

ÚČAST ODBORNÍKŮ V ŘÍZENÍCH TÝKAJÍCÍCH SE ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

JAKUB HANÁK

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, Česká republika

Abstract in original language

V řízeních týkajících se životního prostředí musí být vedle formálních požadavků zohledňovány také odborné aspekty. Nerespektování vědeckých poznatků by mohlo mít na životní prostředí negativní vliv. Příspěvek popisuje jednotlivé způsoby, kterými dochází k zapojení odborné veřejnosti (expertů) do těchto řízení. Pozornost je věnována nejen procesu posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí a řízení o vydání integrovaného povolení, ve kterých je prvek odbornosti nejvíce promítnut, ale také dalším procesům, kde je rozhodováno o činnostech s významným dopadem na životní prostředí.

Key words in original language

životní prostředí, správní řízení, odborníci, autorizované osoby

Abstract

In environmental decision-making is necessary to take account of technical aspects. Otherwise the decision could have negative environmental impact. This paper analyzed the position and functions of experts in different procedures in environmental law. Special attention is paid to environmental impact assessment procedure and the procedure on issuing of integrated permission, where experts ordinary participate. Other administrative processes related to environment are analyzed too.

Key words

environment, administrative procedure, experts, authorized persons

1. Úvod¹

Správní orgány musí před vydáním rozhodnutí vždy zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.² V řízeních týkajících se životního prostředí je tato povinnost ještě významnější, neboť nerespektování poznatků

¹ Příspěvek je výsledkem projektu Stavební zákon a ochrana životního prostředí (MUNI/A/1003/2010).

² § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád). Současně však právní úprava nevyžaduje zjištění všech skutečností, pokud může správní orgán i bez toho provést úkon v souladu se zákonem, veřejným zájmem a právy dotčených osob. Pro jevy v oblasti životního prostředí je omezenost lidského poznání a nemožnost zjistit všechny v úvahu připadající vlivy zvláště typická.

jednotlivých vědeckých oborů by nejen že znemožnilo účinnou ochranu životního prostředí, ale mohlo by vést až k jeho poškození. Z těchto důvodů je nezbytné, aby se na rozhodování správního orgánu podílely osoby mající potřebné znalosti, tj. odborníci.

Správní orgány na rozdíl od soudů zpravidla disponují odbornými znalostmi potřebnými pro řešení jim příslušejících záležitostí. Jedním z důvodů existence institutu tzv. dotčených orgánů státní správy, které se zaměřují na ochranu jednotlivých složek životního prostředí nebo jeho ochranou před různými rizikovými činnostmi a vstupují do řízení, je také jejich odborná specializace. Přestože by správní orgány měly dále využít spolupráce³ také s ostatními správními orgány, nezbyvá jim v řadě případů nic jiného,⁴ než se obrátit na externí odborníky.⁵

V tomto příspěvku bude pozornost věnována významu a roli externích odborníků⁶ (odlišných od úředních osob) v řízeních a analyzováno, zda právní úprava dostatečně zohledňuje okolnosti, které ohrožují smysl jejich zapojení do těchto řízení.

Vzhledem k rozsahu tohoto příspěvku bude rozebráno pouze postavení (1) autorizovaných osob v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví (dále jen autorizované osoby),⁷ (2) odborně způsobilých osob v řízení o vydání integrovaného povolení a (3) soudních znalců, kteří mohou podat znalecký posudek v jakémkoliv správním řízení.

V literatuře se pro označení této kategorie odborníků používá termín "pojmenování experti",⁸ což vyjadřuje skutečnost, že osoba se takovým expertem s oprávněním vytvářet expertízy (posudky, odborná posouzení) předpokládané právem stává teprve na základě jmenování orgánem veřejné

³ Ukládá jim to rovněž zásada součinnosti uvedená rovněž v § 8 odst. 2 správního řádu.

⁴ Poukázat je třeba také skutečnost, že většina řízení týkajících se životního prostředí se účastí také široká veřejnost, která se může skládat z řady renomovaných odborníků a proto i tzv. konzultativní forma účasti veřejnosti je pro správní orgány cenným zdrojem informací.

⁵ V některých řízeních jejich zapojení ostatně vyžaduje samotná právní úprava (např. proces posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví), což vyplývá z výše uvedené determinace práva životního prostředí vědeckými poznatky jiných oborů.

⁶ V tomto příspěvku jsou pojmy odborník a expert používány jako synonyma, přestože jde o termíny s odlišným významem. Bližší srov. Tichý, M. - Valjentová, M. *Expertí a expertízy*. Praha: Linde, 2011, s. 73-77.

⁷ Součástí této skupiny jsou také osoby autorizované pro biologické hodnocení ve smyslu § 67 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen ZOPK), a hodnocení vlivů na soustavu Natura 2000 ve smyslu § 45i ZOPK. V příspěvku je pro odlišení těchto osob od osob autorizovaných pro obecné posouzení vlivů používáno označení speciální autorizované osoby, resp. speciální autorizace.

⁸ Milík, M. - Valjentová, M. *Cit. dílo*, s. 77.

správy, splňuje-li zákonem stanovené požadavky, které mají zajistit patřičnou odbornou kvalitu jejich expertní činnosti.

2. Úloha odborníků v řízeních

Odborník disponuje zvláštními znalostmi a zkušenostmi, které nejsou vlastní ostatním subjektům, tj. i správním orgánům. Ve správních procesech tyto znalosti poté zprostředkovává rozhodujícím orgánům a jeho expertíza slouží jako odborný podklad pro rozhodnutí. Společnou vlastností těchto expertíz je jejich věcná nezávaznost, ačkoliv fakticky je jejich vliv na podobu rozhodnutí mnohdy zásadní.

V současnosti právní úprava vyžaduje účast odborníků v procesu posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, když dokumentace a posudek musí být zpracován autorizovanou osobou.⁹ Vzhledem k odlišnému charakteru zdravotních vlivů je u největších záměrů vyžadováno zpracování relevantní části dokumentace osobou se speciální autorizací.¹⁰ Speciální autorizace je pak vyžadována také pro posouzení vlivů na příznivý stav území soustavy Natura 2000.¹¹ Povinná účast odborníků je pro tento proces typická,¹² protože smyslem posouzení vlivů na životní prostředí je totiž zajištění objektivního odborného podkladu pro vydání rozhodnutí,¹³ přičemž role odborníků je zvládněna i skutečností, že expertíza (posudek k dokumentaci) obsahuje i návrh rozhodnutí (stanoviska EIA).

Původně bylo povinné také vyjádření odborně způsobilé osoby k žádosti o vydání integrovaného povolení. Především v jednoduchých případech byl však správní orgán schopen tyto otázky posoudit sám a povinnost vyžádat si vyjádření pro něj byla pouze nadbytečnou administrativní zátěží. Na základě těchto zkušeností došlo proto později k přesunutí odpovědnosti na správní orgán, který si nyní může (ale nemusí) vyžádat zpracování odborného vyjádření k aplikaci nejlepších dostupných technik nebo k celé žádosti.¹⁴

⁹ § 19 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o posuzování vlivů).

¹⁰ Tamtéž.

¹¹ § 45i odst. 3 ZOPK.

¹² V literatuře je označována dokonce jako jedna ze zásad tohoto procesu. Srov. např. Kolektiv: Právo životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 182-183.

¹³ § 1 odst. 3 zákona o posuzování vlivů.

¹⁴ § 11 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále jen zákon o integrované prevenci), ve znění od 1.6.2006, kdy byl novelizován zákonem č. 222/2006 Sb.

Odlišně je upravena role znalců, protože před znaleckým posudkem by měl správní orgán upřednostnit odborné posouzení jiným správním orgánem,¹⁵ přičemž osloven by měl být především orgán poskytující metodickou pomoc nebo u něhož lze tyto znalosti předpokládat (nikoliv tedy všechny orgány v republice).¹⁶ Domnívám se, že správní orgán by se měl v jednodušších otázkách spokojit také s odborným vyjádřením a netrvat na zpracování znaleckého posudku, protože jeho zpracování je rychlejší a levnější. Přes subsidiaritu dokazování znaleckým posudkem je dlouhodobě poukazováno na jeho nadužívání v řízeních i v případech, kdy je správní orgán kompetentní sám rozhodnout, ale znalce přesto z alibistických důvodů ustanoví.¹⁷

3. Rizika špatné expertízy a jejich reflexe právní úpravou

Úspěšnost expertízy závisí zejména na (1) odbornosti jejího tvůrce a dále na (2) nezávislosti odborníka, (3) informovanosti odborníka o významu rozhodnutí, pro které provádí expertízu, a (4) kontrole průběhu zpracování expertízy ze strany správního orgánu jako zadavatele.¹⁸

3.1. Odbornost

Pro využitelnost expertízy správním orgánem je odbornost nepostradatelná, přičemž osoba bez patřičné odbornosti ani nenaplnuje definiční znaky odborníka. Přestože je pravdou, že samotné jmenování orgánem veřejné správy odbornost nevytváří, neexistuje nyní jiný způsob, jak garantovat potřebnou odbornou úroveň, než stanovit požadavky na vzdělání a praxi. Tento způsob zvolil také český zákonodárce.

Na základě srovnání podmínek pro získání oprávnění zpracovávat výše uvedené expertízy lze konstatovat, že je nutné vysokoškolské vzdělání, byť existují rozdíly z hlediska jeho stupně. Zatímco osobám autorizovaným pro proces EIA a odborně způsobilým osobám postačí absolvování bakalářského studijního programu, tak získání speciální autorizace pro hodnocení vlivů na soustavu Natura 2000 a biologické hodnocení není možné bez magisterského titulu. Ačkoliv mezi podmínkami pro jmenování znalcem není vysokoškolské vzdělání výslovně uvedeno, tak předsedové krajských soudů a ministr spravedlnosti vyžadují pro prokázání potřebných

¹⁵ § 56 správního řádu.

¹⁶ Jemelka, L. - Bohadlo, D. - Pondělíčková, K.: Správní řád: komentář. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 214.

¹⁷ Hůlková, J. Postavení AOPK ČR jako znaleckého ústavu a důkaz znaleckým posudkem ve správním řízení: poznatky z praxe. Ochrana přírody, 2010, č. 5, s. 17.

¹⁸ Milík, M. - Valjentová, M. Cit. dílo, s. 249.

znalostí a zkušeností z oboru¹⁹ doložení vysokoškolského vzdělání (v některých oborech dokonce postgraduální).²⁰ Vzhledem k velmi různorodé povaze jednotlivých složek životního prostředí a omezenému počtu znaleckých oborů se můžeme zřejmě častěji setkat s tzv. znalcem ad hoc, kterým je osoba ustanovená pro podání znaleckého posudku pouze pro konkrétní případ na základě uvážení správního orgánu vedoucího řízení.

Za vhodné pokládám také ověřování skutečných znalostí zkouškou, což nyní bohužel vyžaduje právní úprava pouze pro všechny druhy autorizace a pravidlem je u některých druhů znaleckých oborů (nikoliv však z oblasti životního prostředí), kde je vyžadováno též absolvování specializovaných kurzů.

Neodmyslitelnou součástí odbornosti je také schopnost teoretické znalosti aplikovat na konkrétní situace, která se získává pouze praxí. Také v této otázce není právní úprava jednotná, když praxe není vyžadována pro speciální autorizace či osvědčení o odborné způsobilosti (ačkoliv je možné ji zřejmě podřadit pod požadavek dostatečné odborné úrovně), ale v případě znalců je vyžadována v délce i 10 let.²¹

Za účinnou pojistku je možné považovat také absenci právního nároku na získání oprávnění i při splnění zákonem vyžadovaných podmínek (s výjimkou obecné autorizace EIA)²², když oprávněný orgán může zohlednit v rámci správního uvážení i další relevantní okolnosti (materiální zázemí, speciální kurzy apod.).

Více než v jiných oblastech se zde projevuje zajímavý fenomén, kterým je existence odborníků ve formě právnických osob. Odborně způsobilé osoby mohly být původně dokonce jen osoby právnické,²³ se znaleckými ústavy pak počítá právní úprava především při řešení obtížnějších případů a běžně mají podobu soukromých obchodních společností. Naopak autorizace pro posuzování vlivů může být udělena pouze fyzickým osobám, byť je umožněno, aby se také právnická osoba zavázala k vypracování

¹⁹ § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o znalcích).

²⁰ To požaduje zřejmě pouze Krajský soud v Brně. Podmínky pro jmenování se u jednotlivých soudů liší, protože zákon je vymezuje pomocí neurčitých pojmů. Je však možné konstatovat, že rozdíly jsou především v jiných aspektech než požadavcích na vzdělání (s výše uvedenou výjimkou).

²¹ Aplikacní praxe dokonce přišla s ojedinělou podmínkou uplynutí doby od ukončení vysokoškolského studia, čímž do jisté míry nahrazuje často navrhovanou podmínku minimálního věku.

²² § 3 odst. 2 vyhlášky č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí. Shodně Petržílek, P. et al.: Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. Praha, ABF, 2001, s. 129.

²³ I dnes je však tuto činnost oprávněna vykonávat pouze jediná osoba fyzická.

dokumentace a posudku, zabezpečí-li tuto činnost držitelem autorizace (fyzickou osobou),²⁴ což znamená, že zpracování těchto dokumentů musí provést fyzická osoba a pouze tato osoba poté vystupuje vůči správnímu orgánu a nese všechny povinnosti vyplývající ze zákona.²⁵ Za takové situace ovšem není zřejmé, jaké povinnosti stíhají právnickou osobu, která závazek převzala, a celá konstrukce tím ztrácí smysl. Za předpokladu, že jsou správně nastavena pravidla pro získání oprávnění expertízu zpracovat, jsem přitom přesvědčen, že právnické osoby jsou schopny lépe dostát požadavkům kladeným na subjekt vytvářející expertízu, protože nejsou limitovány existencí jediné osoby, ale mohou využít schopností většího okruhu osob, zaměřit svou činnost pouze na tuto oblast²⁶ a vytvořit odpovídající materiální zázemí. Tento závěr ostatně podporuje skutečnost, že renomovanými experty jsou také státem zřízené subjekty: např. Agentura ochrany přírody a krajiny (znalecký ústav) nebo agentura CENIA (odborně způsobilá osoba).

Různé podmínky pro získání expertního oprávnění jsou zřejmě nevyhnutelné, neboť pravomoc jmenovat jednotlivé kategorie odborníků jsou rozděleny mezi ministerstva životního prostředí (autorizované a odborně způsobilé osoby), zdravotnictví (autorizované osoby pro vlivy na zdraví) a spravedlnosti (soudní znalci). Přestože jsou rozdíly místy i výrazně odlišné, nepovažuji tuto skutečnost za nedostatek, neboť minimální odborná úroveň je jimi zajištěna. Do budoucna by však mělo dojít ke sjednocení podmínek pro získání všech druhů autorizace, protože vykonávaná činnost se liší pouze povahou používaných znalostí. Slabinou takto nastaveného systému je však skutečnost, že po získání oprávnění není dále vyžadováno prohlubování a udržování znalostí, přičemž získané oprávnění není buď časově omezeno (u znalců a zřejmě také u odborně způsobilých osob) nebo je v zásadě automaticky prodlužováno.

3.2. Nezávislost

Správní orgán musí rozhodovat na základě objektivních podkladů. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby osoba zpracovávající expertízu nebyla zainteresována na výsledku řízení. Tuto skutečnost právní úprava v zásadě respektuje. Odborně způsobilé osoby musí expertní činnost vykonávat tak, aby nedošlo ke střetu zájmů,²⁷ soudní znalci, u kterých lze pochybovat o jejich nepodjatosti, nemohou znalecký posudek vůbec podat²⁸

²⁴ § 19 odst. 1 zákona o posuzování vlivů.

²⁵ Dvořák, L. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. Praha: ABF, 2005, s. 110.

²⁶ Fyzické osoby vykonávají expertní činnost zpravidla vedle jiné (hlavní) výdělečné činnosti.

²⁷ § 6 odst. 4 zákona o integrované prevenci.

²⁸ § 11 zákona o znalcích a § 14 odst. 7 ve spojení s § 14 odst. 1 správního řádu.

a autorizované osoby jsou povinny zpracovat posudek objektivně a nesmí jej (ani částečně) zpracovat, pokud se podílely na zpracování dokumentace.²⁹ Porušení těchto povinností je sankcionováno ztrátou oprávnění k podávání expertíz.

Formálně je nezávislost odborníka zajištěna, ovšem v praxi jsou správní orgány schopny účinně kontrolovat zřejmě pouze osobní zainteresovanost odborníka na věci, s menší efektivitou poté již objektivitu samotného posudku (blíže viz část 3.4.).³⁰

S ohledem na velikost České republiky je nestrannost fakticky snižována také malým množstvím odborníků v některých oborech (např. znalci v oboru obaly jsou pouze tři),³¹ přičemž výjimkou nejsou ani situace, kdy autorizované osoby nebo znalci jsou zaměstnání ve společnostech, které jsou v různé míře se záměrem, o němž je rozhodováno, propojeny (např. jako subdodavatelé, projektanti) a jejich zaujatost je tak víceméně latentní. Navíc podáním kritické (a objektivní) expertízy může dojít ke zhoršení jeho pozici na trhu, když jej investor příště nepožádá o vypracování dokumentace o vlivech na životní prostředí nebo o znalecký posudek pro soukromé účely.³²

Vzhledem k citlivému přístupu soudů v otázkách podjatosti znalců, kdy pro důvodné pochybnosti o nepodjatosti znalce postačí existence pracovního poměru k účastníkovi řízení, jelikož jde o vztah ekonomické závislosti,³³ může být problematická nezávislost Agentury ochrany přírody a krajiny (dále jen AOPK), resp. agentury CENIA, které jsou organizační složkou státu, resp. státní příspěvkovou organizací, protože tyto osoby podávají své

²⁹ § 19 odst. 2 a § 9 odst. 4 zákona o posuzování vlivů.

³⁰ Pro účely tohoto příspěvku není nutné se podrobněji věnovat nedostatečným zárukám nestrannosti zpracovatele dokumentace vlivů na životní prostředí (není stanovena povinnost zpracovat ji objektivně a v plném rozsahu, překážkou nejsou ani osobní vazby na zadavatele), protože dokumentace je v procesu dále přezkoumávána posudkem a nemusí nutně být objektivním podkladem pro rozhodnutí správního orgánu (v tomto se povahou blíží spíše projektové dokumentaci pro účely stavebního řízení).

³¹ Pro informaci uvádím také počet jednotlivých pojmenovaných expertů. Nejvíce je znalců a znaleckých ústavů, kterých je přibližně 900, ovšem toto množství se bude lišit v závislosti na tom, které obory budeme považovat za spadající do oblasti životního prostředí. Tento počet navíc není konečný s ohledem na možnost ustanovit znalce ad hoc. Autorizovaných osob je cca 430 (355 s obecnou autorizací, 52 pro biologické hodnocení ve smyslu § 67 ZOPK a 28 s autorizací pro vlivy na veřejné zdraví). Nejméně, 46, je odborně způsobilých osob.

³² Obdobný názor také Motzke Radek. Životní prostředí ve správním soudnictví – postřehy ze setkání soudců a právníků neziskového sektoru. Dostupné na <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=199>.

³³ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 35/03, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.

expertízy pro účely řízení vedených státními orgány. Domnívám se, že ze samotného zřízení AOPK nevyplývá její závislost na zřizovateli (ministerstvu životního prostředí) a podjatost, protože objektivita posudku je garantována také povinností vykonávat znaleckou činnost řádně a nestranně, přičemž porušení této povinnosti je sankcionováno zrušením oprávnění³⁴ (byť je zde zřejmě jen obtížně představitelné). Ve výsledku tato skutečnost, kterou může účastník namítnout, klade větší nároky na přesvědčivost odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, ale neměla by vést k vyloučení AOPK pro podjatost (stejný závěr platí i pro agenturu CENIA).

3.3. Informovanost o práci správního orgánu s expertízou

Odborník by si měl být především vědom toho, že správní orgán problematice rozumí méně než on, a proto je nutné formulovat závěry expertízy způsobem srozumitelným i pro laika.³⁵ Mnohem zásadnější je ovšem povinnost vyjádřit se ke skutečnostem, které jsou pro řízení a rozhodování relevantní. V případě posudku v rámci procesu EIA jsou jeho náležitosti stanoveny přímo zákonem, v ostatních případech je nutné, aby správní orgán dostatečně konkrétně a přesně stanovil okruh otázek, které má odborník posoudit.

3.4. Kontrola zpracování a obsahu expertízy

Již v průběhu zpracování expertízy je nutné, aby správní orgán kontroloval, zda odborník postupuje řádně. Pro účely řízení je klíčové především, aby znalec dodržel lhůtu stanovenou pro vypracování expertízy. Lhůta pro vyjádření odborně způsobilé osoby je stanovena zákonem na 45 dnů, v případě posudku autorizované osoby ji konkretizuje správní orgán, nesmí však být delší než 60 (v odůvodněných případech 90) dnů, přičemž v praxi se ukazuje, že tato lhůta je nedostatečná.³⁶ Žádné zákonné omezení pak není stanoveno pro dobu na zpracování znaleckého posudku, která je sjednávána individuálně,³⁷ ale správní orgán může být vázán dobou, ve které má rozhodnout (např. v řízeních ve věcech ochrany přírody zpravidla do 60 dnů).³⁸ Přesto se můžeme zejména v případě revizních posudků setkat i s lhůtou v délce 9 měsíců.

³⁴ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2007, sp. zn. II. ÚS 666/06, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

³⁵ Vodítkem zde může i požadavek tzv. všeobecně srozumitelné shrnutí netechnického charakteru, které je obligatorní součástí dokumentace vlivů záměru na životní prostředí.

³⁶ Petržílek, P. et al.: Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. Praha, ABF, 2001, s. 54.

³⁷ Podle § 12 odst. 1 vyhlášky č. 36/1967 Sb., o provedení zákona o znalcích a tlumočnících, je správní orgán povinen před stanovením lhůty pro vypracování posudku, zda lze v této lhůtě posudek provést.

³⁸ § 83 odst. 3 ZOPK.

Z hlediska kontroly expertízy je samozřejmá kontrola jejich formálních náležitostí,³⁹ ale důležitější a současně nejobtížnější je vypořádání se s vlastním obsahem expertízy, ačkoliv je správní orgán kompetentnější hodnotit věrohodnost expertízy než soudy, protože se s řešenou problematikou setkává pravidelně. Již výše bylo uvedeno, že expertízy jsou pouze jedním z nezávazných podkladů, na jejichž základě správní orgán rozhoduje. Tento závěr platí nejen o posudku autorizované osoby, ale povahu důkazu má také pro vyjádření odborně způsobilé osoby⁴⁰ a ani znalecký posudek není důkazním prostředkem vyšší síly.

Přestože správní orgány i soudy hodnotí důkazy v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů ve spojitosti s ostatními důkazy,⁴¹ vykazuje dokazování znaleckým posudkem určité odlišnosti oproti ostatním důkazním prostředkům. Znalecký posudek nemůže správní orgán v případě pochybností o jeho věcné správnosti nahradit vlastním názorem, neboť v takovém případě by posudek postrádal smysl,⁴² ale na druhou stranu se přiklání k názoru prof. Musila, že není správné zakazovat správnímu orgánu hodnotit odborné závěry znaleckého posudku,⁴³ ale je nutné hodnotit nejen způsobilost samotného znalce a úplnost podkladových materiálů, ale také věrohodnost teoretických východisek, kvalitu a množství zjištěných znaků zkoumaných objektů a spolehlivost použitých metod.⁴⁴ Výsledné právní posouzení věci náleží totiž výhradně správnímu orgánu.

Lze uzavřít, že správní orgán má dostatek prostředků a prostoru pro zhodnocení relevantnosti a věrohodností obstaraných expertíz, fakticky je ovšem limitován schopnostmi úředních osob jednajících jeho jménem, zda jeho rozhodnutí bude věcně správné.

4. Závěrem

Role odborníků v řízeních týkajících se životního prostředí je nezastupitelná. Jako každá lidská činnost však může odborné posouzení vykazovat chyby (i úmyslné) a vést k nesprávnému rozhodnutí správního

³⁹ Nesplnění těchto náležitostí má pak za následek vrácení expertízy zpracovateli k doplnění nebo přepracování (např. dle § 9 odst. 7 zákona o posuzování vlivů).

⁴⁰ Petržílek, P. et al.: Předpisy o integrované prevenci a omezování znečišťování. Praha, ABF, 2003, s. 27.

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, sp. zn. 1 As 87/2010-121, dostupný na www.nssoud.cz.

⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, sp. zn. 2 As 77/2008-139, dostupný na www.nssoud.cz.

⁴³ Srov. Musil, J. Hodnocení znaleckého posudku. Kriminallistika, 2010, č. 3, s. 183 a tam kritizovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 22 Cdo 1810/2009, týkající se rozhodování soudu v občanskoprávním řízení.

⁴⁴ Tamtéž.

orgánu. Právní úprava se snaží rizika nekvalitní či zaujaté expertízy eliminovat stanovením podmínek pro výkon expertní činnosti a širokou kontrolou expertízy správním orgánem. V tomto ohledu se domnívám, že až na drobné nedostatky, jde o úpravu vyhovující.

Za problematickou nepovažuji ani existenci zvláštních autorizací pro posuzování vlivů na životní prostředí, veřejné zdraví či území soustavy Natura 2000, která je některými autory kritizována jako nesystémová a nákladná,⁴⁵ protože pro kvalitní zhodnocení vlivů je potřeba různých znalostí, kterými nemůže nyní disponovat už pouze jediná osoba, což je doloženo také praxí.⁴⁶ Z tohoto důvodu pokládám za přínosné také oprávnění MŽP v rozhodnutí o udělení autorizace vymežit rozsah záměrů, ke kterým se autorizace vztahuje,⁴⁷ neboť vlivy zařízení na odstraňování odpadu jsou jiné než vlivy pozemní komunikace. Možným řešením by mohlo být větší využití právnických osob, které ale současná právní úprava pohřichu v případě autorizovaných osob neumožňuje.

Výtky na nákladnost zapojení odborníků odráží také časté využívání expertíz i v případech, kdy správní orgán sám disponuje odbornými znalostmi a vyjádření externího odborníka využívá jako obranu. Přesto ani toto "zaštítění se expertem" nepovažuji nutně za špatné, zejména pak v případech záměrů, které vyvolaly nesouhlas veřejnosti, kdy zapojení odborníků může vést k větší důvěře v rozhodnutí orgánu. Ostatně právní úprava jako taková neovlivní⁴⁸, v jaké míře budou odborníci správními orgány využíváni, protože to závisí vždy na posouzení v konkrétním případě. Čím dál tím vyšší zapojení odborníků do řízení týkajících se životního prostředí a s tím spojené problémy jsou zkrátka daní za složitost posuzovaných jevů a stoupající specializaci vědních oborů.

Literature:

- Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů s komentářem. Praha: ABF, 2005, 187 s., ISBN: 80-86905-01-2.

⁴⁵ Lepeška, P.: K integraci posuzování vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení. Stavební právo: bulletin, 2008, č. 4, s. 36.

⁴⁶ Prchalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Praha: Linde, 2010, s. 149.

⁴⁷ Petržílek, P. et al.: Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. Praha, ABF, 2001, s. 83. Obdobně je omezeno oprávnění také v případě odborně způsobilých osob.

⁴⁸ Lze konstatovat, že s výjimkou specifického procesu posuzování vlivů předpokládá právní úprava využití externích odborníků až jako poslední možnost (viz zrušení obligatornosti vyjádření odborně způsobilé osoby v řízení o vydání integrovaného povolení).

- Hůlková, J. Postavení AOPK ČR jako znaleckého ústavu a důkaz znaleckým posudkem ve správním řízení: poznatky z praxe. *Ochrana přírody*, 2010, č. 5, s. 17-18.
- Jemelka, L. - Bohadlo, D. - Pondělíčková, K.: *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009, 640 s., ISBN: 978-80-7400-157-4.
- Lepeška, P.: K integraci posuzování vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení. *Stavební právo: bulletin*, 2008, č. 4, s. 32-43.
- Motzke, R.: *Životní prostředí ve správním soudnictví - postřehy ze setkání soudců a právníků neziskového sektoru*. Dostupné na <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=199>.
- Musil, J.: Hodnocení znaleckého posudku. *Kriminalistika*, 2010, č. 3, s. 180-195.
- Petržílek, P. et al.: *Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění*. Praha: ABF, 2003, 349 s., ISBN: 80-8616-68-X.
- Petržílek, P. et al.: *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí*. Praha: ABF, 2001, 149 s., ISBN: 80-86165-42-6.
- Prchalová, J.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000*. Praha: Linde, 2010, 431 s., ISBN: 978-80-7201-806-2.
- Tichý, M. - Valjentová, M.: *Experti a expertizy*, Praha: Linde, 2011, 287 s., ISBN: 978-80-7201-823-9.
- *Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 35/03*, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.
- *Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2007, sp. zn. II. ÚS 666/06*, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.
- *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, sp. zn. 2 As 77/2008-139*, dostupný na www.nssoud.cz.
- *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, sp. zn. 1 As 87/2010-121*, dostupný na www.nssoud.cz.

Contact – email

jakub.hanak@mail.muni.cz