

Zpráva o činnosti OVSS MŽP

za rok 2023

Obsah

| | |
|---|----|
| Seznam zkratk a pojmů | 3 |
| I. Hlavní poslání OVSS | 4 |
| 1.1 Činnosti OVSS - celková četnost a hlavní vymezení | 4 |
| 1.2 Měření úspěšnosti a výkonu | 7 |
| 1.2.1 Měření úspěšnosti | 7 |
| 1.2.2 Měření výkonu | 9 |
| 1.2.3 Zavedení JES - rámcový dopad na OVSS | 10 |
| 1.3 Výkony podle OVSS | 11 |
| 1.4 Obory specializace | 13 |
| 1.4.1 Příroda a krajina | 15 |
| 1.4.2 Odpady | 17 |
| 1.4.3 IPPC a ostatní | 20 |
| 1.4.4 Voda | 22 |
| 1.4.5 Geologie | 24 |
| 1.4.6 O vzduší | 26 |
| 1.4.7 Ekologické funkce lesa | 28 |
| 1.4.8 Ostatní oblasti - chemické látky, ZPF, EIA, havárie, CITES, obaly | 29 |
| II. Vrchní státní dozor a dohled nad kvalitou činnosti orgánů ŽP | 32 |
| 2.1 Vrchní státní dozor | 32 |
| 2.2 Dohled OVSS nad kvalitou činnosti orgánů ochrany ŽP | 33 |
| III. Soudní řízení | 36 |
| IV. Transformace naplňování poslání OVSS | 38 |
| 4.1 Cíle transformace | 39 |
| 4.2 Stav a výhled transformace | 40 |
| 4.2.1 Stav | 40 |
| 4.2.2 Výhled | 41 |

Seznam zkratk a pojmů

AOPK - Agentura ochrany přírody a krajiny ČR

EIA - Environmental Impact Assessment

CITES - Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

ČIŽP - Česká inspekce životního prostředí

ČOV - Čistírna odpadních vod

CHKO - Chráněná krajinná oblast

IPPC - Integrovaná prevence a omezování znečištění

JES - Jednotné environmentální stanovisko

KS - Krajský soud

KÚ - Krajský úřad

MS - Městský soud

MŽP - Ministerstvo životního prostředí

NSS - Nejvyšší správní soud

OPK - Ochrana přírody a krajiny

SFŽP ČR - Státní fond životního prostředí ČR

SP - stavební povolení

NP - národní park

SÚ - stavební úřad

ÚPD - Územně plánovací dokumentace

ZPF - Zemědělský půdní fond

I. HLAVNÍ POSLÁNÍ OVSS

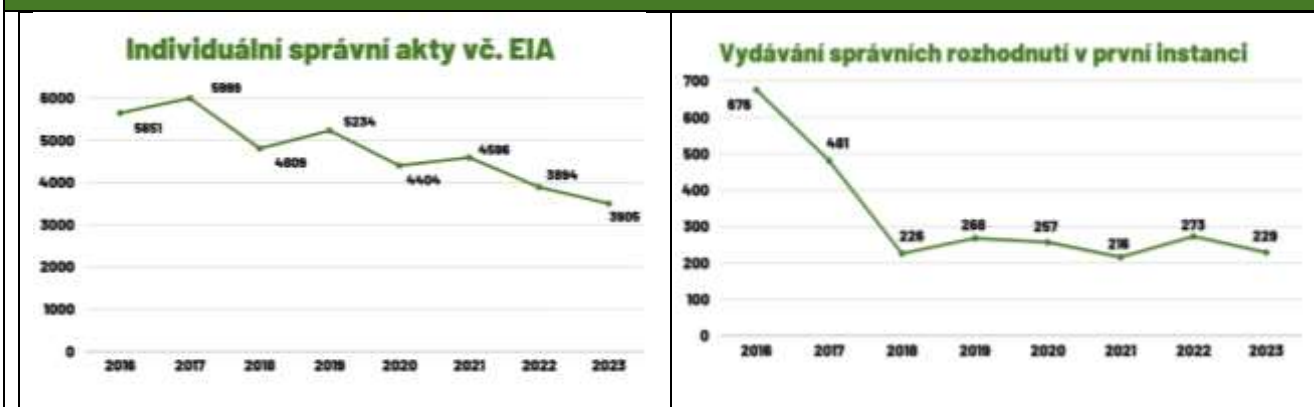
1.1 ČINNOSTI OVSS - CELKOVÁ ČETNOST A HLAVNÍ VYMEZENÍ

OVSS (Odbory výkonu státní správy) jsou organizační útvary MŽP, které provádějí výkon státní správy v oblasti životního prostředí, tedy naplňují kompetence stanovené jim složkovými zákony práva životního prostředí v první instanci a rozhodují o podaných řádných a mimořádných opravných prostředcích ve vymezené územní působnosti České republiky nad věcně podřízenými správními orgány vykonávajícími státní správu v místě (obce s rozšířenou působností, kraje), tak resortními organizacemi (AOPK, ČIŽP, Správy NP). Z logiky tohoto postavení jsou méně exponované v roli první instance, která např. na místě kontroluje porušení obecně závazných právních předpisů ŽP, ale více plní roli správního orgánu, který posuzuje a metodicky řídí výkon nižších instancí. V roce 2023 prošly OVSS transformací spočívající zejména ve sloučení územních pracovišť (z 9 na 5), více viz kap. Transformace naplňování poslání OVSS.

Z hlediska činností realizují OVSS následující pět hlavních oblastí činností, které blíže ilustrují následující grafy:

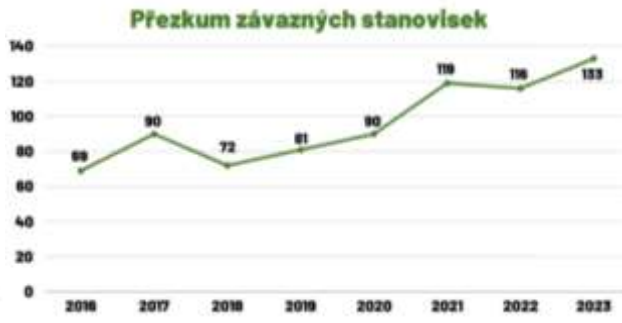
1. Vydávání individuálních správních aktů a správních rozhodnutí v první instanci;
2. Rozhodování o odvoláních proti rozhodnutím vydaným prvoinstančními orgány státní správy a přezkum závazných stanovisek;
3. Rozhodování o mimořádných opravných prostředcích podaných proti rozhodnutím prvoinstančních orgánů;
4. Komplexní vedení soudních řízení správních;
5. Výkon vrchního státního dozoru a kontroly nad činnostmi orgánů státní správy.

1. Vydávání individuálních správních aktů a správních rozhodnutí v první instanci



- OVSS vydávají rozhodnutí a stanoviska **podle složkových zákonů práva ŽP**, a to zejména na úseku ochrany přírody a krajiny, vodního hospodářství, ochrany ovzduší, ochrany zemědělského půdního fondu, odpadového hospodářství, vyjádření k ÚPD, geologie, procesu EIA, GMO atd. Relativně nejčetnější jsou vyjádření k ÚPD a úkony EIA.
- Obecně je základním **rozdílem** mezi správními rozhodnutími v první instanci a **individuálními správními akty vč. EIA** podstatně **větší náročnost správních úkonů** první instance při komplexním posouzení právní věci.
- Pokrčuje **dlouhodobý sestupný** trend celkového počtu těchto úkonů. Toto souvisí zejména s následujícími faktory:
 - vybrané agendy výkonu státní správy byly postupně **přenášeny na orgány samosprávy** (krajské úřady, obecní úřady);
 - **čeká se na zavedení nového stavebního zákona a jednotného environmentálního stanoviska (JES)**, upraveného zákonem č. 148/2023 Sb.;
 - **obecně je stagnující ekonomická aktivita** - např. spíše klesající výstavba (nová stavební povolení pro dopravní stavby 5490 v roce 2020 vs 5093 v roce 2023) a **stagnace, resp. pokles HDP** (kumulativně meziročně -0,3% HDP od roku 2020 do 2023).
- **S novým stavebním zákonem a zákonem o JES se předpokládá vzestup náročnosti agendy.** K zhodnocení dopadu JES na OVSS viz kap. Zavedení JES - rámcový dopad na OVSS.
- Na jednoho státního úředníka připadá cca 57 těchto úkonů (obě kategorie) ročně.

2. Rozhodování o odvoláních proti rozhodnutím vydaným prvoinstančními orgány státní správy a přezkum závazných stanovisek



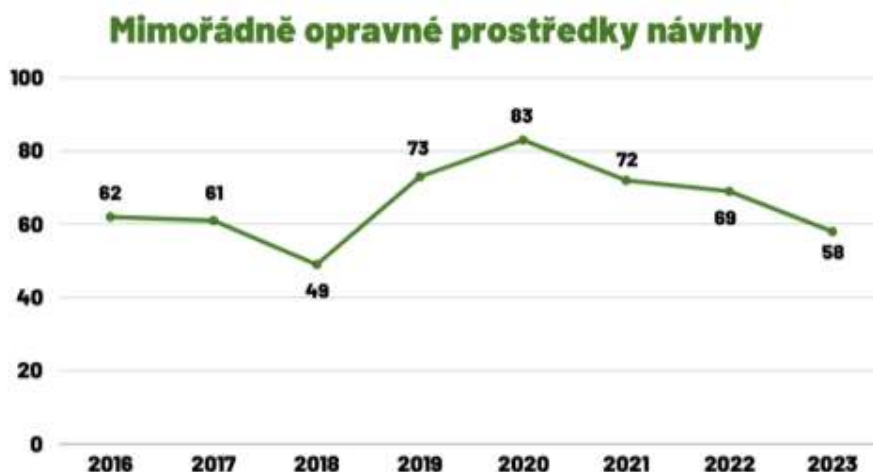
- Tato kategorie popisuje situaci, kdy OVSS přezkoumává stanovisko nebo rozhodnutí podřízeného orgánu, které může zrušit, změnit, vrátit k dalšímu projednání. Správní rozhodnutí o odvoláních proti prvoinstančním rozhodnutím vydaným správními orgány (KÚ, AOPK, ČIŽP, Správy NP, dále jen „odvolání“) je **oproti přezkumu závazných stanovisek** (KÚ, AOPK, Správy NP dále jen „přezkum“) **náročnější a komplexnější**, neboť se u přezkumu může jednat o typizované standardní úkony.
- Počet přezkumů má **vzrůstající trend** proto, že v důsledku **přesunu agend na orgány samosprávy**, kterým se postupně přibývala prvoinstanční činnost, **vyrostla četnost druhoinstančního posouzení prostřednictvím OVSS**.
- Počet vyřízených odvolání v **posledních třech letech výrazně poklesl, a to o cca 30%**.
- Jako jeden z hlavních důvodů tohoto poklesu bylo vyhodnoceno zvýšené užívání **zkráceného přestupkového řízení ČIŽP**. Jedná se zejména o institut tzv. **příkazu na místě**, kterým lze řešit přestupek do max. výše 10 tis. Kč a **není proti němu odvolání, neboť obviněný musí být přítomen a plně uznat důvody jeho vydání**. ČIŽP potvrdila následující počet těchto příkazů v posledních 3 letech:

| | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|------|------|------|
| Počet pokut ČIŽP ve tzv. zkráceném správním řízení formou příkazů dle § 150 zákona č. 500/2004 Sb. | 1146 | 1594 | 1644 |

Tento instrument se standardně využívá např. pro dopravní přestupky. Je nesporné, že **přestupky v oblasti ochrany ŽP řešené ČIŽP jsou ze své podstaty mnohem závažnější**. Ze zákona je pro ČIŽP dokonce **možnost udělit pokutu až do výše 20 mil. Kč**. OVSS proto budou v rámci vrchního státního dozoru ověřovat adekvátnost použití tohoto instrumentu.

- Z hlediska standardních správních řízení **data ukazují, že OVSS často v odvolacím řízení s vysokou intenzitou korigují správní rozhodnutí nižších instancí** (zrušení bez náhrady nebo oprava rozhodnutí, popř. jeho vrácení k dalšímu projednání), a to zejména u ČIŽP, AOPK a Správ NP viz kap Dohled OVSS nad kvalitou činnosti orgánů ochrany ŽP.
- **Zvýšené užívání zkráceného příkazního řízení a vysoká míra korekce standardních správních řízení**, tedy nízká kvalita správních rozhodnutí první instance, bude proto předmětem hodnocení vrchního státního dozoru viz kap. Vrchní státní dozor a dohled nad kvalitou činnosti orgánů ŽP a tématem spolupráce OVSS a podřízených správních orgánů.
- **S předpokládaným JES dojde již v tomto roce 2024 k zásadní změně, resp. úbytku řešených odvolání**, neboť ta bude nově možné podat až proti rozhodnutí v navazujícím řízení, např. rozhodnutí stavebního úřadu. K JES více viz kap. Zavedení JES - rámcový dopad na OVSS.
- Na jednu úřední osobu připadá průměrně cca 10 odvolání a přezkumů za rok. Nejvíce odvolání je v oblasti ochrany přírody a krajiny a odpadového hospodářství.

3. Rozhodování o mimořádných opravných prostředcích podaných proti rozhodnutím prvoinstančních orgánů



OVSS rozhodují o návrzích na povolení obnovy řízení a o podnětech k provedení přezkumných řízení pravomocných rozhodnutí. V případě vyhodnocení hrubé nezákonnosti, dříve neznámých skutečností nebo trestného činu lze těmto návrhům vyhovět. V roce 2023 takto posuzovaly 58 návrhů viz graf výše.

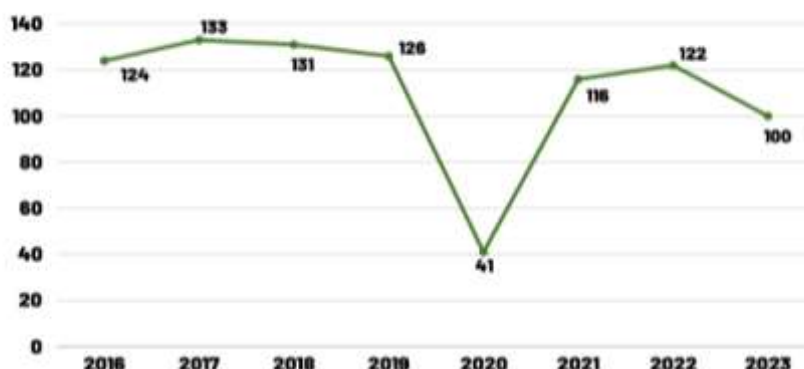
4. Komplexní vedení soudních řízení správních



- I přes pokles živých právních věcí ke konci roku (ze 155 na 131) počet právních úkonů vzrostl na 192
- OVSS hrají významnou roli v soudních řízeních ve správním soudnictví, tj. při posuzování zákonnosti a věcné správnosti rozhodnutí a jiných opatření směřujících vůči účastníkům řízení.
- OVSS mají dlouhodobě vysokou úspěšnost u NSS (cca 80 %) i KS/MS (cca 70 %). V roce 2023 to bylo pro úroveň KS/MS i NSS 78%. Úkony, které OVSS v rámci soudních řízení ve správním soudnictví realizují, jsou následující:
 - sepsání vyjádření k žalobě;
 - sepsání vyjádření ke kasační stížnosti;
 - sepsání opravného prostředku;
 - účast na ústním jednání soudu;
 - jiný úkon.
- OVSS generují značnou úsporu nákladů pro MŽP oproti zastupování externí právní kanceláří, a to v rozsahu více než 7 mil. Kč ročně. Na jednu relevantní úřední osobu připadají cca 2,3 soudní řízení ročně.

5. Výkon vrchního státního dozoru a kontroly nad činností orgánů státní správy.

Vrchní státní dozor



- Cíle vrchního státního dozoru jsou následující:
 - kontrola výkonu státní správy ve svěřených oblastech prostřednictvím nižších správních úřadů;
 - sjednocování aplikace právních předpisů;
 - kontrola dodržování povinností uložených právními předpisy v oblasti životního prostředí.
- Dozor je uplatňován vůči krajským a obecním úřadům, Magistrátu hl.m. Prahy, ČIŽP, Správám NP a AOPK. Výkon vrchního státního dozoru je ministerstvu uložen zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky a jednotlivými složkovými zákony.
- Pokles v roce 2020 je na vrub epidemie COVID. V roce 2023 bylo provedeno 100 dozorů, což je méně než obvyklých 120-130 dozorů ročně.
- Výhledově bude cílem zaměřit se zejména na kvalitu správních řízení realizovaných ČIŽP, AOPK a Správami NP.

1.2 MĚŘENÍ ÚSPĚŠNOSTI A VÝKONU

1.2.1 Měření úspěšnosti

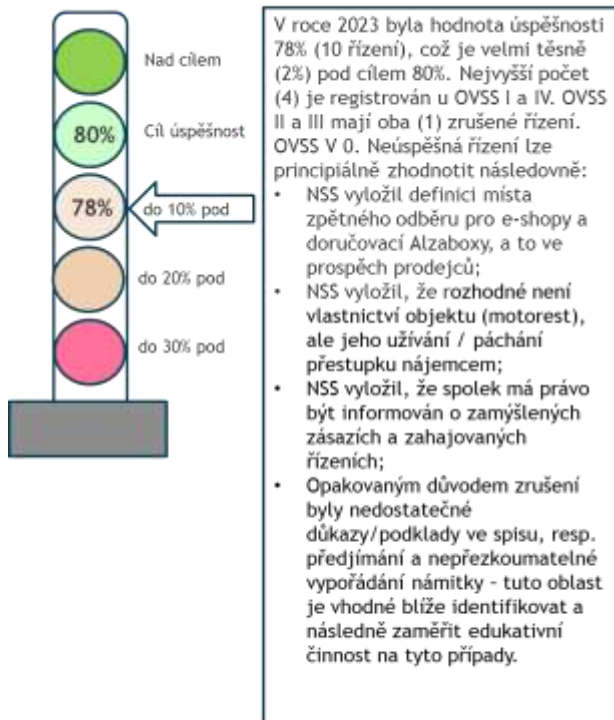
OVSS při své činnosti dbají na zákonnost a věcnou správnost postupů při uplatňování práva životního prostředí v celé soustavě správních orgánů, které jsou k tomu určeny v první instanci. Nad těmito orgány veřejné správy pak OVSS vykonávají vrchní státní dozor, jehož cílem je kvalitu státní správy zvyšovat. Ve vymezených agendách jsou OVSS prvoinstančním orgánem. Jednou z hlavních vizitek kvality výkonu státní správy realizovaného OVSS je tak měřitelná úspěšnost žalob u krajských/městských soudů a zejména pak u Nejvyššího správního soudu, který je konečnou autoritou pro definici zákonnosti ve správních řízeních. Cílem transformace OVSS je širší sběr dat a komplexní sledování a další zlepšování kvality výkonu státní správy v následujících letech viz kap. Transformace naplňování poslání OVSS.

Na základě expertního posouzení byly stanoveny následující cíle pro měření úspěšnosti:

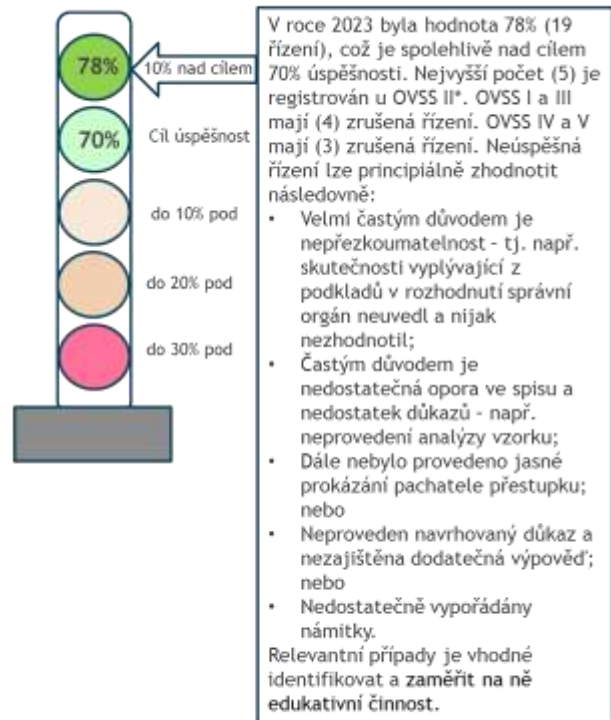
- Řízení před NSS - úspěšnost 80%;
- Řízení před MS/KS - úspěšnost 70%.

Řízení u NSS i KS/MS obecně dlouhodobě vykazují vysokou úspěšnost. Řízení u NSS, která byla v roce 2023 ukončena, zaznamenala mírný (2%) pokles pod cíl stanovený na jejich úspěšnost, přesto však dlouhodobě spolehlivě splňují cíl vysoké úspěšnosti (80%). Výsledky řízení u KS/MS byly solidně nad stanoveným cílem (70%). Rozsudky v neprospěch MŽP, jejichž důvod je z kategorie přezkoumatelnost, odůvodnění rozhodnutí apod., budou dále identifikovány, analyzovány z hlediska odchylek a na tyto oblasti bude zaměřena edukativní činnost. Více viz grafika níže a kap. Transformace naplňování poslání OVSS.

Úspěšnost OVSS u NSS vyhodnocení 2023



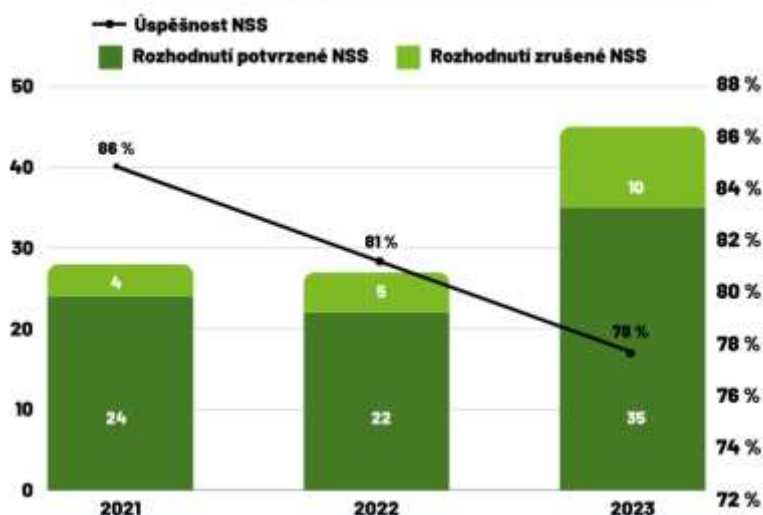
Úspěšnost OVSS u KS/MS vyhodnocení 2023



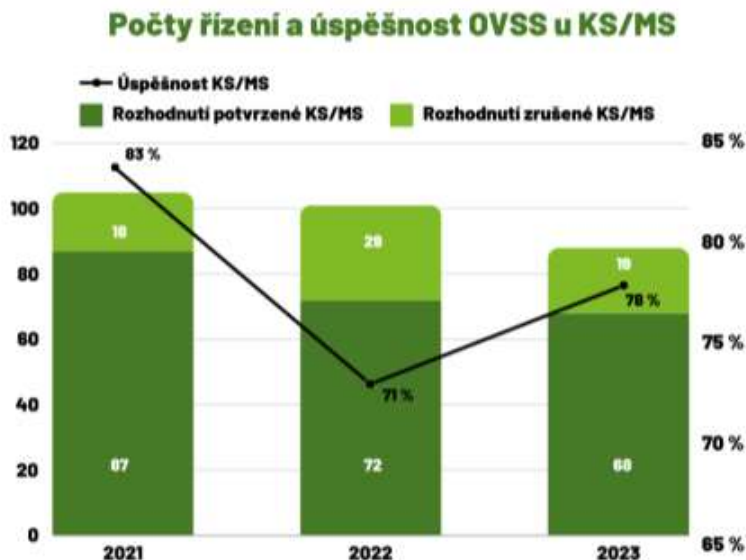
*Důvodem zrušení byla náročná agenda IPPC, porušování povinností v odpadovém hospodářství, výjimky z BAT pro energet. sektor

Úspěšnost u NSS je zobrazena v grafu níže. Z grafu je patrné, že za poslední tři roky je trend úspěšnosti sestupný. Tato úspěšnost je však objektivně dlouhodobě velmi vysoká. Aktuálně se nachází těsně pod cílovou úrovní minimální úspěšnosti 80 %. Zároveň je patrný velký nárůst případů posuzovaných u NSS v posledním roce.

Počty řízení a úspěšnost OVSS u NSS



Úspěšnost pro úroveň KS/MS je zobrazena v grafu níže. V průběhu let se cílová minimální úspěšnost drží nad úrovní 70 %. Z grafu je patrné, že je dlouhodobě udržována vysoká úspěšnost při mírně sestupném trendu celkového počtu rozhodovaných případů.



1.2.2 Měření výkonu

Níže uvedený graf výkonu zobrazuje produktivitu, tj. celkový počet úkonů (odvolání, individuální správní akty, vrchní státní dozor) na státní úředníky OVSS. Dlouhodobě je patrná sestupná tendence s výrazným poklesem v roce 2023. Toto vychází s následujícího:

- vybrané agendy výkonu státní správy byly postupně přenášeny na orgány samosprávy (krajské úřady, obecní úřady);
- čeká se na zavedení nového stavebního zákona a jednotného environmentálního stanoviska (JES), upraveného zákonem č. 148/2023 Sb.;
- obecně je stagnující ekonomická aktivita - např. spíše klesající výstavba (např. nová stavební povolení pro dopravní stavby 5490 v roce 2020 vs 5093 v roce 2023) a stagnace, resp. pokles HDP (kumulativně -0,3% HDP od roku 2020 do 2023).



Na toto bylo MŽP reagováno transformací OVSS - sloučením pracovišť z 9 na 5 a redukcí úředních míst, a to z 85 na 73 viz tabulka níže a dále více viz kap. Transformace naplňování poslání OVSS. Díky tomuto kroku byl zastaven trend poklesu produktivity, který by směřoval k hodnotě 60, a byl vrácen na přijatelnou úroveň let 2019 -2021 (hodnota 70-73).

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Počet systemizovaných míst státních úředníků OVSS | 90 | 90 | 90 | 90 | 85 | 85 | 85 | 73 |

1.2.3 Zavedení JES - rámcový dopad na OVSS

V roce 2024 bude procházet výkon státní správy v ochraně životního prostředí největší změnou za poslední dobu, a to konkrétně zavedením JES.

Tato změna bude znamenat sloučení jednotlivých správních agend (fakultativně včetně EIA) v oblasti životního prostředí, které budou integrovány v jediném závazném stanovisku vydávaném příslušným orgánem ochrany životního prostředí (zejména krajské úřady, ale rovněž MŽP, včetně OVSS, OÚ ORP a újezdní úřady) namísto až 26 správních úkonů obsažených v 9 různých zákonech z oblasti životního prostředí.

Zjednodušeně řečeno orgány ochrany přírody budou koordinovat vydávání jednotlivých dnes samostatných správních úkonů v oblasti životního prostředí v jednom uceleném procesu. Po marném uplynutí lhůty pro vydání JES (30, resp. 60 dnů, s možností prodloužení o dalších 30 dnů) nastává fikce souhlasného JES bez podmínek, a to ve většině případů kromě situace, kdy JES zahrnuje některý ze správních úkonů výslovně uvedených v § 178 odst. 4 stavebního zákona (souhrnně záležitosti vycházející z evropské legislativy). Účastníci mohou napadat věcnou správnost vydaného JES primárně až v rámci odvolání proti rozhodnutí o povolení záměru podle stavebního zákona, případně v rámci přezkumu zákonnosti JES podle správního řádu. JES přezkoumává nadřízený orgán správnímu orgánu, který byl k vydání JES příslušný.

Z hlediska OVSS lze předpokládat následující dopad:

- Podnět k přezkumu (z důvodu namítané nezákonnosti vydaného JES) může přijít k prošetření na OVSS během 6 měsíců od vydání JES;
- OVSS se do značné míry sníží objem vydávaných správních úkonů v prvním stupni, a to např. pro oblast geologie a další oblasti (v roce 2023 vydaly OVSS více než 150 těchto správních úkonů), neboť se očekává, že větší část této činnosti přejde zejména na KÚ, které budou muset tyto úkony začít vydávat a získat tak potřebnou kompetenci;
- OVSS bude rovněž vydávat JES, a to v případech, kdy se jedná o vybraný záměr podléhající posouzení vlivů na životní prostředí (EIA), k němuž je ze zákona příslušné MŽP, a dále je to myslitelné např. v případech záměrů staveb pro energetickou bezpečnost podle zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury. Bližší rozdělení činnosti mezi odbor posuzování vlivů na životní prostředí (O 710) MŽP a OVSS stanoví vnitřní směrnice;
- OVSS budou mít větší nároky na komplexnost posuzování jednotlivých případů podání opravného prostředku proti JES (kombinace složek v rámci jednoho opravného prostředku);
- OVSS výrazně vzroste metodická kontrola (vrchní státní dozor) orgánů vydávajících JES (zejména KÚ), neboť na nich bude ležet hlavní břímě vzájemné koordinace složkových předpisů v limitované lhůtě předepsané zákonem pro JES.

Orgány ochrany životního prostředí s metodickým vedením OVSS budou vycházet z principu, že rozhodují ve svěřených oblastech zcela nezávisle na stavebních úřadech. OVSS budou sledovat a vyhodnocovat data v celém procesu vydávání JES. Aspekty, na které se zaměří, budou následující:

- dostatečnost lhůt z hlediska potřeby komplexního zhodnocení, tj. např. odvolání napadající nepřezkoumatelnost;
- úspěšnost stanovisek napadených před soudy;
- reálný přínos změny pro zkrácení průběhu celého procesu;
- vyhodnocování možností reakce (v případě nezohlednění stanovisek orgánů ochrany přírody) z hlediska institutu nezákonného zásahu správního úřadu.

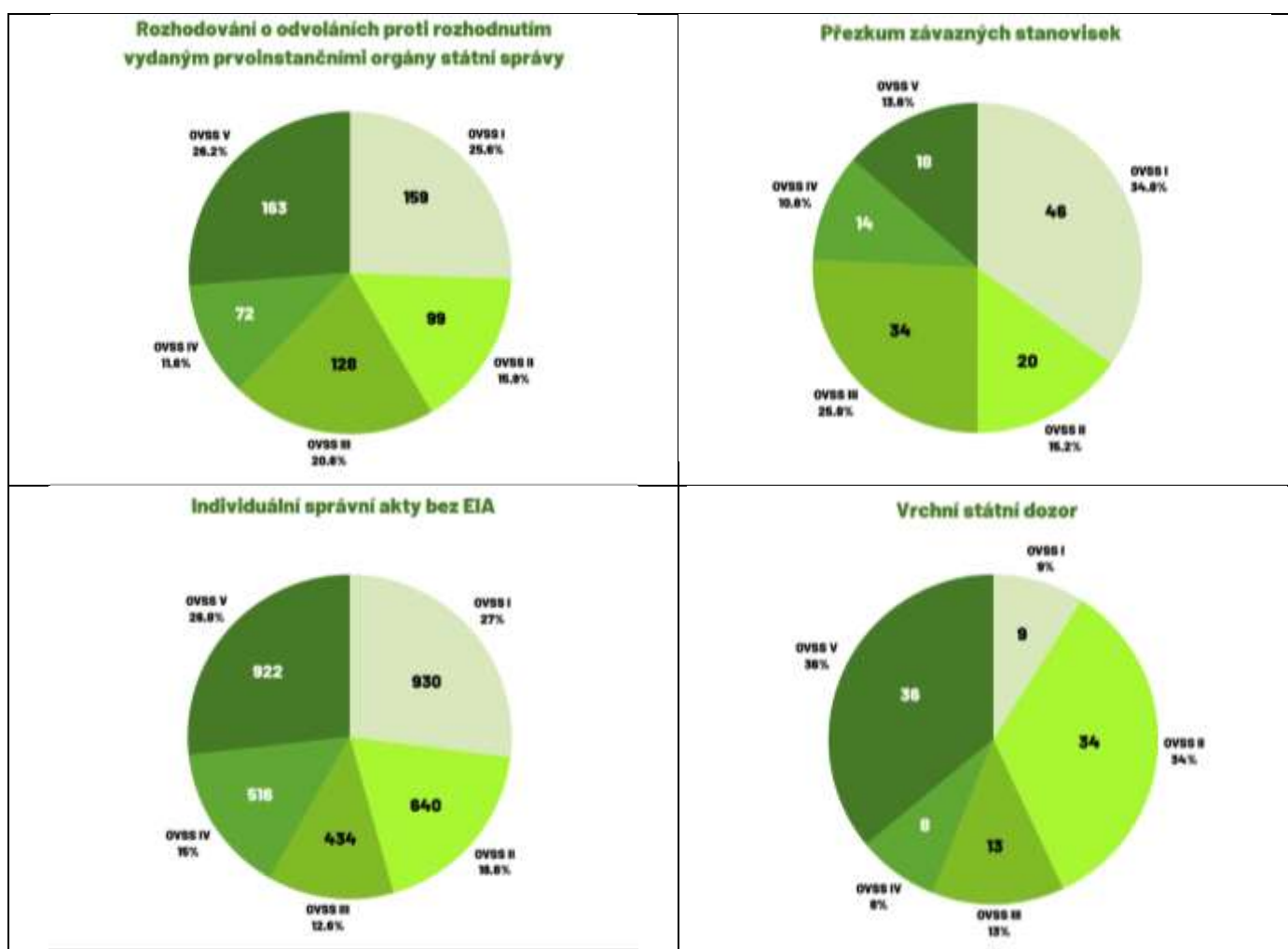
Pro OVSS počítá Národní plán obnovy 26 úvazků na dobu určitou (do konce roku 2025). Tyto jsou dedikovány zejména na činnosti spojené se zavedením nového JES.

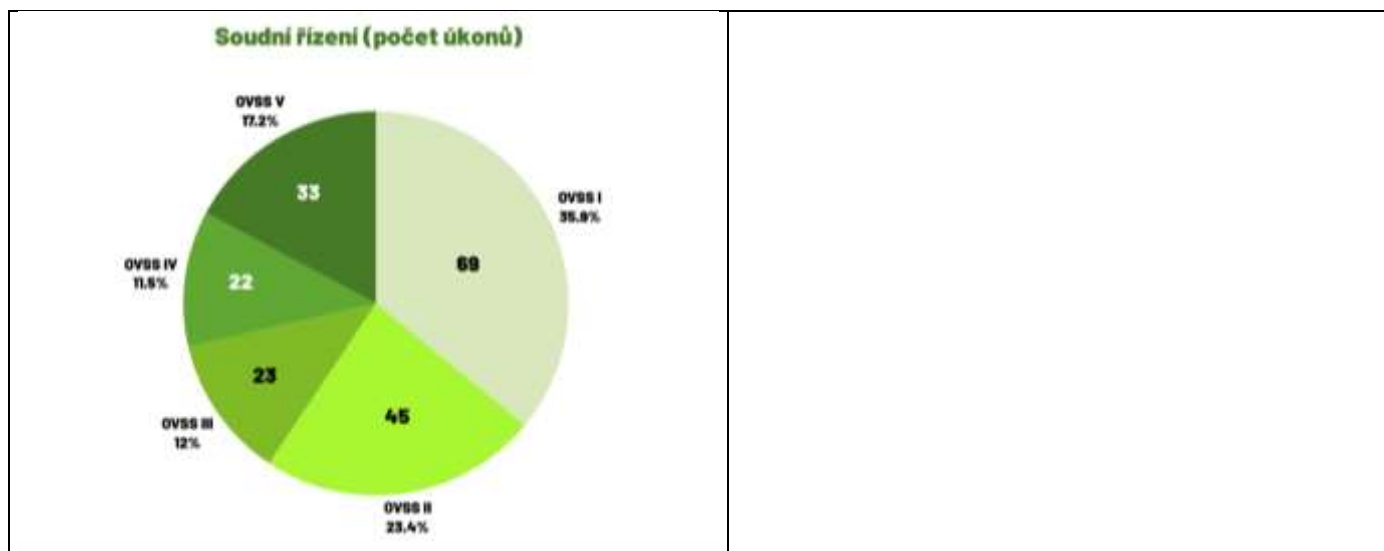
1.3 Výkony podle OVSS

Z hlediska celkových výkonů je na čele OVSS I (odd. Praha a Č. Budějovice) a OVSS V (odd. Ostrava, Olomouc) - obě zaujímají 53 % všech výkonů. Následuje OVSS II (odd. Chomutov a Plzeň) s 19% a pořadí je uzavřeno OVSS III (odd. H.Králové a Liberec) a IV (odd. Brno 1 a 2, zahrnuje i Zlínský kraj) - obě 14%. Více viz. tabulka níže.

| | OVSS I | OVSS II | OVSS III | OVSS IV | OVSS V |
|---------------------|--------|---------|----------|---------|--------|
| Celkový počet úkonů | 1304 | 903 | 656 | 667 | 1244 |
| podíl% | 27% | 19% | 14% | 14% | 26% |

Tyto proporce a zejména přední pozice OVSS I a V podle absolutní hodnoty úkonů jsou promítnuty i v jednotlivých hlavních agendách, které jsou jednotlivě uvedeny níže. U agendy soudních řízení je druhé místo v absolutní četnosti obsazeno OVSS II. Určitou výjimkou je vrchní státní dozor, ve které je OVSS I spolu s OVSS IV na nižší úrovni četnosti a vedle, i v jiných kategoriích vedoucí OVSS V, je druhá absolutně nejčetnější OVSS II.





Níže uvedený graf a jeho podkladová tabulka demonstruje (na datech vydávání prvoinstančních rozhodnutí, rozhodování o odvoláních a rozhodování o mimořádných opravných prostředcích) pohled na OVSS dle jednotlivých hlavních specializací. V grafu nejsou uvedeny zcela minoritní agendy obalů (celkem 4 za všechny OVSS) a havárií (celkem 1 za všechny OVSS). Z grafu je patrné, že nejvýznamnější je agenda ochrana přírody a krajiny a odpadového hospodářství. Z hlediska hlavní specializace lze konstatovat, že OVSS I má největší podíl na agendách ochrana přírody a krajiny a ekologické funkce lesa a odpadovém hospodářství a dále významný podíl v agendě ochrany vod. OVSS II zaujímá naprosto dominantní podíl v agendě ZPF a významný podíl v agendě ochrany vod. OVSS III nedominuje žádné oblasti, ale má druhý největší podíl v ochraně přírody a krajiny. OVSS IV nemá významný podíl v žádné kategorii a konečně OVSS V má největší podíl ve třech oblastech, a to v oblasti ochrany vod, IPPC a geologii.



| OVSS dle hlavních specializací (prvoinstanční rozhodnutí, rozhodnutí o odvoláních, mimořádné opravné prostředky) | | | | | |
|--|--------|---------|----------|---------|--------|
| | OVSS I | OVSS II | OVSS III | OVSS IV | OVSS V |
| Příroda a krajina | 98 | 6 | 70 | 34 | 34 |
| Ekologické funkce | 19 | 0 | 8 | 2 | 9 |
| Voda | 18 | 16 | 8 | 10 | 20 |
| ZPF | 2 | 18 | 1 | 0 | 0 |
| Obaly | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 |
| Odpady | 40 | 29 | 28 | 17 | 32 |
| Ovzduší | 8 | 1 | 9 | 7 | 14 |
| Havárie | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| CITES | 8 | 4 | 2 | 1 | 2 |
| Geologie | 15 | 18 | 0 | 14 | 25 |
| Chemické látky | 1 | 3 | 2 | 0 | 8 |
| Ostatní (IPPC) | 21 | 2 | 14 | 10 | 22 |

1.4 OBORY SPECIALIZACE

Níže připojený graf navazuje na předchozí graf a reprezentuje kumulativní četnost jednotlivých agend od roku 2016 (data o vydávání prvoinstančních rozhodnutí, rozhodování o odvoláních a rozhodování o mimořádných opravných prostředcích). Lze tedy konstatovat, že mezi dlouhodobě nejvýznamnější/nejnáročnější agendy, které OVSS zajišťují z hlediska specializací v oblasti životního prostředí patří (sestupně dle počtu úkonů):

- Příroda a krajina
- Odpady
- IPPC
- Voda
- Geologie
- Ovzduší
- Ekologické funkce lesa

Největší oblasti činnosti OVSS kumulativně za prvoinstanční rozhodnutí, odvolání, mimoř. oprav. prostředky (2016-2023)



Jednotlivé agendy / oblasti jsou dále popsány z hlediska prvoinstančních a druhoinstančních rozhodnutí a vybraných relevantních rozsudků soudů za poslední tři roky.



Ochrana přírody a krajiny

1.4.1 Příroda a krajina

Jedná se o nejdůležitější oblast činností OVSS. Tato oblast oproti jiným vykazuje stabilně vysoký počet vyřízených jak prvoinstančních, tak i odvolacích řízení. Hlavním segmentem prvoinstančních rozhodnutí jsou kompetence ve specializovaných oblastech dle zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.



Mezi hlavní rozsudky, které formovaly výklad práva v oblasti přírody a krajiny za roky 2019-2023, uvádíme následující:

| Oblast | Vybraný případ | OVSS a úr. soudu | Poučení pro podniky a veřejnost |
|---|--|------------------|--|
| Neoprávněná úprava pozemku v rozporu s jeho určením, a to včetně výstavby | Výstavba srubu a kácení dřevin na pozemku v I. zóně CHKO Šumava, pokuta 100 tis. Kč, nařízení zbourání stavby a uvedení do původního stavu. | OVSS - I NSS | <ul style="list-style-type: none"> Nedovolené a neprojednané úpravy pozemků budou detekovány, neboť státní orgány mají k dispozici ortofoto mapy i družicové snímky; Orgány ochrany přírody rozhodují o využití pozemků ke stavbě zcela nezávisle na stavebních úřadech a stavebním zákoně. Mohou nařídit odstranění stavby; Náklad s pokutou, odstraněním stavby, anebo uvedením do původního stavu je značný. |
| Povinnost odstranit starou ekologickou zátěž na nově nabytém pozemku | Povinnost odstranit starou ekologickou zátěž přešla na novou společnost spolu s nabytím areálu v dražbě. Závazek její likvidace plyne ze zvláštní povahy nabyté věci (nemovitosti) a sleduje právní osud věci (nemovitosti). Nic na tom nemění ani fakt, že stát historicky souhlasil s vynaložením 198 mil. Kč účelně vynaložených prostředků na odstranění ekologických škod, neboť na sebe za toto nepřevzal odpovědnost. | OVSS - II NSS | <ul style="list-style-type: none"> Před koupí / nabytím nemovitosti je vhodné seznámit se s ekologickou zátěží; Povinnosti se váží na nemovitost a nelze se z nich vyvinut. |



Odpady

1.4.2 Odpady

Nakládání s odpady je hned po přední oblasti ochrany přírody a krajiny druhou velmi významnou oblastí činnosti OVSS. Jejich význam podtrhává i četnost sporů a přestupků v této oblasti, kde oblast odpadů hraje významnou roli. OVSS plní zcela dominantně roli druhoinstančního orgánu. Velký nárůst případů odvolání v letech 2020 a 2021 byl způsoben případem skládky Čáslav (cca 120 sporů).



Mezi hlavní rozsudky, které formovaly výklad práva v oblasti odpadů za roky 2019-2023, uvádíme následující:

| Oblast | Vybraný případ | OVSS a úr. soudu | Poučení pro podniky a veřejnost |
|--|---|------------------|--|
| Překročení povolené výšky skládky | Dosažení maximální výškové kóty skládky je třeba posuzovat již v I. fázi skládky (při skládkování), nikoliv až po sesednutí a konsolidaci tělesa skládky. Pokuta ve výši 1mil. Kč. | OVSS - I MS | Limity výšky skládky nelze dovozovat vlastní dedukcí ve variantě výhodnější pro provozovatele. V případě nejasností je vhodná konzultace s relevantním orgánem ochrany ŽP. |
| Provoz skládky bez povolení | Pokuta 490 tis. Kč fyzické osobě podnikající za nakládání s odpady v zařízení k tomu neurčeném - skladování přes 270 tun nebezpečného odpadu a přes 80 tun odpadu z mobilního zařízení v k. ú. Komořany. | OVSS - I MS | Provoz skládky musí být vždy řádně povolen před zahájením jakéhokoli skládkování. |
| Skládkování jiných než povolených druhů odpadů v integrovaném povolení | Skládka využívala k technickému zabezpečení skládky jiné odpady než ty, které byly specifikovány v povolení. Provozovatel obdržel pokutu 3,5 mil. Kč. Tento postup provozovatele skládky vedl zejména k tomu, že nebyly vybírány poplatky za ukládání odpadů a odváděny finanční prostředky na rekultivaci skládky. | OVSS - III NSS | V případě provozu skládky nebezpečných odpadů musí být veškeré odpady, výrobky z odpadů a jiné výrobky specifikovány v integrovaném povolení. |
| Nepovolené skládkování odpadů | Opakovaná nepovolená přeshraniční přepravy odpadů z Německa a Itálie do ČR do areálu v obci Skoránov - Třemošnice, kde odpady zůstaly bez dalšího umístěny, aniž by byly dále přemístěny. Provozovatel obdržel pokutu 10 mil. Kč. | OVSS - III MS | Přeshraniční přeprava odpadů musí být řádně povolena |

| | | | |
|--|--|-------------------------|---|
| <p>Povinnost odstranit neoprávněně uložený odpad (stavební a demoliční odpady) zůstává obci i pokud byla pokuta za tento přestupek zrušena, ale protiprávní jednání nebylo zpochybněno.</p> | <p>Pokuty a opatření k nápravě mohou existovat vedle sebe. Obnova řízení o opatření k nápravě by v případě zrušení rozhodnutí o spáchání přestupku připadala v úvahu pouze tehdy, pokud by rozhodnutí o spáchání přestupku bylo zrušeno kvůli nově zjištěným skutečnostem vyvracejícím závěr o protiprávním jednání. Taková situace však v řešené věci (povinnost přemístit stavební odpad) nenastala, neboť závěr o protiprávním jednání nebyl zpochybněn. Rozhodnutí o uložení pokuty bylo zrušeno pouze z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek (uplynutí prekluzivní lhůty pro uložení pokuty), avšak tato okolnost je pro stanovení opatření k nápravě podle městského soudu nerozhodná</p> | <p>OVSS - V NSS</p> | <p>Manipulace s odpadem bez náležitého povolení je nepřípustná a vzniklý protiprávní stav je nutné odstranit.</p> |
|--|--|-------------------------|---|

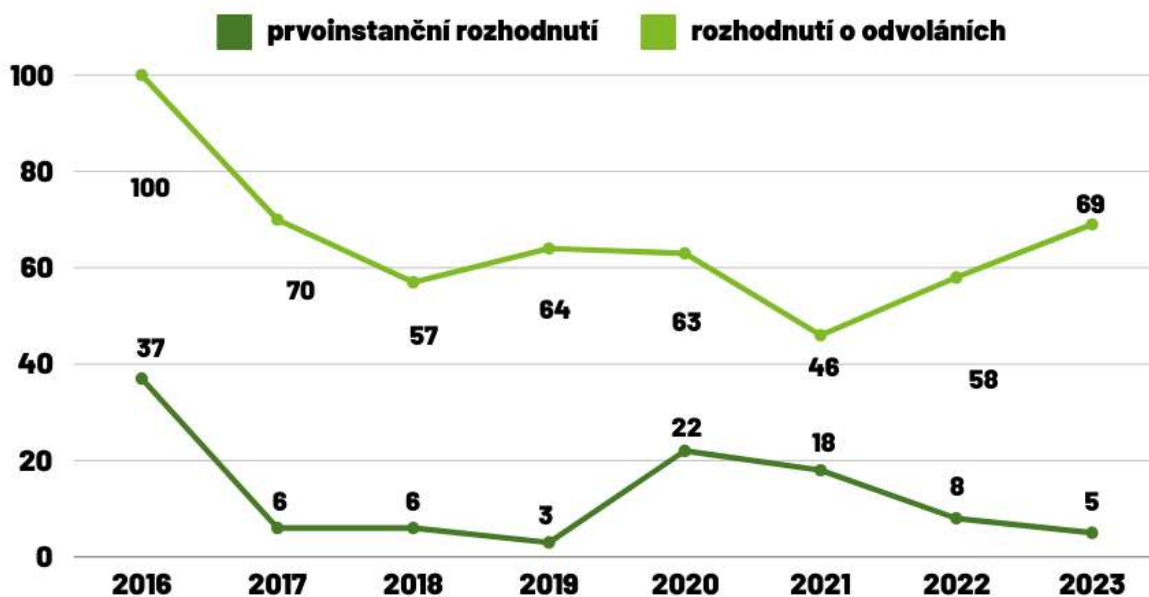


Integrovaná prevence (IPPC) a ostatní

1.4.3 IPPC a ostatní

Oblast IPPC je spolu s ochranou vod a ovzduší na čele skupiny středně významných agend z hlediska práce OVSS. Odvolání jsou zcela dominantní. V posledních letech vykazují setrvalý vzestup z úrovně 46 na úroveň 69. U agendy odvolání IPPC se obvykle jedná o složité případy, což potvrzuje také níže uvedený případ udělené výjimky pro provoz elektrárny Chvaletice dokumentuje.

IPPC (ostatní) - počty prvo- a druhoinstančních rozhodnutí



Mezi hlavní rozsudky, které formovaly výklad práva v oblasti IPPC a ostatní za roky 2019-2023, uvádíme následující:

| Oblast | Vybraný případ | OVSS a úr.soudu | Poučení pro podniky a veřejnost |
|--|---|---------------------------|--|
| Výjimka pro provoz elektrárny Chvaletice i přes mírně-negativní výsledek testu | Velmi složitý případ aplikace emisních a imisních limitů u velkého zařízení. NSS s konečnou platností konstatoval, že MŽP výjimku z integrovaného povolení řádně vyhodnotilo v souladu s legislativou a s metodikou, kterou mělo k dispozici. Vhodné zřetele je mj. citovaný rozsudek Soudního dvora EU (03/2023), který uvádí, že výjimku lze použít pouze v případech, kdy mírnější mezní hodnoty emisí nezpůsobí „závažné znečištění“ a kdy i navzdory této výjimce bude „celkově dosaženo vysoké úrovně ochrany životního prostředí“. | OVSS - III a OVSS - V NSS | Výsledek multikriteriálního testu podle metodického pokynu MŽP s výsledkem neutrálně-negativní automaticky neznamená uzavření provozu. |



Voda

1.4.4 Voda

Oblast ochrany vody je čtvrtou nejvýznamnější agendou realizovanou OVSS. Stejně jako v oblasti odpadů se jedná zejména o vyřizování odvolání. Pokles mezi roky 2016-2018 je daný tím, že odvolání přešla na KÚ. Jejich počet realizovaný OVSS se drží kolem 70 odvolání ročně. Prvoinstanční rozhodnutí jsou minoritní a týkají se např. jakosti odpadních vod.



Mezi hlavní rozsudky, které formovaly výklad práva v oblasti vody za roky 2019-2023, uvádíme následující:

| Oblast | Vybraný případ | OVSS a úr. soudu | Poučení pro podniky a veřejnost |
|------------------------------------|---|------------------|--|
| Zastavení provozu ČOV bez povolení | Společnost nedisponovala povolením k vypouštění odpadních vod ze své ČOV do Labe. ČIŽP zjistila, že vypouštěné vody obsahují nebezpečné závadné látky. Z toho dovodila, že byly naplněny okolnosti podle ustanovení § 19b odst. 5 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, umožňující zastavit provoz - nebezpečí, že dojde k bezprostřednímu závažnému nepříznivému dopadu na ŽP, což se také stalo. | OVSS - III MS | Závažné ohrožení životního prostředí má za následek zastavení provozu. |

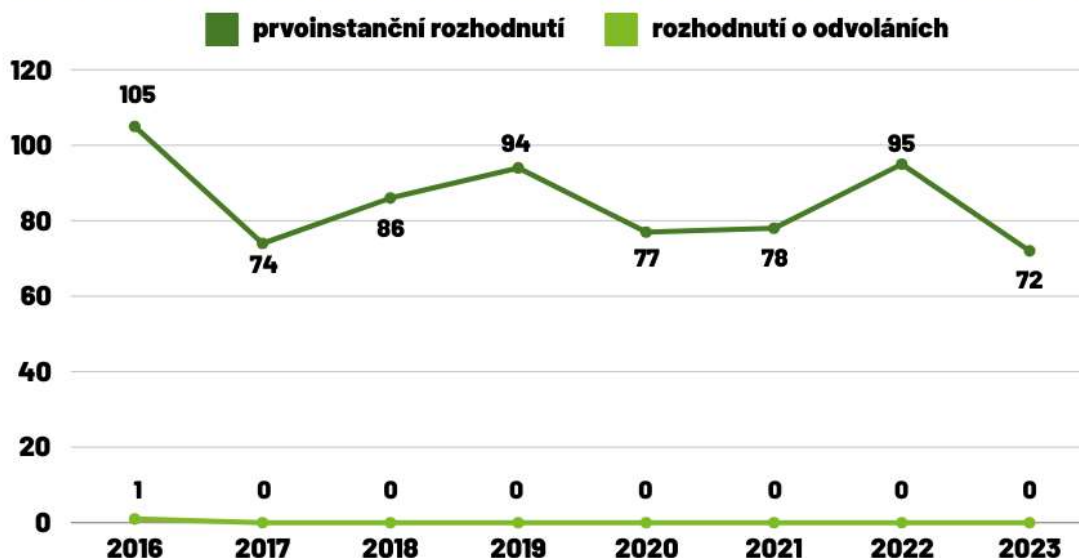


Geologie

1.4.5 Geologie

Oblast geologie je jednou z nejstabilnějších oblastí z hlediska vytížení OVSS - cca 70-90 rozhodnutí ročně. Je u ní také, oproti jiným oblastem, evidentní jednoznačná dominance prvoinstančních rozhodnutí OVSS.

Geologie - počty prvo- a druhoinstančních rozhodnutí



Mezi hlavní rozsudky, které formovaly výklad práva v oblasti geologie za roky 2019-2023, uvádíme následující:

| Oblast | Vybraný případ | OVSS a úr.soudu | Poučení pro podniky a veřejnost |
|--|--|-----------------|--|
| Stanovení průzkumného území pro uložení radioaktivního odpadu nevyžaduje zvážení veřejných zájmů, které se uplatňují v další fázi (využití lokality) | Důvodem pro závěr, že v určité nadějně lokalitě nelze trvalé úložiště (jaderný odpad) vybudovat, a tedy není ani účelné provést průzkum, však rozhodně nemůže být toliko odpor místní komunity dané lokality či například to, že jde o klidné místo využívané k rekreaci. Nelze totiž vyloučit, že průzkum a srovnání jeho výsledků s průzkumy jiných nadějných lokalit ukáže, že právě tato lokalita je při celkovém poměření konkurujících si zájmů, práv a hodnot nejvhodnější k vybudování trvalého úložiště, a to i při zohlednění nutnosti "obětovat" zvláštní přírodní hodnoty či zasáhnout do dosavadního způsobu využití místa. | OVSS - IV NSS | Smyslem průzkumu je ověření, zda jsou v dané lokalitě vhodné podmínky pro vybudování úložiště. V této fázi není nijak předjímano, zda bude v daném území zařízení skutečně umístěno a aspekty případného umístění není nutné vyhodnocovat. |

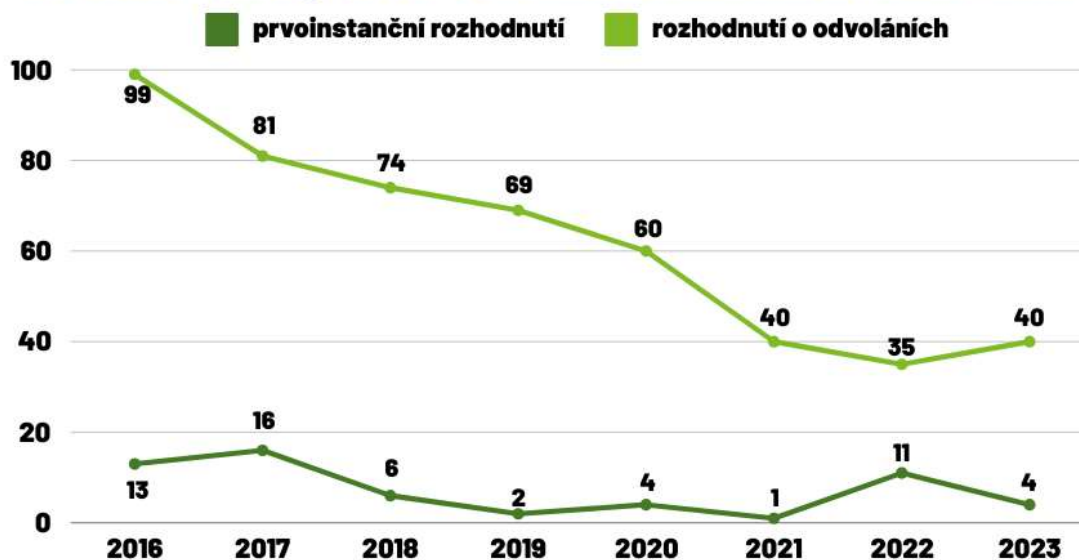


Ovzduší

1.4.6 Ovzduší

Oblast ochrany ovzduší je pátou obecně nejzastoupenější kategorií specializace v rámci činností OVSS. Počet odvolání se stabilizoval na úrovni 35-40 odvolacích řízení.

Ovzduší - počty prvo- a druhoinstančních rozhodnutí



Mezi hlavní rozsudky, které formovaly výklad práva v oblasti vody za roky 2019-2023, uvádíme následující:

| Oblast | Vybraný případ | OVSS a úr.soudu | Poučení pro podniky a veřejnost |
|---|--|-----------------|--|
| Pokuta zastavení provozování znečištění bioplynové stanice bez povolení | a Pouhá snaha o získání povolení, byť se může jevit jako předurčená k brzkému úspěchu, nezakládá veřejné subjektivní právo na provozování stacionárního zdroje znečištění bez povolení. Pokuta 2 mil. Kč není likvidační vzhledem k hospodaření firmy (vlastní kapitál 35mil. Kč, aktiva 104 mil. Kč, zisk 5 mil. Kč). | OVSS - IV MS | Nerespektování zákona a provoz zařízení bez povolení je zbytečným rizikem a vede k citelné penalizaci. |

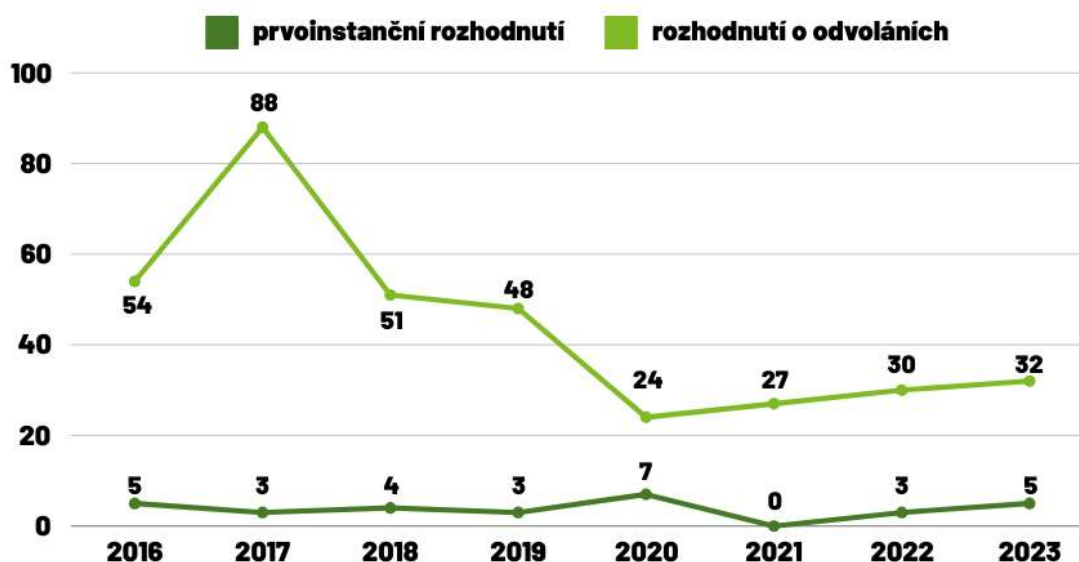


Ekologická funkce lesa

1.4.7 Ekologické funkce lesa

Oblast ekologické funkce lesa uzavírá skupinu středně náročných agend. Tato agenda se drží okolo 30 odvolání ročně s minimálním prvoinstančním rozhodováním OVSS. Vzhledem k velké ploše lesů v ČR s vysokým rizikem možného porušení zákona je agenda velmi rozsáhlá, o čemž svědčí četné rozsudky správních soudů, viz vybrané případy níže.

Ekologická funkce lesa - počty prvo- a druhoinstančních rozhodnutí



Mezi hlavní rozsudky, které formovaly výklad práva v oblasti ekologické funkce lesa za rok 2019-2023, uvádíme následující:

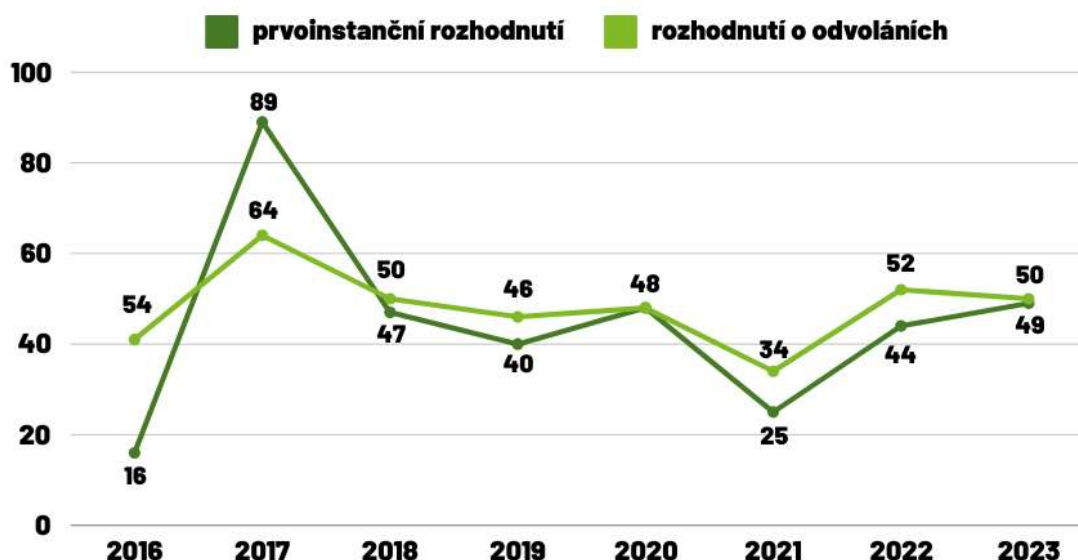
| Oblast | Vybraný případ | OVSS a úr.soudu | Poučení pro podniky a veřejnost |
|---|---|-----------------|--|
| Neoprávněná úprava pozemku v rozporu s jeho určením, a to včetně výstavby | Nepovolené terénní úpravy v lese u Orlické přehrady, pokuta 3,5 mil. Kč, rozhodnutí MS v Praze. | OVSS - I MS | <ul style="list-style-type: none"> Nedopouštět se nikde do nedovolených a neprojednaných úprav pozemků, neboť správní orgány mají k dispozici ortofoto mapy i družicové snímky; Orgány ochrany přírody rozhodují o využití pozemků ke stavbě zcela nezávisle na stavebních úřadech a stavebním zákoně. Mohou nařídít odstranění stavby; Náklad s pokutou, odstraněním stavby, nebo uvedením do původního stavu je citelnou sankcí, riziko se nevyplatí. |
| Nezajištění odtěžení kůrovcového dřeva | Přes prvotně vyměřenou pokutu ve výši 66 tis. Kč nedošlo ke zjednáání nápravy a nebylo zasaženo proti šíření kůrovce. Pokuta nakonec dosáhla 4 mil.Kč. | OVSS - I NSS | <ul style="list-style-type: none"> Dbát na povinnosti vlastníka lesa a v případě první sankce okamžitě jednat. |
| Liknavý postoj ke kůrovcové kalamitě a nezajištění adekvátního odtěžení | Stromy napadené kůrovcem nelze označit a neudělat okamžitá bezprostřední opatření pro jejich odtěžení (tj. např. těžit na nezasazených místech, poukazovat na různé organizační, technické, či jiné | OVSS - V NSS | <ul style="list-style-type: none"> Dbát na povinnosti vlastníka lesa a profesionála v oblasti lesního hospodaření. Identifikovanou hrozbu řešit všemi prostředky, nikoli liknavě. |



**Ostatní oblasti:
chemické látky, ZPF, EIA,
havárie, CITES, obaly**

V rámci této sdružené kategorie je nejvýznamnější oblast EIA (24 prvoinstančních a 23 odvolacích rozhodnutí v roce 2023), následovaná ochranou ZPF (19 prvoinstančních a 1 odvolací rozhodnutí v roce 2023). V podobně čítném intervalu se pohybují agendy chemické látky a CITES (cca 13, resp. 10 odvolacích rozhodnutí a nízké jednotky prvoinstančních rozhodnutí). Zcela minoritní je oblast obalů a havárií (nízké jednotky rozhodnutí rozhodnutí).

Chem. látky, EIA, CITES, ZPF, havárie, obaly - prvo- a druhoinstančních rozhodnutí



Mezi hlavní rozsudky, které formovaly výklad práva v této oblasti (chemické látky, ZPF, EIA, havárie, CITES, obaly) za roky 2019-2023, vybíráme nejpodstatnější oblast EIA a uvádíme následující:

| Oblast | Vybraný případ | OVSS a úroveň soudu | Poučení pro podniky a veřejnost |
|---|--|---------------------|--|
| Neexistuje povinnost zpracovat novou variantu EIA na základě nepodloženého názoru (stavba mimoúrovňové křižovatky Nošovice) | Nelze dovodit pravidlo, podle kterého by měl orgán ochrany přírody obstarávat v řízení o výjimce odborná stanoviska k jiné variantě jen proto, že některý z účastníků není spokojen s variantou posouzenou v procesu EIA a dává přednost (laický názor) variantě jiné. To lze realizovat pouze tehdy, jestliže správní spis vedený k věci objektivně obsahuje odborné podklady svědčící o reálnosti jiné varianty a o jejím menším dopadu na chráněné druhy. | OVSS - V NSS | <ul style="list-style-type: none"> Požadavky na dopracování varianty EIA se musí opírat o odborné podklady, nikoli subjektivní názor. |
| Oprava a zhodnocení stávající nevyhovující komunikace (1. a 2. třídy) sloužící k zlepšení kongesce (zavedení kruhových objezdů, | Smyslem Záměru (I/43, obchvat + MÚK Kuřim, východ + MÚK Lipůvka) je skutečně primárně rekonstrukce či změna stávající komunikace, jejímž účelem je zlepšení dopravní situace v daném úseku. Byť Záměr zahrnuje i vybudování mimoúrovňových křižovatek, tedy vzniknou i do určité míry nová díla, také dle přesvědčení kasačního soudu se stále jedná spíše o „změnu“ dosavadního stavu (změnu záměru), jak uvádí krajský soud. Pro | OVSS - IV NSS | <ul style="list-style-type: none"> Soud vymezil, že oprava a dílčí zlepšení stávající dopravní komunikace nepodléhá nutnosti komplexního posouzení EIA. |

| | | | |
|---|---|--|--|
| <p>mimoúrovňová křižovatka) nespadá do „velké EIA“ a není nutné provést posouzení vlivů záměru na životní prostředí</p> | <p>toto posouzení je podstatný také fakt, že budou zachovány stávající dva pruhy příslušného úseku komunikace. Krajský soud správně konstatoval, že správní orgán si nemůže oznámený záměr „překvalifikovat“ s ohledem na to, že navrhovaná dvoupruhová komunikace překračuje limity stanovené příslušnou ČSN. Skutečnost, že předpokládaná intenzita dopravy v případě Záměru převyšuje hodnotu normy ČSN tak automaticky nemůže znamenat, že má být Záměr posuzován jako čtyřpruhová komunikace, pokud byl Záměr oznámen jako komunikace se dvěma jízdními pruhy.</p> | | |
|---|---|--|--|

II. Vrchní státní dozor a dohled nad kvalitou činnosti orgánů ŽP

2.1 VRCHNÍ STÁTNÍ DOZOR

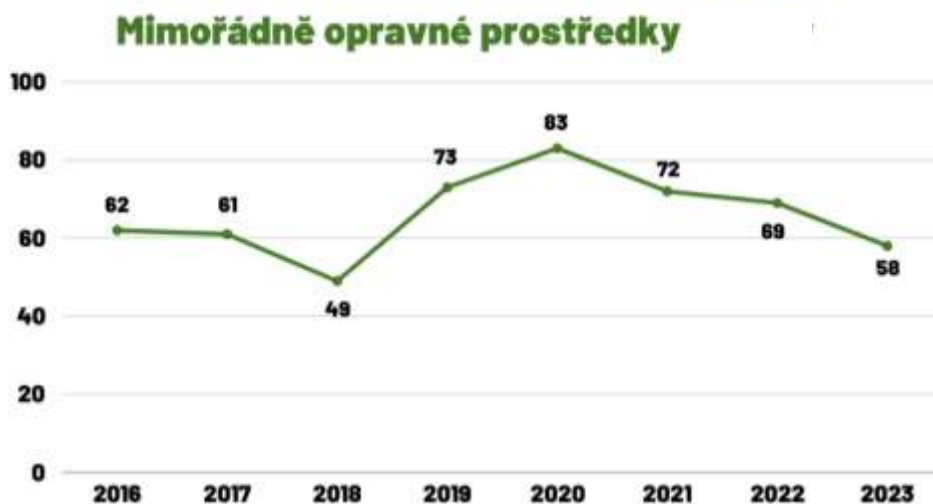
Účelem výkonu vrchního státního dozoru je především:

- odstranění závad systémového charakteru rozhodování podřízených orgánů;
- oprava individuálního vadného rozhodnutí s využitím mimořádného opravného prostředku (přezkum rozhodnutí v přezkumném řízení, obnova řízení).

Co se týká systémových kontrol, tj. kontrol u dozorovaných orgánů nižší instance, byl v roce 2023 na úrovni 100 kontrol, viz graf níže. Výhledově bude cílem tyto kontroly více koncentrovat na věcnou podstatu (vyhodnocování odchylek, identifikace rizik, kvalita správního řízení), namísto např. formálních náležitostí viz kap. Transformace naplňování poslání OVSS.



OVSS rozhodují o návrzích na povolení obnovy řízení a o podnětech k provedení přezkumných řízení pravomocných rozhodnutí. V roce 2023 takto posuzovaly 58 návrhů, viz graf níže. *



* Jedná se o obnovu řízení nebo podněty dle § 94 zákona č. 500/2004 Sb. (Správní řád)

2.2 Dohled OVSS nad kvalitou činnosti orgánů ochrany ŽP

Výsledky druhoinstančního hodnocení správních rozhodnutí podřízených orgánu (KÚ, ČÍŽP, AOPK, Správy NP)





Hledisko přezkumů prvoinstanční rozhodnutí orgánů aplikujících právo ŽP a odvolání vč. odvolacích řízení je nejenom dlouhodobým významným posláním OVSS viz výše, ale je zároveň indikací, na kolik kvalitně jsou správní řízení nižšími instancemi vykonávány. Níže je uvedena stupnice možných stavů:

| Stavy rozhodování o odvolání OVSS |
|--|
| rozhodnutí potvrzeno |
| rozhodnutí změněno |
| rozhodnutí zrušeno a věc vrácena k novému projednání |
| rozhodnutí zrušeno bez náhrady |






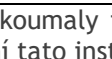
Na základě expertního posouzení byly stanoveny následující cíle pro stavy odvolání:

- **C1 rozhodnutí zrušeno bez náhrady – 5% z posuzovaných odvolání**
- **C2 rozhodnutí korigováno (rozhodnutí změněno, rozhodnutí zrušeno a věc vrácena k novému projednání, rozhodnutí zrušeno bez náhrady) - 30% z posuzovaných odvolání**

Níže uvedená tabulka propojuje stavy rozhodování o odvolání OVSS a určený cíl pro hodnoty těchto stavů.

| Stavy rozhodování o odvolání OVSS vzhledem k cílům | Hodnocení | Hodnota |
|--|---|---|
| Splňuje |  | C1: dlouhodobý průměr na úrovni cíle, tj. menší než 5%; a zároveň C2: dlouhodobý průměr méně než 30% |
| Mírně nesplňuje |  | C1: dlouhodobý průměr méně než 6%; a zároveň C2: dlouhodobý průměr méně než 40% |
| Nesplňuje |  | C1: dlouhodobý průměr méně než 8%; a zároveň C2: dlouhodobý průměr méně než 50% |
| Velmi nesplňuje |  | C1: dlouhodobý průměr více než 8%; a zároveň C2: dlouhodobý průměr více než 50% |

Při hodnocení čísel a dlouhodobých trendů (od r. 2016) je evidentní viz tabulka níže, že v rámci transformace OVSS viz kap. Transformace naplňování poslání OVSS bude nutné vyvinout větší snahu zejména směrem k ČÍŽP a AOPK a Správám NP, aby jejich rozhodování v první instanci mělo vyšší kvalitu. Jednotlivé hlavní závěry jsou následující:

| Instance výkonu státní správy | Hodnocení, komentář | |
|-------------------------------|---|--|
| Krajské úřady |  | C1: splňuje - 5% vs. 5% cíl |
| |  | C2: Mírně nesplňuje 38% vs. 30% cíl |
| ČÍŽP |  | C1: Nesplňuje - 8% vs. 5% cíl |
| |  | C2: Velmi nesplňuje 54% vs. 30% cíl |
| AOPK a Správy NP |  | C1: Velmi nesplňuje - 9% vs. 5% cíl |
| |  | C2: Velmi nesplňuje 58% vs. 30% cíl |

OVSS zcela nově v roce 2023 přezkoumaly i 3 rozhodnutí SFŽP ČR, a to s kladným výsledkem. Vzhledem k malému množství rozhodnutí není tato instituce dále speciálně analyzována.

Níže uvedený graf dokumentuje odvolání vůči rozhodnutím KÚ, které je dlouhodobě hodnoceno C1 splňuje / C2 mírně nesplňuje.

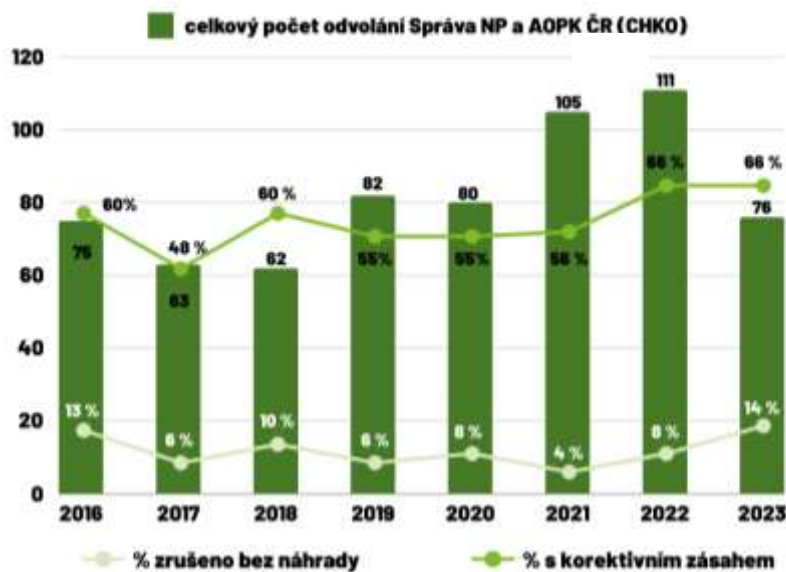


Níže uvedený graf dokumentuje odvolání vůči rozhodnutím ČÍŽP, které je dlouhodobě hodnoceno C1 nesplňuje / C2 velmi nesplňuje.



Níže uvedený graf dokumentuje odvolání vůči rozhodnutím Správ NP a AOPK, které je dlouhodobě hodnoceno C1 velmi nesplňuje / C2 velmi nesplňuje.

Správy NP a AOPK - výsledek přezkumu odvolacího řízení ve vztahu k prvoinstanční



Výsledky přezkoumávání závazných stanovisek podřízených správních orgánů

Obdobně jako v případě odvolání OVSS v rámci správních řízení viz předchozí kapitola přezkoumávají OVSS také závazná stanoviska vydaná prvoinstančními orgány.

Stejně jako u předchozí kategorie lze dovodit uspokojivou kvalitu těchto stanovisek vydávaných KÚ. U AOPK a Správ NP však vysoká hodnota korekcí i rušení jejich stanovisek podporuje jak v absolutní hodnotě, tak i v dlouhodobém trendu negativní hodnocení výkonu státní správy v této oblasti, a to obdobně jako u předchozí kategorie.

| KÚ Počty závazných stanovisek, přezkoumávaných OVSS ve druhé instanci | | | | | | | | | |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | průměr 2016-2023 |
| stanovisko potvrzeno | 27 | 48 | 35 | 42 | 44 | 49 | 44 | 43 | 41,29 |
| stanovisko změněno | 3 | 3 | 3 | 3 | 1 | 2 | 2 | 10 | 2,43 |
| stanovisko zrušeno | 3 | 5 | 3 | 2 | 3 | 6 | 5 | 5 | 3,86 |
| %zrušeno | 9% | 9% | 7% | 4% | 6% | 11% | 10% | 9% | 8% |
| % s korektivním zásahem | 18% | 14% | 15% | 11% | 8% | 14% | 14% | 26% | 15% |
| AOPK ČR + (S NP) Počty závazných stanovisek, přezkoumávaných OVSS ve | | | | | | | | | |
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | průměr 2016-2023 |
| stanovisko potvrzeno | 21 | 24 | 21 | 27 | 31 | 43 | 46 | 48 | 30,43 |
| stanovisko změněno | 7 | 4 | 5 | 6 | 6 | 7 | 5 | 12 | 5,71 |
| stanovisko zrušeno | 8 | 6 | 5 | 1 | 5 | 12 | 14 | 15 | 7,29 |
| %zrušeno | 22% | 18% | 16% | 3% | 12% | 19% | 22% | 20% | 16% |
| % s korektivním zásahem | 42% | 29% | 32% | 21% | 26% | 31% | 29% | 36% | 31% |

III. Soudní řízení

OVSS hrají významnou roli v soudních řízeních, která jsou účastníky správních řízení vedená s ministerstvem (žaloby do pravomocných rozhodnutí). V těchto řízeních zabezpečují OVSS jednání před správními soudy ve všech právních věcech, v nichž je pravomocné rozhodnutí napadeno žalobou. Žaloby se týkají rozhodnutí vydávaných v první instanci zejména ČÍŽP, krajskými úřady, AOPK a nebo Správami NP.

Cílem MŽP je snižovat počet žalob účastníků řízení. Toto se dlouhodobě daří viz graf níže.



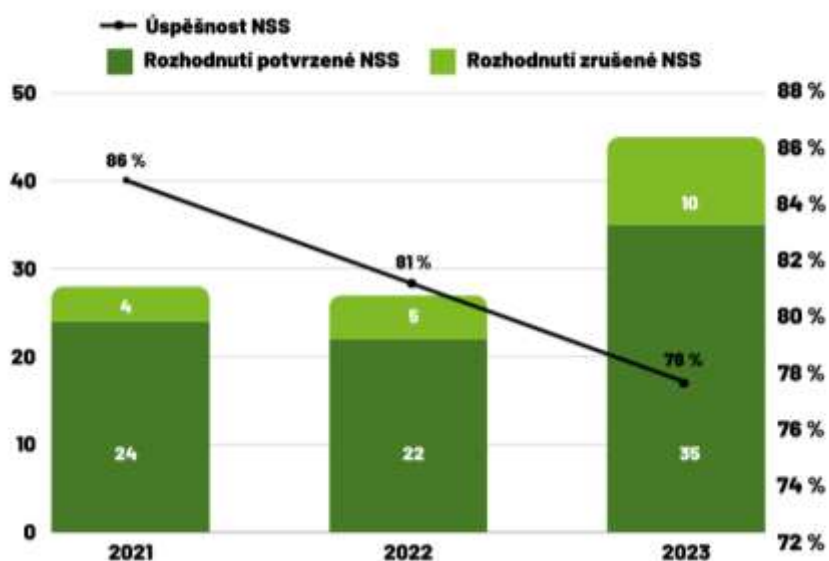
Vývoj počtu úkonů částečně koresponduje s vývojem živých právních kauz, který má sestupnou tendenci.



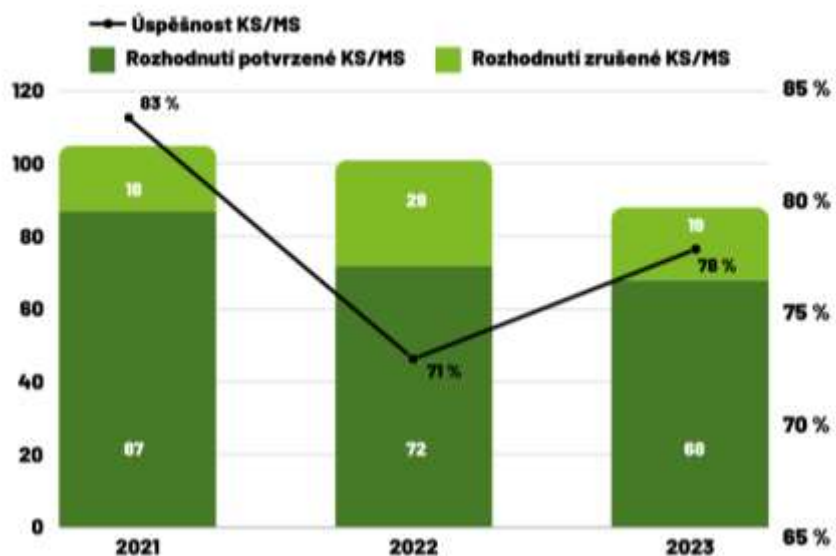
Pokud by za MŽP jednala externí právní kancelář, pak byly úkony vyčísleny na částku přesahující 7 mil. Kč.

V kap. *Měření úspěšnosti* je zobrazena kumulovaná úspěšnost a její vyhodnocení. Níže uvádíme opětovně grafy související s úspěšností v jednotlivých soudních úrovních.

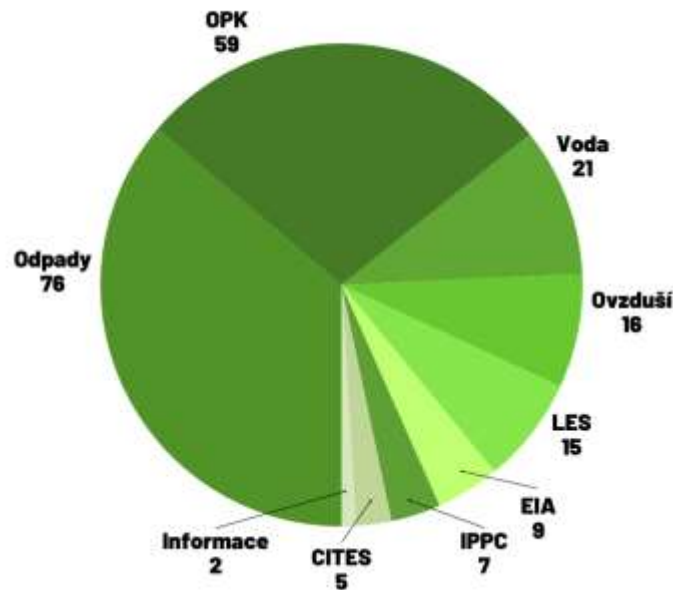
Počty řízení a úspěšnost OVSS u NSS



Počty řízení a úspěšnost OVSS u KS/MS



Z hlediska zaměření žalovaných agend se potvrzuje, že se dotýkají zejména těch nejfrekventovanějších viz kap. Obory specializace (ochrana přírody a krajiny, odpady). Za povšimnutí stojí oblast ekologické funkce lesa a ochrany vod, které z hlediska četnosti úkonů patří do nižšího středu, ale v soudních řízeních jsou poměrně významné.



IV. TRANSFORMACE NAPLŇOVÁNÍ POSLÁNÍ OVSS

Externí analýza výkonu státní správy i průzkum mezi účastníky ze soukromého sektoru poukázala v roce 2022 mj. na nejednotnost výkonu státní správy a zdokumentovala případy odchylek od standardu definovaného právními předpisy.

Na základě této analýzy a také s ohledem na konsolidaci veřejných financí bylo provedeno sloučení pracovišť OVSS. To vedlo k úspoře na personálních i provozních nákladech. V další fázi transformace je cílem zavedení systému neustálého zlepšování kvality a efektivity výkonu státní správy. Cíle, stav a výhled jsou popsány v následujících kapitolách.

4.1 CÍLE TRANSFORMACE

CÍLE TRANSFORMACE BYLY DEFINOVANÉ NÁSLEDOVNĚ:

- C1: Zvýšit kvalitu výkonu státní správy - zejména zajistit jednotnost napříč ČR a redukovat odchylky od právního řádu
- C2: Zefektivnit provozní náklady

Tyto cíle mají napomoci k dosažení níže uvedené vize výkonu státní správy v oblasti ŽP.



V rámci **neustálého zlepšování** je cílem aktivně pracovat s daty a informacemi a následným vyhodnocením případných odchylek nebo rizik. Impulsy tak může být např. negativní rozsudek soudu vůči rozhodnutí MŽP, rozhodnutí rozkladové komise MŽP, velká ekologická havárie, stejně jako nedodržení lhůty, identifikované riziko nebo stížnost účastníka správního řízení. Tyto podněty budou vyhodnoceny z hlediska relevance. Platí, že odchylka je potvrzený nesoulad se zákonným postupem výkonu státní správy, nebo vyhodnocená rizika, která k takovému stavu mohou vést. U odchylky je cílem vyhodnotit příčinu a definovat opatření pro nápravu.

V rámci **jednotného výkonu** je cílem zajistit, aby rozhodování, při plném respektu k místním specifikům, dodržovalo napříč ČR jednotnost a koherentnost aplikace práva. Jedná se jak o samotné rozhodování OVSS v jednotlivých agendách, tak o metodickou koordinaci věcných odborů MŽP garantujících legislativu (zákony, metodika), a nižších orgánů aplikujících právo koordinovaných OVSS (ČÍŽP, KÚ, AOPK a Správy NP). Součástí jednotnosti je také otevřenost a transparentnost vůči odborné i široké veřejnosti, která je právem v oblasti ŽP dotčena (prevence protiprávního jednání).

V rámci **kvalitního zajišťování** je cílem vytvořit takové podmínky, aby výše uvedené bylo efektivně dosaženo. Jedná se zejména o podporu personálního rozvoje státních úředníků OVSS a eliminaci případných personálních rizik. Neméně důležitá je oblast informační podpory. Zde je cílem mít k dispozici aktuální data o vyřizování spisů stejně jako dokončení jejich plné digitalizace. Velmi perspektivní oblastí je aplikace AI, a to v úrovni popisných metadat uzavřených spisů a rozhodnutí, nebo využití AI pro řešerše a podporu při vyřizování správních činností.

4.2 STAV A VÝHLED TRANSFORMACE

4.2.1 Stav

Přehled plnění prvního cíle C1: Zvýšit kvalitu výkonu státní správy

Níže jsou uvedeny kroky realizované v roce 2023 pro naplnění tohoto cíle:

- ✓ **Sloučení 9 územních pracovišť do 5-** snížil se počet rozhodovacích míst při zachování přítomnosti v území, tj. zvyšuje se jednotnost rozhodování. Mapa sloučených OVSS je uvedena níže.
- ✓ **Ustanovení garantů věcných oblastí-** za každou oblast byli ustaveni odborní garanti. Jejich úkolem je:
 - Monitoring rozhodnutí soudů (úroveň MS/KS, NSS);
 - Konzultace OVSS při rozhodovací praxi;
 - Věcná a metodická koordinace s orgány vykonávajícími státní správu na nižších úrovních (ČIŽP, KÚ, AOPK, Správy NP);
 - Identifikace případných rizik;
 - Spolupráce na vyhodnocování identifikovaných odchylek.
- ✓ **Zřízení databáze pro rozhodovací praxi (DIRP)** - do databáze jsou vkládána všechna rozhodnutí a je k dispozici státním úředníkům OVSS.



| | |
|---------------------------|-----------------------------|
| OVSS I | |
| Ředitel/ka: | JUDr. Hana Dvořáková, MBA |
| Počet úředníků: | 17 |
| Počet úvazků plán obnovy: | 6 |
| OVSS II | |
| Ředitel/ka: | Ing. Jaroslav Vacek |
| Počet úředníků: | 15 |
| Počet úvazků plán obnovy: | 5 |
| OVSS III | |
| Ředitel/ka: | Ing. Libor Hejduk |
| Počet úředníků: | 11 |
| Počet úvazků plán obnovy: | 5 |
| OVSS IV | |
| Ředitel/ka: | RNDr. Miroslav Rokos |
| Počet úředníků: | 9 |
| Počet úvazků plán obnovy: | 5 |
| OVSS V | |
| Ředitel/ka: | Ing. Tomislav Střelec, CSc. |
| Počet úředníků: | 16 |
| Počet úvazků plán obnovy: | 5 |



Přehled plnění druhého cíle C2: Zefektivnit provozní náklady

Níže uvedená tabulka shrnuje stav a výhled celkových úspor v důsledku transformace.

| | Stav | | Výhled | | |
|------------------------------------|------|------|--------|------|------|
| | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
| Roční úspora st.rozpočet v mil. Kč | 11,5 | 12,8 | 12,8 | 12,8 | 12,8 |

**Celková úspora ve výhledu 5ti let je
62,7 mil. Kč**

Tyto úspory byly dosaženy zejména v důsledku následujících dvou faktorů

| Faktor úspory | Popis | Roční úspora |
|---|---|--|
|  Organizační zeštíhlení | Sloučení 9 pracovišť /odborů na 5 v roce 2023 a zrušení 8 pracovních pozic vedoucích oddělení. | 11,5 mil. Kč |
|  Sestěhování | Oddělení v Chomutově a Ředitelství v Brně bude přestěhováno ze soukromé do státní budovy. Pro oddělení v Olomouci došlo ke snížení plochy užívaných kancelářských prostor, a to převedením úředních osob na OVSS IV Brno. | 1,3 mil Kč (dobíhá realizace v roce 2024) |

Organizační změna spočívající ve sloučení pracovišť OVSS musí být absorbována. Další opatření v této oblasti nejsou předjímana a cíl považujeme za naplněný. Případné zefektivnění provozních nákladů lze výhledově odvozovat od zavedení rozsáhlejší IT podpory. Proti tomu je však možné předjímat vyšší náročnost aktivit směřujících k předcházení odchylek a sporných situací (prevence protiprávního jednání osob a firem, metodické vedení nižších instancí, dozor v oblasti správních řízení).

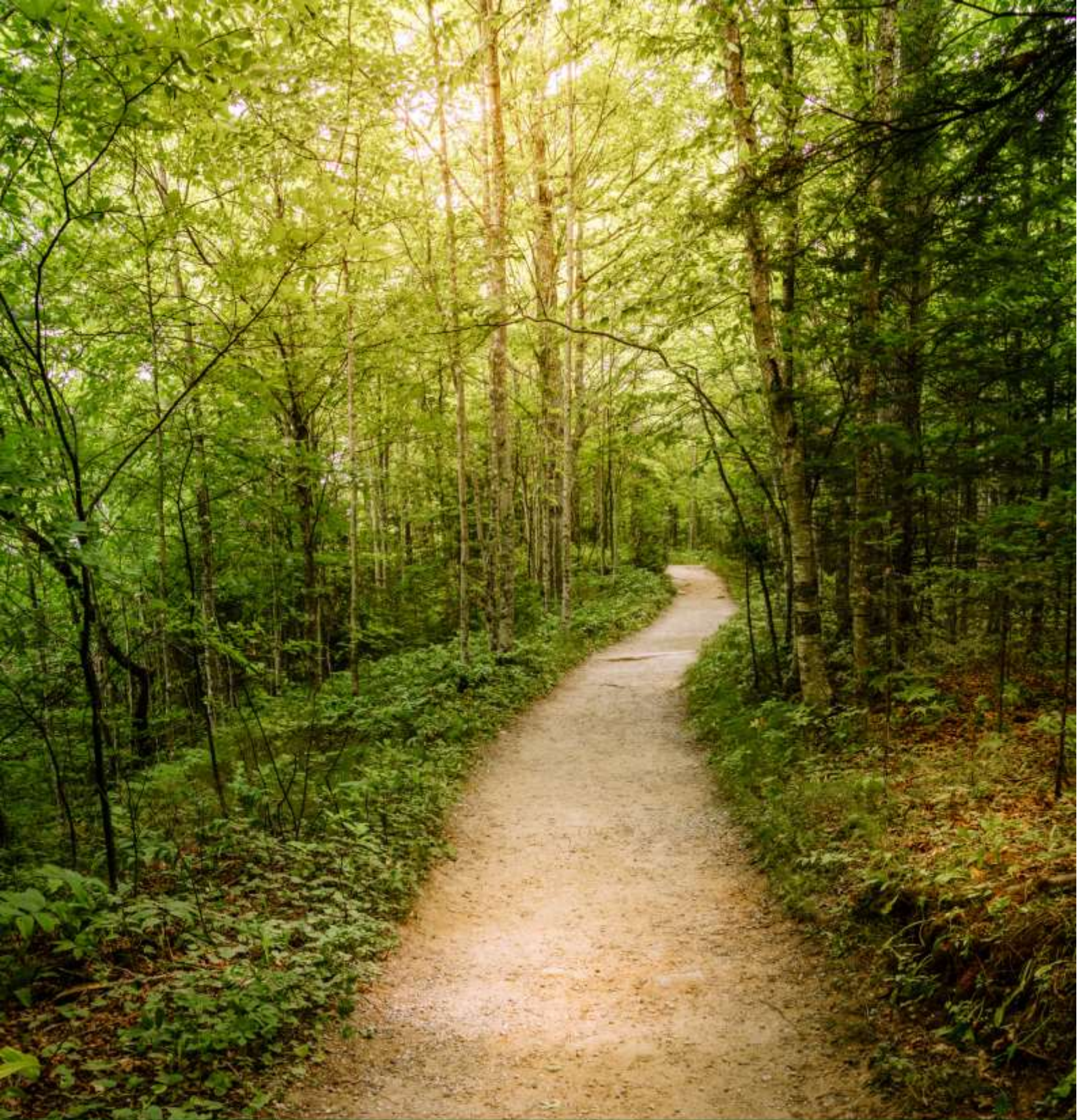
4.2.2 Výhled

Výhled transformace C1: Zvýšit kvalitu výkonu státní správy

Níže je popsán výhled transformace v rámci tohoto cíle. Realizace níže uvedených opatření není jen otázkou roku 2024, ale dlouhodobým procesem změny a zvyšování kvality výkonu státní správy v oblasti ŽP v následujících cca 3 letech.

| Opatření | Popis |
|---|--|
| Nastavení sledování správních lhůt | Současný systém neumožňuje přehledné sledování lhůt ve spisové službě, tak, aby bylo manažersky možné sledovat případná rizika nečinnosti, resp. překročení lhůt, popř. vyhodnocovat adekvátnost úkonů odkládajících zákonnou lhůtu (např. další šetření a doplňování spisu). Je vhodné provést analýzu, jak data získat a analyzovat, a to jak prostřednictvím spisové služby nebo externě (např. s možností AI analýzy dat spisů). |
| Neustálé zlepšování na základě analýzy odchylek (analýza kořenové příčiny) | Zavedení procesu kolektivního vyhodnocení příčin odchylek od standardu kvality daného právním rámcem (např. zrušení spr. rozhodnutí rozkladovou komisí, soudem) a kontinuální proces zlepšování (identifikace nápravných opatření), a to např. formou moderované schůzky ke společnému nalezení příčin u odchylek. |
| Změna procesu přidělování oprávněné úřední osoby (OÚO) | Zavedení centralizovaného příjmu podání prostřednictvím odboru č. 270 a následná distribuce k vyřízení OVSS. Odbor 270 a příslušný metodik má právo nahlížet do spisu jako OÚO. V případě identifikace rizik lze OÚO měnit. Je nutné realizovat z hled. IT podpory (spis.služba), tak metodické a právní stránky. |

| | |
|--|--|
| Zavedení AI pro zlepšení výkonu státní správy | AI může pomoci s orientací a analýzou nestrukturovaných dat/textů relevantních pro výkon státní správy (např. určení metadat dokumentů, tak, aby v nich šlo lépe vyhledávat, např. v rámci databáze DIRP). Může pomoci s formulací stanovisek a textů nebo hlídáním lhůt a termínů. Je vhodné zjistit možnost jejího využití za maximální ochrany citlivých informací. |
| Zlepšení stávající IT podpory výkonu státní správy | Dlouhodobě panuje nespokojenost zejména se spisovou službou (např. neexistence full textové vyhledávání). Dalšími oblastmi jsou plná digitalizace spisu nebo nastavení reporting nad workflow správního řízení. Cílem je identifikovat a popsat nejnaléhavější potřeby výkonu státní správy v oblasti IT. |
| Aktivní řízení rizik výkonu státní správy | Cílem je aktivní řízení rizik ve věcné podstatě samotného výkonu státní správy, např. aktivní sledování významných řízení, zapojení metodiků, monitoring věcných rizik v rámci vrchního státního dozoru a evaluace externích podnětů. |
| Spolupráce na jednotném a řádném výkonu vč. koordinace s podřízeným orgány (ČÍŽP, KÚ, AOPK a Správy NP) | Data ukazují, že zejména pro ČÍŽP, AOPK a Správy NP je nutné významně korigovat jejich prvoinstanční správní rozhodnutí, a to včetně rušení vysokého % rozhodnutí bez náhrady. Dále dochází k zvýšenému užívání institutu zjednodušeného správního řízení - příkaz na místě, které je nutné prověřit. Cílem je z úrovně OVSS pracovat na zlepšení těchto oblastí. |
| Transparentní komunikace výkladu správní praxe | Cílem je, i ve spolupráci s ostatními orgány a stakeholdery (např. Hospodářská komora, nevládní organizace), komunikovat jednoznačné výklady správní praxe (např. rozsudky) tak, aby subjekty měly informace a nedocházelo k opakovanému porušení zákona, neboť lze vycházet z předpokladu, že pokud by subjekty měly informace o možných dopadech a rozsahu monitoringu, tak by nepřistoupily k protiprávnímu jednání (např. úpravy pozemku v CHKO, lesních pozemcích, nakládání s odpadem atd). V konečném důsledku je také dlouhodobým cílem redukovat soudní řízení iniciované účastníky řízení. |



Ministerstvo životního prostředí