

**Veřejná správa v oblasti ochrany životního  
prostředí  
Formy činnosti orgánů veřejné správy**

po veřejnou správu Právo  
životního prostředí

podzim 2011

Ivana Průchová

# I. Východiska



# Východiska

- **Subjekty práva životního prostředí**
  - subjekty, které vystupují v právních vztazích jako nositelé **pravomocí** či **práv a povinností** stanovených právními normami práva životního prostředí
- **povaha práva životního prostředí**
  - **veřejnoprávní vztahy**
  - **soukromoprávní vztahy**
  - ovlivňuje povahu a vzájemné vztahy subjektů práva ŽP

## Ad Subjekty PŽP přehled veřejnoprávní sféra

- **A. nositelé pravomocí (vykonavatelé veřejné moci)**
  - Státní orgány
  - Veřejnoprávní korporace
  - Stráže
  - Jiné subjekty
- **B. *participanti* – „podíl - účast“ při ochraně životního prostředí**
  - zejména
    - občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zástupce veřejnosti - („veřejnost“), nadace
- **C. subjekty práv a povinností a adresáti veřejnoprávního působení**
  - fyzické osoby
  - právnické osoby

# *Ad A.nositelé pravomocí*

## *- vykonavatelé veřejné moci) v oblasti*

### *veřejné správy – základní přehled*

- **státní orgány**
  - ústřední úroveň
  - specializované územní orgány (dekoncentrované)
- **veřejnoprávní korporace**
  - územní samosprávné celky
  - profesní a zájmová samospráva
- **veřejné strážce**
- **jiné subjekty**
  - veřejné fondy, veřejné ústavy, veřejné podniky
  - organizační složky státu, státní příspěvkové organizace státu zřízené ústředními orgány k plnění úkolů na úseku životního prostředí
  - další subjekty (např. autorizované osoby)

# Právnícké osoby

- **Pojem a klasifikace právníckých osob ( východisko § 18, § 21 OZ)**
  - **Právnícké osoby a veřejná správa:**
    - a) **právnícké osoby jako subjekty veřejné správy**
    - b) **právnícké osoby jako participantí**
    - c) **právnícké osoby jako adresáti veřejnoprávního působení**

## Ad a) Právnícké osoby jako subjekty veřejné správy

- **právnícké osoby veřejného práva, povolané k výkonu veřejné správy** – zejména:
  - veřejný ústav ( výzkumné, zkušební ústavy)
  - veřejný podnik (podnikatelský typ, uskutečňování veřejného zájmu – např. podniky pro správu zeleně)
  - veřejný fond (např. Státní fond životního prostředí)

Ad b) Právnické osoby jako participanti  
na ochraně životního prostředí  
(Neziskové nestátní právnické osoby)

- Významná role při prosazování ochrany životního prostředí
  - Zejména:
    - Občanská sdružení
    - Obecně prospěšné společnosti
      - Viz blíže přednáška Účast veřejnosti při ochraně ŽP
    - politické strany a hnutí
    - nadace a nadační fondy
      - (pozn. např. v Polsku v rámci účasti veřejnosti postavení jako občanské sdružení)



## Ad c) Právnícké osoby jako adresáti práv a povinností a veřejnoprávního působení

- Právnícké osoby
  - nepodnikající
  - podnikající
    - podnikající
      - pojem podnikatel (§ 2 obch.z.)
  - Vlastníci
    - základní východiska
    - specifika
      - podnikající
      - nepodnikající

# Fyzické osoby

- veřejnoprávní vztahy
  - a) fyzické osoby jako subjekty veřejné správy
    - veřejné strážce, autorizované osoby
  - b) fyzické osoby jako participanti
    - zástupce veřejnosti, „každý“ veřejnost“ – při účasti na ochraně životního prostředí – viz blíže přednáška účast veřejnosti na ochraně životního prostředí
  - c) fyzické jako adresáti veřejnoprávního působení
    - každý
      - práva a povinnosti ve vztahu k ochraně životního prostředí
    - **Specifika ve vztahu k blíže specifikovaným FO**
      - vlastníci
        - event. nájemci, výpůjčitelé
      - občané obce

# „Veřejnost“

- pojem veřejnosti
  - (podle Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k ochraně ve věcech životního prostředí (Sdělení MZV č. 124/2004 Sb.
  - 
  - Čl. 2 odst. 4
    - „veřejnost“
      - znamená **jednu nebo více fyzických nebo právnických osob** a - v souladu s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny;
  - 
  - Čl. 2 odst. 5
    - **„dotčená veřejnost“**
      - je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, *anebo* která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.
  - *Viz blíže přednáška „Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí“*



## II. Organizace veřejné správy v oblasti životního prostředí

## Organizace veřejné správy v oblasti životního prostředí - přehled

- **Správní orgány na ústřední úrovni**
  - vláda
  - ministerstva
    - Ministerstvo životního prostředí
    - Ostatní ministerstva
  - ostatní ústřední orgány státní správy
  - specializované ústřední kontrolní orgány státní správy
- **Územní veřejná správa**
  - veřejnoprávní samosprávné korporace (obce, kraje)
  - specializované územní orgány (dekoncentrované)
- **Veřejné strážě**
- **Jiné subjekty**
  - (poskytující služby, plnící další úkoly v oblasti veřejné správy, pečující o svěřený majetek – zejm. subjekty zřízené ústředními orgány nebo zákonem – organizační složky, státní příspěvkové organizace, veřejné fondy)
- **Zájmová a profesní samospráva**

# Vláda ČR

- Ústřední orgán státní správy s všeobecnou působností

# Ministerstva

- Zák.č. 2/1969 Sb.,(KompZ) ve spojení se složkovými předpisy
  - **Ministerstvo životního prostředí**
    - „exkluzivní“ postavení ve vztahu k ochraně životního prostředí
  - **Ostatní ministerstva**
    - **s „přímými“ kompetencemi ve vztahu k životnímu prostředí**
      - Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo obrany, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo kultury, Ministerstvo práce a sociálních věcí
    - **s kompetencemi ve vztahu k veřejnému zdraví**
      - Ministerstvo zdravotnictví
    - **s kompetencemi souvisejícími se zajištěním ochrany životního prostředí a otázek souvisejících**
      - např. Ministerstvo financí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo školství a mládeže

## Ministerstvo ŽP (MŽP)

- **orgán vrchního státní dozoru (§ 19/1 KompZ)**
- **ústřední orgán státní správy pro kompetence**
  - *dle § 19/2 kom.z.*
  - *dle zvláštních předpisů*
- **koordinační funkce (§ 19 odst. 3 KompZ)**
- **zabezpečení informační systém o ŽP, vč. plošného monitoringu na území ČR, vč. vazeb na mezinárodní dohody**



# Ministerstvo ŽP (MŽP)

- **MŽP a jiné subjekty:**

- **Státní fond ŽP** (zák. č. 388/1991 Sb. o SFŽP), právnická osoba zřízená zákonem (veřejný fond), MŽP jej spravuje
- **Česká inspekce životního prostředí**
  - (KompZ + zák.č. 289/1991 Sb.+zvláštní zákony)
- **Český hydrometeorologický ústav**, státní příspěvková organizace
- **Cenia** (Česká informační agentura ŽP), státní příspěvková organizace
- **Agentura ochrany přírody a krajiny**, organizační složka státu
  - Krajská střediska
  - Správy CHKO
- **Správy národních parků**
- **Správa jeskyní ČR**, státní příspěvková organizace
- **Česká geologická služba**, státní příspěvková organizace
- **Česká geologická služba – GEOFOND**, organizační složka státu
- **Výzkumný ústav vodohospodářský T.G.M.**, státní příspěvková organizace

## - kompetence dle § 19 odst. 2 kompetenčního zákona

- kompetence vyplývají z § 19 odst. 2 kompetenčního zákona:
  - ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod,
  - pro ochranu ovzduší, pro ochranu přírody a krajiny,
  - pro oblast provozování zoologických zahrad,
  - pro ochranu zemědělského půdního fondu,
  - pro výkon státní geologické služby,
  - pro ochranu horninového prostředí, včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod,
  - pro geologické práce a pro ekologický dohled nad těžbou,
  - pro odpadové hospodářství
  - pro posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí, včetně těch, které přesahují státní hranice.
  - pro myslivost, rybářství a lesní hospodářství v národních parcích.
  - pro státní ekologickou politiku ,
  - pro systém značení ekologicky šetrných výrobků a služeb
  - pro program podporující dobrovolnou účast v systému řízení podniku a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (Program EMAS)

# MŽP

## – další kompetence dle zvl.předpisů

- **další kompetence MŽP jako ústředního orgánu státní správy vyplývající ze zvláštních environmentálních předpisů:**
  - Pro oblast integrované prevence a omezení znečištění vznikajícího činnostmi podle § 29 písm. a) zák.č. 76/2002 Sb.
  - Pro oblast závažných havárií podle § 20 písm. a) zák.č. 59/2006 Sb.
  - Pro předcházení a nápravu ekologické újmy podle § 16 odst. 2 písm. a) zák.č. 167/2008 Sb.
  - Pro oblast posuzování vlivu GMO a GP na složky životního prostředí a biologickou rozmanitost podle § 28 odst. 1 písm. a) zák.č. 78/2004 Sb.
  - Pro oblast ochrany životního prostředí před škodlivými účinky látek nebo látek obsažených v přípravcích a předmětech a přípravků podle § 31 odst. 1 písm. a) zák.č. 356/2003 Sb.

# Ministerstvo zemědělství

- ústřední orgán státní správy
  - pro zemědělství, s *výjimkou* ochrany zemědělského půdního fondu,
  - pro vodní hospodářství, s *výjimkou* ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod,
  - lesů, myslivosti a rybářství, s *výjimkou* území národních parků
  - ve věcech veterinární péče,
  - ve věcech rostlinolékařské péče,
  - ve věcech péče o potraviny,
  - ve věcech péče o ochranu zvířat proti týrání
  - pro ochranu práv k novým odrudám rostlin a plemenům zvířat.
  - pro potravinářský průmysl
  
  - *Pozn. „s výjimkou“: kompetence MŽP*
- Ministerstvo zemědělství řídí
  - Státní zemědělskou a potravinářskou inspekci,
  - Státní veterinární správu České republiky,
  - Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský
  - Českou plemenářskou inspekci.

# Ministerstvo pro místní rozvoj

- je ústředním orgánem státní správy mj.
  - ve věcech regionální politiky,
  - územního plánování a stavebního řádu, vyvlastnění,
  - investiční politiky

# Ministerstvo vnitra

- Je ústředním orgánem mimo jiné:
- pro krizové řízení, civilní nouzové plánování, ochranu obyvatelstva a integrovaný záchranný systém,
- pro sdružovací a shromažďovací právo a povolování organizací s mezinárodním prvkem, požární ochranu,
- pro oblast informačních systémů veřejné správy.

# Ministerstvo zdravotnictví

- je ústředním orgánem státní správy mimo jiné pro
  - ochranu veřejného zdraví,
  - používání biocidních přípravků a uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh.
  - ochranu a využívání přírodních léčivých zdrojů, přírodních léčebných lázní a zdrojů přírodních minerálních vod,
  
  - Součástí Ministerstva zdravotnictví je Český inspektorát lázní a zřídel.
  - V rámci Ministerstva zdravotnictví – funkce Hlavního hygienika.

# Ministerstvo kultury

- je ústředním orgánem státní správy mj. -  
pro kulturní památky ochranu
- Památková inspekce
  - je podle ust. § 27 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, **specializovaným kontrolním orgánem Ministerstva kultury v oboru státní památkové péče.**
    - v organizační struktuře Ministerstva kultury je Památková inspekce zařazena v sekci ministra.



# Ostatní ústřední orgány státní správy

- Ve vztahu k ŽP zejména:
  - Státní úřad pro jadernou bezpečnost
  - Český báňský úřad

## Specializované orgány státní správy ve vztahu k ochraně životního prostředí (podřízené příslušným ministerstvům)

- Česká inspekce životního prostředí
- Státní zemědělská a potravinářská inspekce
- Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský
- Státní veterinární správu České republiky
- Česká obchodní inspekce

# Územní veřejná správa

- **Všeobecná** územní správa
  - kraje - samostatná, přenesená působnost
  - obce - samostatná, přenesená působnost
    - problém tzv. „systémové podjatosti“
- **Specializované** územní orgány

# K tzv. systémové podjatosti na místní úrovni

- V praxi by se takové situace mohly vyskytovat především ve *správním řízení*,
  - příslušný orgán obce rozhoduje v přenesené působnosti tam, kde účastníkem řízení je mj. i předmětná obec (tj. obec, jejíž orgán v dané věci rozhoduje) v působnosti samostatné,
  - tj. jak řešit případy, kdy by se případně daný orgán obce (resp. příslušná úřední osoba jako zaměstnanec dané obce) dostal(a) při výkonu přenesené působnosti pod faktický vliv zájmů obce, jako nositele zájmů, resp. jako představitele výkonu působnosti samostatné

# K tzv. systémové podjatosti na místní úrovni

- **judikatura**

- rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16.12.2004, čj. 2 As 21/2004-67
  - „Rozhoduje-li obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu.“,
- rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16.7.2008, čj. 8 As 35/2007 – 92 ve spoj. s usnesením Nejvyššího správního soudu o postoupení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2011, čj. 1 As 89/2010 – 100, kterým byla k rozhodnutí položena právní otázka:
  - „Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku, v němž jsou zařazeni jeho zaměstnanci, jako správní orgán o věci v řízení, jehož účastníkem je tento územní samosprávný celek mající zájem na výsledku řízení, lze vyloučit pochybnosti o nepodjatosti těchto zaměstnanců pro poměr k věci vylučující je ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohli výsledek řízení ovlivnit ve smyslu § 14 odst. SPR?“

# K tzv. systémové podjatosti na místní úrovni

- při důsledném respektování právní úpravy, stanovující požadavky a současně vytvářející právní podmínky pro vzájemné nezasahování obou oblastí působnosti obcí, by k tomu docházet nemělo
- pokud by byl připuštěn závěr, že jde o „systémovou podjatost“
  - názor:
    - takovéto systémové pojetí podjatosti by nestačilo vymezit judikaturou, ale bylo by je nutno **zakotvit legislativně**, což by ale ve svém důsledku znamenalo popření postavení a poslání uplatňovaného smíšeného modelu naší územní samosprávy.
- diskuse

# K tzv. systémové podjatosti na místní úrovni – na příkladu správně právního trestání dle stavebního zákona

- stavební zákon, v daných souvislostech ve snaze předejít příp. podjatosti příslušných úředníků, volí toto řešení pro případ, či případy, kdy se správního deliktu podle stavebního zákona dopustí obec, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem příslušným vést řízení o daném správním deliktu.
  - podle výslovné právní úpravy (§ 182 odst. 4 StZ) platí, že nadřízený orgán určí, který jiný obecní úřad, jenž je stavebním úřadem, provede řízení o daném správním deliktu obce a vydá ve věci rozhodnutí.
  - Závěr:
    - Model dle § 182 odst. 4 StZ
      - specifická právní úprava
    - tento stavebním zákonem zvolený model předcházení příp. podjatosti příslušných úředníků obcí při rozhodování ve věcech obce dosud obecné uplatnění nenašel nejen ve stavebním zákoně, ale nemíří k němu ani úprava ve správním řádu
- Diskuse

# Specializovaná územní veřejná správa

- krajské hygienické stanice
- obvodní báňské správy
- krajské veterinární správy
- krajské, regionální a oblastní orgány specializovaných státních inspekcí
- správy národních parků
- správy chráněných krajinných oblastí
- krajská střediska Agentury ochrany přírody



## Veřejné stráže

- **Veřejné stráže**
  - Lesní stráž
    - (lesní zákon)
  - Stráž ochrany přírody
    - (zákon o ochraně přírody)
  - Rybářská stráž
    - (rybářský zákon)
  - Myslivecká stráž
    - (myslivecký zákon)
- **TZ – úřední osoba (§ 127 odst. 1 písm. a) TZ)**
  - Úřední osobou je **fyzická osoba**, která byla ustanovena lesní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží,
    - pokud **plní úkoly státu nebo společnosti a používá přitom svěřené pravomoci pro splnění těchto úkolů**
      - **Bližší vždy v rámci „složkového předpisu“**

# Jiné subjekty podílející se na veřejné správě

- plnění dalších úkolů, služeb, zajištění péče o svěřený majetek
  - (PO, FO, subjekty bez právní subjektivity – organizační složky státu)
    - veřejné fondy, veřejné ústavy, veřejné podniky
    - organizační složky státu zřízené ústředními orgány
    - státní příspěvkové organizace státu zřízené ústředními orgány k plnění úkolů na úseku životního
    - další (autorizované osoby)

## Subjekty profesní a zájmové samosprávy ( veřejnoprávní korporace)

- S významem pro oblast životního prostředí zejména
  - Hospodářská a Agrární komora
    - mj. viz např. podle § 7 odst. 1 písm. d) zák.č. 76/2002 sb., o integrované prevenci
      - se mohou hospodářské komory , jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních předpisů zúčastnit řízení o vydání integrovaného povolení
      - hájí „své“ zájmy, nicméně mohou se podílet na podobě výsledného rozhodnutí s dopady na životní prostředí

# Subjekty kontroly veřejné správy

- Všeobecná kontrola
  - Správní soudnictví
  - Ústavní soudnictví
  - Veřejný ochránce práv
- Specializovaná kontrola orgány veřejné správy
  - inspekční a kontrolní orgány v rámci organizace veřejné správy (viz výše)

# Formy činnosti základní přehled

## aplikace na příslušnou oblast životního prostředí - diskuse

- **Normativní správní akty**
  - Vnější normativní akty
  - Vnitřní normativní akty
- **Individuální správní akty**
  - **Správní rozhodnutí**
  - **Jiné úkony s povahou individuálních aktů**
    - **Osvědčení**
    - **Vyjádření**
    - **Stanoviska**
      - **Stanoviska, závazná stanoviska**
      - **Koordinovaná stanoviska, koordinovaná závazná stanoviska**
    - **Jiné úkony**
  - **Evidenční, registrační úkony**
  - **Informační úkony**
  - **Programovací a plánovací úkony**
- **Veřejnoprávní smlouvy**
- **Opatření obecné povahy**
- **DISKUSE**