgánu svých práv vyplývajících ze zákona o životním prostředí a dalších předpisů upravujících věci životního prostředí. Konkrétní právní úpravu ponechává tedy navazujícím právním předpisům odvětvovým, případně na nich právě nechává, zda v nich budou stanovena speciální pravidla chování, či zda tyto odvětvové předpisy odkáží na obecné předpisy o správním řízení, či ne, resp. zda tak učiní generelně, či s určitými modifikacemi.

Pro nalezení odpovědi na otázku, jak nejlépe pro futuro přistoupit k řešení procesních postupů orgánů státní správy, je tedy nutné vyjít z obsahu těchto speciálních odvětvových předpisů, konkrétně z předpisů, které se týkají nejen těch složek životního prostředí, jejichž státní správa spadá pod resort ministerstva životního prostředí, ale i z dalších (zejména vazby na státní správu na úseku územního plánování a stavebního řádu, na úseku lesního hospodářství, na úseku těžby nerostů,

na úseku hygieny prostředí).

Na základě rešerše řady právních předpisů, týkajících se přímo, případně zprostředkovaně ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek, lze v platné právní úpravě vysledovat následující konstrukce vztažené příp. vyloučení obecných předpisů o správním řízení (tj. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení) na postup orgánů státní správy:

a) konstrukce, která u každého jednotlivého rozhodovacího procesu uvádí, zda se jedná o rozhodnutí vydávané formou správního rozhodnutí či ne. Pro uživatele právního předpisu je pohodlná, neboť se bezprostředně dozvídá, zda na postup platí či neplatí správní řád
např.

- zákon č. 138/1973 Sb., o vodách – § 14 odst. 3 – vyjádření nenahrazuje povolení ani souhlas a není rozhodnutím podle předpisů o správním řízení.
- zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, v platném znění – § 4 odst. 6 – na vyjádření příslušného orgánu státní správy podle odstavce 2 (např. vyjádření při výstavbě dotýkajícího se odpadového hospodářství již ve stadiu zpracování zadání stavby nebo jeho změn).

b) konstrukce, kde v jednom souhrnném ustanovení jsou buď pozitivně nebo negativně výslovně vymezena ustanovení, na které platí postup podle správního řádu.

např.:

- § 90 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění – „obecné předpisy o správním řízení se nevztahují na řízení podle § 5 odst. 6, § 6, § 11 odst. 3, § 17, 18, 24, 27, 38, 40, 46 odst. 2, § 52, 53 a 69 tohoto zákona“.
- § 21 zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu – „na řízení podle § 2 odst. 2, § 5 odst. 2, § 6 odst. 2, § 7 odst. 3 a § 9 odst. 6 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení“.

c) konstrukce, z níž vyplývá, že generelně se postupuje podle správního řádu, pokud výslovně předmětný zákon nestanoví jinak
např.

- zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších změn a doplňků – § 140 – Není-li výslovně stanoveno jinak, vztahují se na řízení podle tohoto zákona obecné předpisy o správním řízení.

„Stanoveno jinak“ pak znamená buď úplné vyloučení správního řádu – např. § 28 zákona č. 50/1976 Sb. – „na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů se nevztahují obecné předpisy a správním řízení.“ (pak musí být postup správního orgánu výslovně a detailně upraven) nebo modifikaci pravidel obsažených ve správním řádu – např. 36 odst. 2 – zásada koncentrace řízení, ustanovení o speciálně vymezených účastnících řízení atd.).

- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) – § 58 odst. 2 – „Pokud tento zákon nestanoví jinak, postupují orgány státní správy lesů při řízení o věcech upravených tímto zákonem podle správního řádu“.

d) konstrukce, z níž jednoznačně vyplývá, že na postup se nevztahují obecné předpisy o správním řízení
např.

zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí – § 23 – „Na část druhou a třetí tohoto zákona se nevztahují obecné předpisy o správním řízení“. – část 2.

- Posuzování staveb, činností a technologií, část. 3.
- Posuzování koncepcí.

V takovém případě je (viz obdobně jako v podobné situaci pod písm. c) vhodné přímo v zákoně procesní pravidla určit, aby posléze nedocházelo ze strany žadatelů k pochybnostem, jaké je jejich postavení vůči správnímu orgánu, který příslušnou formu činnosti realizuje.

e) konstrukce, která pamatuje na možné vršení nejružnějších postupů, vyjadřující tendenci vytvoření integrovaného řízení s jedním finálním správním rozhodnutím

např.:

zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, ve znění pozdějších změn a doplňků – „Pokud není věc, která je předmětem souhlasu orgánu ochrany ovzduší podle tohoto zákona, součástí správního řízení vedeného jiným správním orgánem, vztahují se na vydání souhlasu předpisy o správním řízení, s výjimkou souhlasu udělovaného podle 11 odst. 1 písm. b) d) a e).“

S touto konstrukcí je schopen se samozřejmě bez větších komplikací vypořádat odborník aplikující při svém správním rozhodování předpisy z různých odvětvových oblastí. Z hlediska běžného uživatele takovéto právní úpravy lze předpokládat, že bude muset být příslušným správním orgánem poučen na povaze rozhodování, a to v zájmu zamezení neobdobných opravných podání a stížností.

Z výše uvedeného lze vysledovat, že obecné předpisy o správním řízení jsou při rozhodování správních orgánů vyloučeny buď tehdy, když se jedná o jeden z dílčích kroků v řetězci podkladů pro definitivní rozhodnutí. Pokud jde o kategorii tzv. vyjádření, které představuje svojí povahou formu činnosti k detailnímu problému – nebývají blíže procesní pravidla výslovně upravena.

Jinak je tomu v případech komplexních postupů, u nichž je působnost správního řádu vyloučena. Za takové postupy je zejména nutno na úseku životního prostředí považovat proceduru posuzování vlivů na životní prostředí (viz přísl. ustanovení zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí ve spojení se zákonem ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí nebo příslušná ustanovení zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších změn a doplňků v části týkající pořizování územně plánovací dokumentace. V obou případech jsou přesně vymezena postavení jednotlivých subjektů podílejících se na pořizování, dotčených orgánů, fyzických a právnických osob, výslovně jsou upraveny lhůty pro plnění povinností a uplatnění námitek). I tato konstrukce je pro uživatele právní úpravy výhodná, neboť nachází komplexní informaci o procesním postupu.

Z hlediska uživatelského je nejproblematictější kombinování speciálních pravidel obsažených v konkrétním odvětvovém zákoně na úseku životního prostředí s obecnými pravidly správního řádu v těch částech, kde nejsou dotčena zvláštní úpravou.

Z hlediska konstrukcí pravidel chování o vztazení či vyloučení správního řádu, se jeví nejoptimálnější konstrukce jasně vyjadřující, zda se postupuje či nepostupuje podle správního řádu.

V daných souvislostech se tedy nabízí otázka, zda by nebylo vhodné uvažovat o zcela specifickém procesu – řízení na úseku rozhodování o otázkách týkajících se životního prostředí. V čs. právním řádu je takováto situace např. na úseku daňového řízení. V podmínkách event. zvláštního procesního postupu při rozhodování o věcech týkajících se životního prostředí je však třeba vycházet i z dosavadních tradic čs. právní úpravy a zvážit, nakolik je nejen funkční, ale i reálné s ohledem na zaběhnuté právní mechanismy uvažovat eventuálně o radikálním zásahu do stávající právní úpravy. Už problém vlastního vymezení okruhu otázek spadajících pod pojem správy na úseku životního prostředí je velice komplikovaný a praxe ukazuje, že do působnosti orgánů na úseku státní správy životního prostředí jsou v různých státech zahrnovány různé okruhy problémů. Je tomu tak konec konců i v podmínkách České republiky. Za příklad lze použít např. situaci na úseku územního plánování a stavebního řádu a lesního hospodářství. Žádný jistě nepochybuje o tom, že územní plánování a veškerá navazující rozhodování o umístování

staveb do území jsou významnými nástroji ochrany životního prostředí. Z toho také vycházela koncepce zahrnující tuto agendu do resortu ministerstva životního prostředí. Změna realizovaná v závěru roku 1992 spočívající v přesunutí této agendy do resortu ministerstva hospodářství byla vyvolána zjevnou obavou o přísném posuzování možných ekologických negativních vlivů i u drobných a dílčích aktivit umístěvaných do území. Optimálnost tohoto řešení ukáže teprve čas. Je však třeba vidět, že i řada dílčích aktivit s individuálně drobnými negativními vlivy může při územní koncentraci znamenat kvalitativně velkou zátěž daného území. Bude pak na nekompromisnosti dotčených orgánů státní správy – včetně orgánů ochrany životního prostředí, aby v řízeních podle tohoto zákona nekompromisně námitky v širších souvislostech uplatňovaly. Tento závěr se pak týká i potenciálně hrozícího postavení sousedů zamýšlených aktivit. Z hlediska specifických účinků některých aktivit na okolí (hluk, zápach atd. se pak jeví vhodné upravit vymezení sousedů v rámci řízení probíhajících podle stavebního zákona (výslovně vyjádřit, že jimi nejsou pouze bezprostřední sousedé z hlediska územního sousedství). Obdobně by bylo možné argumentovat pro oblast státní správy na úseku lesního hospodářství, která s účinností od 1.1.1996, s výjimkou území národních parků, přešla do působnosti ministerstva zemědělství.

V současném období tedy zřejmě nenastaly podmínky pro radikální zásah do koncepce správního rozhodování v podmínkách čs. řádu. To však neznamená, že při pracích na novém zákoně o životním prostředí by neměla být otázkám procesním věnována speciální pozornost. Doporučit lze však přístup, který by umožnil případnou procesní část zákona uvádět do společenské praxe postupně, ve vazbě na změny v právní úpravě na úseku jednotlivých složek životního prostředí. Jednalo by se tedy o řešení kompromisní. Uvažovat o stanovení zvláštních pravidel chování se přitom jeví funkční zejména pro oblast povolovacích řízení pro činnosti, které potenciálně vykazují znaky činností negativně ovlivňujících jednotlivé složky životního prostředí (zejména tedy oblast povolování technologií, nakládání s látkami na výstupu technologií, využívání přírodních zdrojů atd.)

Rozhodování orgánů státní správy z hlediska časového

Na základě výše provedené rešerše celkových konstrukcí správního rozhodování s uvedením demonstrativních příkladů jednotlivých konstrukcí se jeví vhodné věnovat se rozhodování orgánů státní správy na úseku životního prostředí z hlediska časových návazností a provázaností jednotlivých – správnímu rozhodování podléhajících – aktivit. I zde se samozřejmě projevuje negativně fakt, že se jedná o předpisy s různých časových období. Při event. koncipování nového zákona o životním prostředí by proto měla být zvážena možnost přechodného ustano-

vení, které by případně nesoulady do starších právních předpisů pro období než budou ony samy výslovně novelizovány případně nahrazeny zákony zcela novými, vyřešilo souhrnným způsobem vzájemné vazby mezi různými formami činnosti v jednotlivých etapách rozhodování. Zcela samostatnou pozornost přitom vyžaduje posouzení účinnosti nové právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí, a to zejména z hlediska event. možnosti obrany proti stanovisku orgánu ochrany životního prostředí. Rovněž na úseku posuzování koncepcí by bylo vhodné právní úpravu co do procesních pravidel dopracovat, bohužel s touto procedurou nejsou v České republice dostatečné zkušenosti.

Následující přehled je průřezem aktivit, s nimiž se lze v platné právní úpravě otázk týkajících se životního prostředí setkat. I pro tyto oblasti samozřejmě platí výše naznačený problém nejednotnosti vnitřní koncepce obecně závazných právních předpisů na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí, neboť pocházejí z různých časových období.

a) Posuzování záměrů

aa) EIA, biologické hodnocení podle z.ČNR č. 114/1991 Sb., o ochraně přírody a krajiny, vzájemný vztah

Z hlediska časovosti se jedná o první procesní etapu při rozhodování o aktivitách dotýkajících se životního prostředí. V období před listopadem 1989 speciální právní úprava na území tehdejší ČSFR neexistovala. Z hlediska územního zatížení byly dané otázky zejména předmětem posuzování v režimu územního plánování, územního řízení a stavebního řízení. Základním pramenem právní úpravy byl tedy zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších změn a doplňků. Ve vazbě na ekologické zákonodárné iniciativy v roce 1991 a 1992 byla i pro naše podmínky vypracována právní úprava posuzování vlivu činností, technologií a koncepcí na životní prostředí, legislativní výraz nalezla jak přímo v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, tak v zákoně ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a vyhl. č. 499/1992 Sb., o odborné způsobilosti pro posuzování vlivů na životní prostředí a o způsobu a průběhu veřejného projednávání posudku. Obsahově se tato právní úprava týká posuzování staveb, činností a technologií, koncepcí a výrobků. Z hlediska procesního se na postup při posuzování vlivů staveb, činností, technologií a koncepcí nevztahují obecné předpisy o životním prostředí. Bylo tedy nutno vytvořit vlastní procesní pravidla přímo v předmětném zákoně. Jak analýzou vlastního normativního textu, tak na základě znalosti aplikační praxe lze již po prvním období působení této právní úpravy konstatovat, že si vyžádá určité korekce, a to právě mj. i v otázkách procesního

rázu. Zejména se bude třeba věnovat okamžiku zahajování procesu posuzování vlivů na životní prostředí z hlediska výběru aktivit, které mu budou plně podřízeny. Dále bude nutno zvážit dopracování postavení veřejnosti. Z hlediska procesního se pak jeví problematickým i okamžik možného přerušení veřejného projednávání posudku.

Konkrétně bude zapotřebí zvážit, zda by na rozdíl od dosavadní koncepce obsažené v § 12 vyhl. č. 499/1992 Sb. vycházející z možnosti pověřené osoby projednání přerušit nebylo vhodné výslovně nejzávažnější důvody pro přerušení vyjmenovat a při jejich naplnění pak pověřenou osobu činit povinnou projednání přerušit. Proti této konstrukci bude stát zřejmě argument nákladnosti veřejného projednání a argument týkající se nutnosti ponechat této osobě prostor pro uvážení, zda k přerušení dojde či ne. Ovšem viděno očima navrhovatelů event. přerušení je třeba vidět, že dosavadní právní úprava se z hlediska procesního staví do role subjektů, které nemají zaručen přesný procesní postup pro případ podání návrhu na přerušení. Minimálně by tedy právní úprava měla být doplněna o povinnost pověřené osoby v případě negativního postoje k návrhu na přerušení jmenovitě protokolovat důvody, které ji vedou k závěru, že důvody pro přerušení nejsou splněny.

Za nejproblematičtější je pak třeba vidět vztah veřejnosti ke konečnému stanovisku příslušného orgánu životního prostředí. Vzhledem k tomu, že tvoří pouze – byť povinný – podklad pro navazující řízení (zejména územní řízení) – je abstrahováno v platné právní úpravě od možnosti přímých opravných prostředků.

Tomuto problému je podle mne věnovat pozornost. Mělo by být v zájmu samotného státu, aby event. připomínky v této první fázi posuzování vlivů na životní prostředí bylo počítáno s opravným prostředkem, byť specifického rázu.

Závěrem lze říci, že proceduru EIA je třeba i nadále koncipovat jako samostatný proces. Nebylo by vhodné na ni uplatňovat obecné předpisy o správním řízení. Stávající procesní stránku však bude nutné na základě aplikačních zkušeností dopracovat.

Souběžně s pracemi na zákoně ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí probíhaly práce na návrhu zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Ten pro fázi úvah o závažných zásazích do objektů chráněných tímto zákonem pracuje v § 67 s povinností investora zajistit si provedení přírodovědného průzkumu dotčených pozemků a písemné hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na rostliny a živočichy (tzv. biologické hodnocení). Současně vymezuje vztah k event. proceduře EIA tak, že v případě, že by toto biologické hodnocení bylo součástí jiného ekologického hodnocení, není třeba biologické hodnocení podle 67 zákona ČNR č. 114/1992 Sb. uložit. Vlastní procesní pravidla pro uložení

biologického hodnocení zákon ani prováděcí vyhláška č. 395/1992 Sb. neobsahuje. Obě právní úpravy se zaměřují na obsahovou náplň tohoto biologického hodnocení. Biologické hodnocení prováděcí vyhláška označuje za zprávu, z hlediska její povahy je možno ji považovat za nezbytný podklad pro postup orgánů státní správy při vlastním povolování činností.

Na rozdíl od procedury EIA postup podle § 67 vůbec nepracuje s laickým prvkem, tj. s účastí veřejnosti. Jedná se tedy o odborné posouzení bez zapojení veřejnosti. Bude proto velmi citlivě nutno zvažovat právě výše naznačené vazby na proceduru EIA, a to jak z hlediska procesního, tak samozřejmě věcného.

ab) **předběžné souhlasy, předchozí souhlasy, stanoviska, vyjádření**

Na základě provedené analýzy platné právní úpravy je třeba říci, že institut předběžných souhlasů, předchozích souhlasů, stanovisek a vyjádření se ve složkových předpisech objevuje velice často. I v těchto případech je třeba hledat vždy nejprve odpověď na otázku, zda orgán státní správy při jejich vydávání postupuje, či nepostupuje podle správního řádu. V zásadě lze říci, že pokud právní úprava vyžaduje vydání stanoviska či vyjádření, jedná se vesměs o formu činnosti realizovanou mimo správní řízení. V případě předchozích souhlasů je možné se ale setkat i s konstrukcí, z níž vyplývá, že předchozí souhlas je vydáván ve správním řízení. Konkrétně tak tomu je v případě právní úpravy obsažené např. v zákoně ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny – konkrétně např. § 44, 37 odst. 2. Ustanovení § 90 odst. 1 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., v platném znění vyloučilo pro tyto situace působnost správního řádu. Lze však mít za to, že v těchto případech by bylo vhodnější výslovně vyjádřit, že se nejedná o postup ve správním řízení, ale naopak o jinou formu činnosti specializovaného orgánu bez níž sice není možné následné aktivity realizovat, ale na něž se nevztahuje postup podle správního řádu (viz argumenty k tomu již v rámci kapitoly 1.2.). Obdobný závěr lze učinit i ve vztahu k tzv. závaznému stanovisku orgánu ochrany přírody podle § 4 odst. 2, 3 cit. zákona ČNR č. 114/1992 Sb., v platném znění.

ac) **opravné prostředky, přezkoumávání**

Odpověď na tento problém je třeba v platné právní úpravě hledat opět ve vazbě na povahu řízení, v nichž jsou opatření a rozhodnutí orgánů státní správy vydávána. Tj. v případě postupu podle správního řádu lze konstatovat, že ten disponuje dostatečnou škálou řádných i mimořádných opravných prostředků. Rovněž ve vazbě na rozvoj správního soudnictví a ústavního soudnictví v České republice lze říci, že i pro oblast životního prostředí se rozšiřuje možnost přezkoumávání rozhodnutí

správních orgánů v jejich rámci, samozřejmě za splnění zákonných podmínek, za nichž je takové přezkoumání přípustné. Problém v případě problematiky ochrany životního prostředí pak spíše spočívá v otázce, zda uvažovat o speciálním oprávněném prostředku zakotveném přímo v uvažovaném zákoně o životním prostředí. Tj. v jakési generální klauzuli, která by signalizovala, že proti rozhodnutí, které se dotýká životního prostředí se lze kvalifikovaně dovolat k výslovně určenému orgánu, a to při splnění jmenovitě uvedených podmínek. V dosavadní právní úpravě takový institut neexistuje.

b) Povolovací řízení

Z analýzy platné právní úpravy lze opět vysledovat, že s povolovacími řízení se lze setkat jak zcela samostatně, tak ve vazbě na jiné rozhodovací procesy orgánů státní správy. To znamená, že povolovacímu procesu nepředchází žádné předchozí speciální posuzování a eventuelní zájmy dotčených subjektů jsou předmětem posuzování poprvé v rámci povolovacího řízení, či s takovými, jimž už procedura posuzování předcházela. Z hlediska budoucí tendy lze předpokládat, že se v zájmu principu prevence bude rozšiřovat okruh činností, které budou projednávány ve speciální proceduře a povolovací proces na ně bude teprve navazovat. Tento závěr jednoznačně platí u činností umístovaných do území.

V praxi platné právní úpravy lze tedy vysledovat následující situace povolovacích řízení:

1. jemuž povinně předcházel proces pod písmenem a)
2. jemuž fakultativně předcházel proces pod písmenem a)
3. jemuž nepředcházel proces pod písmenem a), event. limity vyplývají z koncepcí a jiných komplexních dokumentů, (zejména kvalitativně jednoduché aktivity, případně dílčí realizační aktivity)

Vlastní povolovací řízení jsou typickými správními řízení. Lze se s nimi setkat logicky ve všech odvětvových předpisech pro úsek životního prostředí. A právě v těchto souvislostech se naskytá otázka, která byla položena již výše, totiž zda by nebylo vhodné v eventuálním novém či novelizovaném zákoně o životním prostředí přímo zařadit speciální část týkající se povolovacího procesu na úseku životního prostředí. V úvahu by přicházela buď varianta o zakotvení v základních předpisech nebo varianta komplexní, upravující celý proces povolování s odkazem na zvláštní předpisy, na které se rovněž vztahuje a tím vyblokovává jeho dosavadní ustanovení týkající se povolování. V daném okamžiku se lze zřejmě spíše přiklonit k variantě první a pokusit se pro první fázi alespoň o rámcové procesní zásady, které by byly kombinovány s dosavadními povolovacími postupy podle zvláštních předpisů.

V případě uvažování o vypracování komplexního procesního povolovacího režimu přímo v zákoně o životním prostředí a naopak ve zvláštních předpisech umožnit pouze dílčí odchylky, by bylo zřejmě nutné přistoupit nejdříve i k terennímu průzkumu, příp. anketnímu zpracování podnětů na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí.

Rozhodování orgánů státní správy z hlediska existence či neexistence aktivity (zdroje), o němž je rozhodováno

Z hlediska požadavků na povolovací pravidla je třeba v podmínkách čs. právního řádu diferencovat mezi případy, kdy se právní úprava zabývá postupem při povolování zcela nových aktivit a kdy naopak musí být rozhodováno a aktivitách a zátěžích starších, u nichž je třeba s ohledem na nové hmotně právní limity zvážit v příslušném řízení, zda budou či nebudou ponechány v provozu a za jakých podmínek tj. konkrétně, zda jim bude zejména udělena výjimka či ne. S ohledem na kvantum takovýchto starých zátěží se jeví vhodné ve vazbě na uvažované práce na novém zákoně o životním prostředí v případě přistoupení ke koncipování vlastního povolovacího řízení přistoupit i ke komplexní úpravě povolování výjimek, resp. k úpravě řízení o jejich postupném vyblokovávání. Tj. upravit i následné kontrolní mechanismy. Dosavadní právní úprava tuto problematiku opět řeší diferencovaně s ohledem na odvětvové právní předpisy, většinou se jedná o ustanovení zahrnutá v přechodných ustanoveních zákonů.

Závěr

Cílem výše uvedených poznámek k procesním otázkám souvisejícím s rozhodováním na úseku ochrany životního prostředí³ bylo poukázat na stávající situace, s nimiž odvětvové právní předpisy počítají, ukázat na mechanismy, jimiž jsou realizovány (v rámci či mimo správní řízení). V rámci eventuálních úvah o novelizaci zákona o životním prostředí je třeba citlivě a odpovědně zvážit, zda na úseku životního prostředí neupravit procesní otázky integrovaně přímo v tomto zákoně a odvětvovým zákonům ponechat pouze úpravu detailů. Z hlediska uživatele právní úpravy by tato koncepce byla racionální. S určitým negativním postojem lze počítat spíše na straně orgánů, které správní řízení či ostatní postupy mimo

³Některé ze závěrů týkajících se rozhodování orgánů státní správy na úseku ochrany životního prostředí obsažené v tomto příspěvku byly využity při řešení projektu Zákon o životním prostředí (obecná část), zpracovaného na základě grantu MŽP ČR, Ústav pro ekopolitiku, Praha 1994

správní orgány realizují a jsou tak zvyklé činit podle svých zaběhnutých pravidel, obsažených ve složkových předpisech s doplněním pravidel podle správního řádu.

S ohledem na skutečnost, že na úseku životního prostředí v podmínkách ČR bude zřejmě ještě určitou dobu nutno pracovat s institutem výjimek, zvážit možnost i pro tyto případy procesní stránku zahrnout jednotně do zákona o životním prostředí a na odvětvových zákonech ponechat pouze hmotně právní problematiku.

Z nových právních úprav se jeví nutné podrobit analýze i zkušenosti s procesními pravidly týkajícími se posuzování vlivu na životní prostředí (EIA).

Při všech výše uvedených směrech uvažování je podle mého názoru třeba respektovat, že hmotně právní úprava ochrany životního prostředí nachází sice svůj život prostřednictvím procesních pravidel, ale současně že význam přesných procesních pravidel nesmí být při uvažované nové právní úpravě přeceňován.

RESUMÉ

Cílem tohoto příspěvku je analýza některých problémů týkajících se použití správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení) při rozhodování orgány státní správy na úseku ochrany životního prostředí. Platná právní úprava je v tomto směru roztržena do odvětvových právních předpisů. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí neobsahuje obecná pravidla týkající se rozhodování na úseku ochrany životního prostředí. V rámci úvah *de lege ferenda* je vhodné uvažovat o postupném sjednocení právní úpravy s tendencí prosazení tzv. integrovaného rozhodování o otázkách týkajících se ochrany životního prostředí, kdy ve správním řízení by bylo vydáváno pouze finální rozhodnutí (povolující či zakazující určitou aktivitu). Při vydávání vyjádření, stanovisek, posudků a souhlas, které by mu věcně a časově předcházely by naopak podle správního řádu postupováno nebylo.

SUMMARY

Environmental Protection and the Legal Order

The purpose of this contribution has been to analyse some problems regarding the application of the legal order (of Act No. 71/1967 Coll., on Administrative Procedures) during proceed of decision-taking by the agencies of the state administration in the sector of environmental protection. The valid legal regulations in this respect are dispersed into the legal regulations of a variety of branches. Act 17/1992 Coll. On Environmental Protection does not contain the general rules concerned with decision-taking in the sector of environmental protection. Within the framework of considerations of *de lege ferenda* it is of great advantage to reason about gradually unifying the legal regulations, with a tendency of putting through the so-called integrated decision-taking in questions related to environmental protection, where the administrative procedure would be limited to issuing the final decision only (permitting or Prohibiting certain activities). On the contrary, on expressing certain views, standpoints opinions or issuing approvals, preceding the final decision both in rem and also chronologically, there would be no need to proceed according to the legal regulations.