

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Jan Vévoda

Obce a ochrana životního prostředí

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Karolina Žáková, PhD.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce: Prosinec 2008

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 1. 12. 2008

Rád bych touto cestou vyjádřil svůj dík JUDr. Karolině Žákové, PhD. za její cenné připomínky, trpělivost a ochotu při vedení mé diplomové práce.

OBSAH:

Úvod	1
1. Obce v systému práva v České republice	4
1.1 Pojem obec	4
1.2 Historický vývoj obcí na území České republiky	6
1.3 Obecní právo a obecní zřízení	9
1.3.1 Ústavněprávní zakotvení obcí	10
1.3.2 Zákonná úprava	11
1.3.3 Předpisy podzákonné právní síly	12
1.4 Vznik, druhy a působnost obcí	13
1.4.1 Vznik a zánik obcí	13
1.4.2 Druhy obcí	13
1.4.3 Působnost obcí	14
1.5 Orgány obcí	16
1.5.1 Struktura orgánů obcí	16
1.5.2 Zastupitelstvo obce	17
1.5.3 Rada obce	17
1.5.4 Starosta	18
1.5.5 Obecní úřad	19
1.5.6 Další orgány	20
2. Obce v soustavě orgánů státní správy ochrany životního prostředí ČR	21
2.1 Pojem životního prostředí a jeho ochrany	21
2.2 Systém státní správy ochrany životního prostředí v ČR	22
2.3 Obecní úřady při ochraně přírody a krajiny, ZPF a lesa	25
2.4 Struktura obecních úřadů	28
2.5 Možnosti přesunu přenesené působnosti	31
2.5.1 Veřejnoprávní smlouvy	31
2.5.2 Delegace	32
2.5.3 Nouzový, resp. sankční přesun	33
2.6 Dozor nad výkonem přenesené působnosti	33
3. Obecní samospráva a ochrana životního prostředí	35
3.1 Samostatná působnost obce	35
3.2 Spolupráce obcí	37
3.3 Sdružení místních samospráv	38
3.4 Místní agenda 21	40
3.5 Dozor nad výkonem samostatné působnosti	43
4. Obce v řízení ve věcech ochrany životního prostředí	45
4.1 Řízení před obecním úřadem	45
4.1.1 Správní řízení	45
4.1.2 Řízení ve věcech ochrany přírody	54
4.1.3 Řízení v otázkách deliktní odpovědnosti	56
4.2 Účast obcí v jiných řízeních	61
4.2.1 Postup při poskytování informací o životním prostředí	61
4.2.2 Účast obcí na procesech EIA	65
4.2.3 Účast obcí na procesu integrované prevence	68
4.2.4 Účast obcí na řízení podle stavebního zákona	71
5. Vybrané úkoly obcí při ochraně životního prostředí	72
5.1 Právní předpisy vydávané obcí	72

5.1.1 Vydávání obecně závazných vyhlášek obce.....	74
5.1.2. Vydávání nařízení obce	82
5.2 Obce při ochraně dřevin rostoucích mimo les	86
5.3 Přestupky a správní delikty projednávané obcemi	90
5.3.1 Přestupky na úseku ochrany životního prostředí.....	93
5.3.2 Správní delikty na úseku ochrany životního prostředí	95
5.3.3 Další související přestupky a správní delikty	96
5.3.4 Trestněsprávní odpovědnost při ochraně dřevin rostoucích mimo les	98
Závěr	101
Seznam zkratk používaných v textu	107
Seznam použité literatury a pramenů	108
Seznam příloh.....	113
Příloha č. 1: Výbory zastupitelstva a rady obce se vztahem k životnímu prostředí	
Příloha č. 2: Struktura obecních úřadů v souvislosti s ochranou životního prostředí	
Příloha č. 3: Statistika povolení kácení dřevin rostoucích mimo les ve vybraných obcích	
Summary	
Klíčová slova/ key words	

ÚVOD

Cílem této práce je posouzení vzájemných vztahů dvou důležitých odvětví českého práva, a to právních prostředků ochrany životního prostředí na straně jedné a právní úpravy obcí jakožto klíčového prvku veřejné správy¹ i účasti občanů na správě věcí veřejných prostřednictvím samosprávy na straně druhé.

Právo životního prostředí je v podmínkách České republiky poměrně mladý samostatný právní obor, který v posledních letech zažil a stále zažívá dynamický rozvoj. Ten bere inspiraci v nově objevovaných či akceptovaných poznatcích o potřebě ochrany životního prostředí stejně jako v nutnosti harmonizace obzvláště s právem Evropských společenství.

Také postavení obcí v českém právu prošlo sice podstatně delším, ale podobně bouřlivým vývojem. Současná právní úprava je založena na principu dvoukolejnosti, čímž staví obce do dvojznačné, často až schizofrenní role. Ta se dosti významně projevuje právě na poli ochrany životního prostředí, neboť zde dochází ke střetávání zájmů obce při péči o blaho svých občanů, obhospodařování svěřeného majetku (které mnohdy spíše akcentují ekonomická hlediska před ekologickými) a úkolů uložených obcím v rámci výkonu státní správy. Dalším problémovým místem je nalezení vhodného rozdělení působností v rámci hierarchie orgánů státní správy, a to kvůli třem různým kategoriím obecních úřadů, stejně jako vymezení vůči nadřízeným orgánům, tedy krajským úřadům, Ministerstvu životního prostředí ČR a také speciálním orgánům státní správy ochrany životního prostředí.

Téma jsem si zvolil ze dvou důvodů. Za prvé je mi blízké proto, že pocházím z malého města Slavičina ležícího v CHKO Bílé Karpaty. Převážně z tohoto regionu také vyberu příklady, na kterých budu ilustrovat problémy, jimiž se v této práci zabývám. Druhým důvodem je malá zpracovanost tohoto tématu, ke kterému neexistuje žádná soubornější práce. Jak je dáno povahou tématu propojujícího dva, byť příbuzné, obory, bude nutné vybírat a vhodně kombinovat zdroje z oblasti práva správního a práva životního prostředí. Za značnou výhodu této problematiky považuji její úzký vztah k praxi, a to jak rozhodovací, tak i normotvorné či plánovací, a to na úrovni nám všem, občanům a zároveň adresátům právních norem i správních rozhodnutí, velmi blízké.

¹ V této práci budu využívat pojmů veřejná správa a státní správa ve významu, v jakém jsou užity v Hendrych, D. a kol. Správní právo., str. 12, tedy, že termín veřejná správa je významově nadřazen státní správě, která je jednou z jeho součástí (spolu se správou vykonávanou jinými subjekty, jako jsou územní a zájmové samosprávy).

Rozličnost složek životního prostředí a z toho se odvíjející početnost jednotlivých specializovaných odvětví práva životního prostředí mne vedly k rozhodnutí vybrat při vytváření této diplomové práce pouze určitou skupinu úzce souvisejících předpisů. Na nich provedu rozbor činností obcí, analýzu současné právní úpravy se zaměřením na některá její bolestivá místa a pokusím se nabídnout úvahu nad případnými budoucími řešeními de lege ferenda.

Z právní úpravy složek životního prostředí jsem zvolil ochranu přírody a krajiny, ke které připojuji úzce sepnatou právní úpravu ochrany lesa a zemědělského půdního fondu². Jde sice dle mého názoru o možná méně technicko-právní problematiku ve srovnání s druhou nabízející se skupinou předpisů (tedy ochranou ovzduší, vod nebo úpravou zdrojů ohrožení životního prostředí³), na druhou stranu se ale jedná i z laického pohledu o tu nejvlastnější a nejzřetelnější část životního prostředí a zároveň z hlediska diplomanta nabízející mnoho příležitostí k ilustraci komplexnosti a složitosti úlohy obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva. Pochopitelně je však nemožné vyhnout se pramenům obecné části práva životního prostředí, které vytvářejí nezbytný rámec, a také průřezovým předpisům, jako jsou úpravy územního plánování nebo poskytování informací o životním prostředí⁴.

Práce je rozdělena do pěti částí, jejichž řazení a obsah je dán postupem směřujícím od obecného, tedy od definic pojmů obec a ochrana životního prostředí, přes jejich propojení v orgánu státní správy ochrany životního prostředí až ke konkrétnímu v podobě rozboru vybraných agend obce v okruhu právní úpravy popsaném v předchozím odstavci.

První část práce se obecně věnuje termínu obec převážně z pohledu ústavního a správního práva. Zachycuje historický vývoj tohoto právního institutu na území ČR a jeho

² Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPŘK“); z. č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „ZOZPF“); z. č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) (dále jen „LesZ“). Pro zjednodušení si dovoluji používat výrazy jako ochrana životního prostředí apod. právě jen s výše uvedeným obsahem, případně s ilustračními doplňky a poznámkami z jiných oblastí práva životního prostředí.

³ Např.: Z. č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší); z. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon); z. č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů.

⁴ Z. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí; z. č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí; z. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí); z. č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečištění a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) (přestože Integrovaný registr znečištění je již nově upraven samostatným zákonem č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečištění životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovací povinnosti v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů); z. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)(dále jen „StavZ“).

zakotvení v ústavním pořádku v současnosti a dále pokračuje základním popisem orgánů obce. Následující dvě kapitoly jsou zaměřeny na vysvětlení dichotomie přenesené a samostatné působnosti obcí, základní principy fungování obce při výkonu obou těchto působností, přičemž v rámci přenesené působnosti je provedena definice pojmu ochrana životního prostředí a popsána soustava orgánů státní správy ochrany životního prostředí a role obcí v ní.

Jádrem práce jsou části čtvrtá a pátá, které mapují jednotlivé činnosti obcí při ochraně životního prostředí z pohledu hmotně-právní náplně agendy obcí, respektive procesních úprav, podle kterých je v tomto úseku postupováno. Pro strukturu páté (hmotně-právní) části jsem zvolil tři různé, ale zároveň i vzájemně provázané okruhy problémů, které považuji za ilustrativní s ohledem na roli obcí při ochraně životního prostředí a které si dle mého názoru zaslouží větší pozornost.

Závěr je pak věnován obecnému zhodnocení právní úpravy, zdůraznění jejich předností a problematických míst a následně nabídnutí možností *de lege ferenda*.

1. OBCE V SYSTÉMU PRÁVA V ČESKÉ REPUBLICE

1.1 Pojem obec

V názvu této diplomové práce jsou obsaženy dva důležité pojmy, které je třeba na začátku definovat. Jde o pojmy obec a životní prostředí, potažmo jeho ochrana. Druhému z nich se budu věnovat v kapitole 2.1.

Význam obcí v prostředí ČR je naprosto nepopiratelný, vždyť se zde nachází na 6244 obcí⁵.

Nejstručněji bývá obec označována jako „místně vymezené společenství obyvatel, popřípadě územní společenství občanů, kteří se sami spravují“⁶. V současné době platná a účinná právní úprava⁷ obsahuje ve svém prvním paragrafu následující definici: „*Obec je základním územním společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí obce*“⁸. V ústavněprávní a správněprávní teorii můžeme nalézt výčet znaků obce, kterými jsou⁹:

- **Vlastní území:** Používán je pro něj termín územní základ obce. Jde o klíčový rozlišující prvek, jehož existence je naprosto nezbytná pro rozlišení obce jako územního společenství obyvatel na tomto území žijících od jiných možných významů slova obec (např. akademická). V českém právním řádu se dokonce vyskytuje termín obec i pouze ve významu územní jednotky, a to v zákoně o územním členění státu¹⁰. Podle něj je také celé území ČR rozděleno na obce a na vojenské újezdy¹¹ (§ 1 cit. zákona). Z toho vyplývá, že každá část území státu je součástí buďto některé obce, což bude pravidlem, nebo vojenského újezdu. Podle § 1a cit. zákona (a také § 18 odst. 2 OZ) je toto území vymezeno hranicí jednoho

⁵ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl část 2., tabulka na str. 658.

⁶ Mikule, V. Výkon státní správy a samosprávy. Právní zpravodaj 8/2002, str. 1.

⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (dále jen „OZ“).

⁸ Pro porovnání, definice v prozatímním obecním zřízení z roku 1849 (viz pozn. 26), taktéž v § 1 zněla takto: „*místní obci rozumí se zpravidla katastrální obec vyměřená jako samostatný celek, pokud již ve skutečnosti několik jich netvoří samostatnou místní obec*“.

⁹ Např. Koudelka, Z. Samospráva, str. 94.

¹⁰ Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, k tomu viz Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl část 2., str. 658.

¹¹ Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.

nebo více souvislých katastrálních území¹². První varianta platí v případě malých obcí, u větších bude častější, že se budou rozkládat na více katastrálních územích. Ke změnám území může dojít sloučením obcí, připojením jedné obce k druhé, naopak oddělením části obce a jinými změnami a také z důvodu změn území krajů, či dokonce celého státu¹³.

- Obyvatelstvo obce: Tedy personální základ obce. Dříve bylo pro vztah člověka k obci určující tzv. domovské právo, ze kterého pro něj vyplývala oprávnění k pobytu a také např. na chudinské zaopatření¹⁴. Mezi obyvateli obce lze podle dnešního OZ rozlišit několik kategorií. V prvé řadě to jsou občané obce, za které § 16 OZ prohlašuje osoby s českým státním občanstvím, které jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu. Pro uplatnění jejich práv je také nezbytné dosažení věku 18 let. Podobná práva (s výjimkou aktivního a pasivního volebního práva do orgánů obce a hlasování v místním referendu¹⁵) má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost. Rozsahem svých práv je občan obce připodobněna i fyzická osoba cizí státní příslušnosti, která dosáhla věku 18 let, a to v případě, že tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána a která je vyhlášena, přičemž ustanovení je jednoznačně zaměřeno na občany EU¹⁶. Jinou kategorií obyvatele obce je podle § 36 OZ osoba, které bylo uděleno čestné občanství. V literatuře¹⁷ je současné úpravě vytýkáno, že zapomíná na osoby bez státní příslušnosti.
- Právní subjektivita: Obec je právnickou osobou (§ 18 odst. 2 písm. c) ObčZ), a to veřejnoprávní korporací, jak říká § 2 odst. 1 OZ. Z tohoto faktu nutně vyplývají další znaky obce jakožto právnické osoby, tedy hlavně způsobilost mít práva a povinnosti a způsobilost nabývat je svými právními úkony. *„Protože však samosprávné celky plní své veřejnoprávní úkoly nejen pomocí realizace pravomoci (tedy zejména vydáváním správních aktů, aktů obecné povahy atd.), ale též jinými způsoby, včetně prostředků práva soukromého a protože nesou odpovědnost za svá*

¹² V tomto rozlišování není zákonodárce vždy stoprocentně důsledný, viz např. §17 odst. 2 z. č. 185/2001 Sb., o odpadech, kde se mluví o obecně závazné vyhlášce obce ke stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území.

¹³ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 141 – 143.

¹⁴ Malý, K. a kol. Dějiny českého a československého práva do roku 1945, str. 255.

¹⁵ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů a zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

¹⁶ Čl. 19 Smlouvy o založení Evropského společenství a směrnice Rady 94/80/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky.

jednání obojí výše zmíněné povahy, rozdíl mezi právní subjektivitou ve veřejnoprávním a soukromoprávním smyslu se stírají¹⁸.

- Organizační struktura a orgány: Právní osoba potřebuje své orgány, aby mohla vytvářet a projevovat svou vůli a takto jednat svým jménem a na svou odpovědnost s právními účinky. Soustavou orgánů obce se budu zabývat v kapitole 1. 3.
- Majetek obce: Jako na každou právnickou osobu se i na obce vztahuje právo vlastnit majetek deklarované čl. 11 odst. 1 Listiny¹⁹, který slouží k naplňování jejích cílů a je jejím ekonomickým základem. S ním hospodaří podle svého rozpočtu²⁰.
- Právotvorba obce: Obcím je svěřena důležitá možnost ovlivňovat jednání osob nacházejících se na jejich území prostřednictvím vydávání právních norem.

1.2 Historický vývoj obcí na území České republiky

Obce jakožto územně vymezená společenství obyvatel jsou jistě přirozeným jevem, který má počátky už v období prvobytně pospolné společnosti. Avšak podoby, která se začíná blížit dnešnímu chápání obce, která na sebe bere i úlohu správní jednotky a reprezentanta zájmů svých občanů, nabývají mnohem později.

Většina autorů²¹ se shoduje na tom, že rozhodujícím přelomem v tomto vývoji bylo období konce feudalismu a počátku konstituční monarchie, tedy v našich podmínkách doba revoluce let 1848 – 1849 a léta bezprostředně následující. Před těmito revolučními změnami existovala vrchnostenská správa, odvozená od feudálního vlastnictví půdy, kdy tento vlastník byl vlastně i úřadem, soudcem i zástupcem obyvatelstva na této půdě žijícího²². Výjimečné postavení měla v tomto období tzv. královská města, kde se vzhledem k méně intenzivnímu poutu k vrchnosti představované samotným panovníkem mohla vyvinout jistá forma samosprávy. Obyvatelé těchto měst vystupovali navenek jako právnická osoba, jako městská korporace. To byl rozdíl od tzv. poddanských měst (a také

¹⁷ Např. Koudelka, Z. cit. dílo, str. 106.

¹⁸ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 147.

¹⁹ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky; původně existující jako ústavní zákon Federálního shromáždění ČSFR č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, dále jen „Listina“.

²⁰ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

²¹ např.: Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda, str. 329; Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 132; Malý, K. a kol. Dějiny české a československého práva do roku 1945, str. 207 – 208.

všech menších, použiji termín osad), které byly naopak nikoli subjektem, ale předmětem právních vztahů, věcí, se kterou bylo možno disponovat podobně jako s jakýmkoli jiným majetkem.

V rámci změn po pádu feudalismu se uplatnil nový náhled na právo na samosprávu, jež je podmiňující pro chápání obce jako samostatné entity, která není jen nižším stupněm organizace (tedy projevem dekoncentrace²³) státní správy. Bylo nyní chápáno jako přirozený právní nárok obdobný přirozenému právu fyzických osob na život. K hlavním oprávněním samosprávy patřilo právo spravovat své vlastní jmění, právo svobodně volit své vlastní zástupce atd.²⁴. Tento náhled, jenž se objevil v mnoha dokumentech revolučního období²⁵, našel nakonec ztělesnění ve známé zásadě obsažené v prozatímním obecním zákoně, tedy: „základem svobodného státu je svobodná obec“²⁶. Z této doby také pochází koncept tzv. dvojkolejného uspořádání veřejné správy, i když rakouský²⁷ (respektive od roku 1867 předlitavský v rámci Rakousko-Uherska) systém na úrovni obcí ponechával (až na výjimky) jen jednu, a to samosprávnou kolej a nejnižší složkou správy zeměpanské byly okresy.

Takto řešená právní úprava obcí byla tzv. recepční normou²⁸ přenesena i do právního řádu právě vzniklé Československé republiky, přičemž v českých zemích nedošlo za celou dobu trvání první republiky k vydání nového obecního zřízení. Mnohými novelami ale docházelo k prosazování centralizačních tendencí²⁹, jejichž hlavním důvodem byla etnická rozrůzněnost obyvatelstva a potřeba obrany před separatismem. V údobí pomnichovském a posléze za Protektorátu Čechy a Morava dochází ke zjednodušení celého systému fungování správy, čehož projevem byla i byrokratizace obecní samosprávy³⁰.

²² Kopecký, M. Právní postavení obcí, základy obecního práva, str. 13.

²³ Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda, str. 293 – 294.

²⁴ Tamtéž, str. 331- 332.

²⁵ Např. Prvá petice občanů, shromážděných ve svatováclavských lázních z 11. března 1848, tzv. Pillersdorfova ústava z 25. dubna 1848, tzv. Návrh ústavy kroměřížské.

²⁶ Zákon č. 170 ř. z., vyhlášen 17. března 1849.

²⁷ Právní úprava obcí byla zakotvena rámcovým říšským zákonem obecním pro země předlitavské č. 18 ř. z. ze dne 5. března 1862, doplněným o trojici zemských zákonů pro Čechy (z. č. 7/1864 zem. zák.), pro Moravu (z. č. 4/1864 zem. zák.) a pro Slezsko (z. č. 17/1863 zem. zák.).

²⁸ Z. č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého.

²⁹ Zmíním hlavně zákon. č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy.

³⁰ Vládní nařízení č. 17/1939 Sb. z. a n., o obecních (obvodních) tajemnicích; vládní nařízení č. 51/ 1944 Sb., o úřednické správě obcí.

Po skončení druhé světové války byl vývoj ještě krátce ovlivňován dosavadní legislativou, specifickým způsobem recipovanou ústavním dekretem prezidenta³¹. Větší význam ale měly tendence k odstranění samosprávy v dosavadním pojetí a její nahrazení soustavou národních výborů. Ty zprvu vznikaly jako ilegální odbojové orgány. Posléze se prosadily názory moskevské větve vedení odboje, které byly inspirovány koncepcí sovětů, a dřívější soustava orgánů politické správy a samosprávy měla být nahrazena soustavou národních výborů s volenými orgány odpovědnými svým voličům i řídicími se směrnicemi vyšších národních výborů. „Podle těchto názorů tedy národní výbory neměly být pouze dočasnými orgány, ale trvalým řešením systému veřejné správy“³². V této době tedy byly národní výbory nesporně orgány s dvojí povahou, byly jednak orgány územních korporací a jednak státními orgány³³.

Tento vývoj vyvrcholil v roce 1948 přijetím tzv. květnové ústavy. V jejím pojetí byly sice národní výbory popsány jako orgány jednotné lidové správy, ale ve skutečnosti byly podřízeny orgánům moci vládní a výkonné, zejména ministru vnitra³⁴. To tedy znamenalo faktický zánik obecní samosprávy a působnost, kterou dříve vykonávaly obce jako veřejné korporace, příslušela nyní národním výborům jakožto orgánům státní moci³⁵. Drobným průlomem z této praxe se stalo zakotvení institutu tzv. samostatné působnosti národního výboru, do které byla například zařazena i agenda péče o zlepšování životního prostředí³⁶. Reálné možnosti uplatnění této „samosprávy“ ale byly citelně omezeny jednak finanční závislostí na dotacích z centrálního státního rozpočtu a pochopitelně i vládnoucím politickým systémem.

Návrat k principu samosprávy obcí umožnily až změny po roce 1989. Nedůvěra v národní výbory jakožto orgány státní moci, správy a samosprávy se stále více a více stávala všeobecnou a vyústila nakonec v požadavek jejich zrušení. Nová místní správa měla být vybudována na zcela odlišných principech než dosud. Základem celé soustavy

³¹ Ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 3. srpna 1944, č. 11 Úředního věstníku československého, o obnovení právního pořádku.

³² K tomuto vývoji viz. ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 4. prosince 1944, č. 18, Úředního věstníku československého, o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění (zde ještě pojímány jako dočasné); tzv. Košický vládní program; vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů (o prozatímnosti se zde již vůbec nehovoří) citace z Kopecký, M. Právní postavení obcí, základy obecního práva, str. 31- 33.

³³ Kopecký, M. Právní postavení obcí, základy obecního práva, str. 33, k tomu čl. 1. ústavního dekretu č. 18/1944 Úředního věstníku československého.

³⁴ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky; viz § 125 a § 131 odst. 3.

³⁵ Kopecký, M. Právní postavení obcí, základy obecního práva, str. 43.

³⁶ Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech.

místní správy se měla stát samospráva obcí³⁷. K provedení těchto záměrů došlo následně jednak potřebnou novelizací ústavy, která přinesla nové znění odpovídající pasáže s novým názvem „Místní samospráva“ a principem, že „základem místní samosprávy je obec“ a také reformními zákony České národní rady³⁸.

S účinností od 1. ledna 1993 jsou ústavní základy územní samosprávy obsaženy v Ústavě a zákonná úprava je později provedena novým obecním zřízením³⁹, o němž bude pojednáno v následujících kapitolách.

1.3 Obecní právo a obecní zřízení

Pod pojmem obecní zřízení lze nalézt dvě významové úrovně. Za první, v materiálním slova smyslu, může být chápáno jako synonymum k termínu obecní právo – tedy jako soubor norem upravujících existenci obcí, jejich vznik, fungování a vztahy k jiným orgánům a osobám a za druhé jakožto formální, byť zkrácené, označení konkrétního zákona, v němž je v převážné míře kodifikována právní materie obecního práva. Tento druhý význam dnes naplňuje zákon o obcích (obecní zřízení, OZ).

Prameny⁴⁰ obecního práva (tedy obecního zřízení v prvním z výše uvedených významů) se člení do těchto kategorií obdobně jako prameny v jiných právních odvětvích:

1. Ústavněprávní normy a normy mezinárodního práva veřejného, které se staly závaznou součástí práva ČR
2. Zákony
3. Předpisy podzákonné právní síly – nařízení vlády, právní předpisy ministerstev i orgánů územní samosprávy, přičemž sem by patřila nařízení obcí vydávaná v přenesené působnosti a dále pak obecně závazné vyhlášky obcí.

³⁷ Zářecký, P. K některým aktuálním otázkám rozvoje místní správy. Správní právo 1991/1, str. 3 – 4.

³⁸ Ústavní zákon Federálního shromáždění č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů, citace z čl. 86 odst. 1 ústavního zákona č. 100/1960 Sb.; zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).

³⁹ Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (používám výrazu „Ústava“ pro výše uvedený ústavní zákon a pojem „ústava“ jako synonymum termínu ústavní pořádek obsaženému v čl. 112 odst. 1 Ústavy) a zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení).

⁴⁰ „Prameny práva ve formálním smyslu jsou formy, které obsahují právní normy, dodávají obsaženým v nich pravidlům charakter práva. Pouze takové pravidlo chování, které má státem (resp. v mezinárodním právu společenstvím států) uznanou formu pramene práva, je právní normou.“ Citace z Gerloch A. Teorie práva, str. 74.

1.3.1 Ústavněprávní zakotvení obcí

Tak klíčový institut, jako je samospráva (ať již obecní, tak i jiných územních celků) je natolik zásadním pro charakter celého státu, že je nezbytné jeho zakotvení v ústavě. O jeho významu svědčí mimo jiné i to, že se mu věnuje jeden článek z hlavy I. Ústavy, nazvané základní ustanovení. Čl. 8 zaručující samosprávu územních samosprávných celků lze zařadit mezi „*podstatné náležitosti demokratického právního státu*“⁴¹, jejichž změna, natožpak odstranění, je podle čl. 8 odst. 2 Ústavy nepřipustné. Zároveň slouží jako „*deklarace principu výstavby státu, kterým je právní stát vázán při své další, především zákonodárné činnosti*“⁴².

Největší část relevantních ústavněprávních norem je obsažena v hlavě VII. Ústavy, věnované právě územní samosprávě. V ní je provedena charakteristika územních samosprávných celků, jejich definice prostřednictvím zdůraznění jejich základních znaků (územní, osobní, hmotný prvek a právní subjektivita - viz. kapitola 1. 1) a hlavně vymezen vztah mezi nimi a státem. Ten je založen na ochraně samosprávy, které je nadřazena jen ochrana zákonnosti (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Zákonného ustanovení je také třeba, aby mohl být územnímu samosprávnému celku svěřen výkon státní správy (čl. 105 Ústavy, který je možno pokládat za ústavní zakotvení dvoukolejnosti veřejné správy).

Při popisu norem ústavního práva, které mají vztah k obcím, nelze zapomenout na další součásti ústavního pořádku. Jednou z nich je podle čl. 3 Ústavy i Listina základních práv a svobod. Její čl. 21 zakotvuje právo podílet se na správě věcí veřejných volbou zástupců (vedle možnosti přímé účasti v obecních podmínkách by šlo o místní referendum⁴³). Pochopitelně i ta nejobecnější ustanovení Listiny, jako jsou ustanovení čl. 2 odst. 2 a 3, lze vztáhnout i na obce. Pokud je zde obsažena ústavní ochrana před zásahy státní moci mimo zákonem stanovené případy a možnost každého činit, co zákon nezakazuje, není důvodu se domnívat, že se tyto svobody a ochrana nevztahují také na obce, neboť i ony mohou být jakožto právnické osoby oním „každým“. Na orgány obcí jsou některými ustanoveními Listiny vztaheny povinnosti, které jsou uloženy obecně všem orgánům státu i samosprávě⁴⁴.

⁴¹ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář, str. 64.

⁴² Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém., str. 71.

⁴³ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

⁴⁴ Jde např. o povinnost poskytovat informace dle čl.17, o právo obracet se na tyto orgány v rámci výkonu petičního práva podle č. 18, právo domáhat se svého práva i u jiného než soudního orgánu (k tomu např. § 5 ObčZ) či povinnost náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním

Za zmínku stojí i ústavní zákon o bezpečnosti České republiky⁴⁵, jehož třetí článek ukládá mimo jiné i orgánům územních samosprávných celků povinnost podílet se na zajišťování bezpečnosti ČR. Ohledně podrobností je následně odkázáno na zvláštní zákony.

V České republice existují dva druhy územních samosprávných celků. Jsou jimi vedle obcí i vyšší územní samosprávné celky, tedy kraje, které byly vytvořeny zvláštním ústavním zákonem⁴⁶. Jejich vztahy, zvláště ohledně rozsahu působnosti, v obecné rovině vyjasňuje čl. 104 odst. 2 Ústavy, kde je stanovena preference obcí před kraji. Jejich působnost je totiž vymezena tzv. zbytkovou klauzulí, tedy pokud nějaká agenda (ale spadající do obsahu samosprávy – to vyplývá z toho, že citované ustanovení se zabývá působností zastupitelstva) není výslovně zákonem svěřena kraji, náleží do působnosti obce. Přitom ale platí, že „obec je vždy ve smyslu územním a personálním součástí kraje“⁴⁷ (čl. 100 odst. 2 Ústavy).

Na základě čl. 1 odst. 2 a hlavně čl. 10 Ústavy⁴⁸ mají vyhlášené a se souhlasem Parlamentu ratifikované mezinárodní smlouvy aplikační přednost před zákonem. V oblasti obecního práva je takovou smlouvou Evropská charta místní samosprávy⁴⁹. Ta zakotvuje mimo jiné důležité záruky pro samosprávy před státními zásahy, jejich právo na vnitrostátní soudní ochranu a na přiměřené finanční zdroje, se kterými by mohly v rámci svých pravomocí volně nakládat⁵⁰.

1.3.2 Zákonná úprava

Předpisy s právní silou zákona, které lze přiřadit k materii obecního práva, můžeme rozdělit do několika kategorií:

postupem v čl. 36 odst. 1 a 3 (k tomu zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci)

⁴⁵ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁴⁶ Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, k tomu i čl. 99 Ústavy.

⁴⁷ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. cit. dílo, str. 872.

⁴⁸ Ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, tzv. Euronovela Ústavy.

⁴⁹ Přijata ve Štrasburku dne 15. 10. 1985. ČR ji ratifikovala v roce 1999 a smlouva byla vyhlášena ve sbírce zákonů jako Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 SB., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

⁵⁰ Jde hlavně o články č. 4, 8, 9 a 11 Charty.

1. **Zákony základní:** Jde o předpisy, které obsahují hlavní část norem, týkajících se vzniku a fungování obcí⁵¹.
2. **Zákony organizační:** Tyto upravují detailněji určité oblasti organizační struktury, vytváření orgánů a rozhodování v obci⁵².
3. **Zákony o majetku a hospodaření:** Jejich úkolem je konkrétně zakotvit výkon práva obcí vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu⁵³.
4. **Zákony speciální:** Upravují působnost obcí na jednotlivých úsecích veřejné správy⁵⁴.

1.3.3 Předpisy podzákoné právní síly

V této kategorii je třeba rozlišovat předpisy vydané státními subjekty, které jsou pro obce závazné „z vnějšku“, a předpisy vydané obcemi v rámci jejich práva na vlastní normotvorbu.

V první skupině nacházíme nařízení vlády ČR (čl. 78 Ústavy)⁵⁵ a právní předpisy ministerstev a jiných správních úřadů (čl. 79 odst. 3 Ústavy)⁵⁶. Hlavní rozdíl mezi nimi je ten, že subjekty, vydávající právní předpisy druhé skupiny, k tomu vždy potřebují zvláštní zákonné zmocnění⁵⁷. Význam těchto předpisů spočívá v tom, že se jimi obce podle § 35 odst. 3 písm. b) OZ musí řídit jednak při výkonu samostatné působnosti (mimo vydávání obecně závazných vyhlášek), jednak v celém rozsahu výkonu přenesené působnosti (§ 61 odst. 2 OZ). Z důvodu existence ústavních požadavků úpravy územních samosprávných celků zákonem (čl. 101 odst. 4 a čl. 105 Ústavy) jich není příliš mnoho.

Druhou skupinu tvoří předpisy vydávané přímo obcemi. Zde se projevuje rozdělení jejich působnosti na samostatnou, ve které jsou vydávány obecně závazné vyhlášky,

⁵¹ OZ; zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze; zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.

⁵² Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí; zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu; zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků; zákon ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii; zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů; zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

⁵³ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů; zákon ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí; zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů; zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům.

⁵⁴ Např.: ZOPŘK, ZOZPF, LesZ.

⁵⁵ Např.: Nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev; nařízení vlády č. 364/1999 S., kterým se upravuje součinnost orgánů státní správy s obcemi při zajišťování povinností obcí podle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.

⁵⁶ Např.: Vyhláška ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

⁵⁷ Ale u vlády se také někdy objevuje výslovné zmocnění v zákoně – např. vymezení ptačích oblastí podle § 45e ZOPŘK.

opírající se o ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy, a působnost přenesenou, v níž jsou projevem normotvorby nařízení rady obce, jejichž ústavněprávní základ se nachází spolu s podzákonými předpisy ministerstev a jiných správních úřadů v čl. 79 odst. 3 Ústavy. Blíže se budu vydávání a obsahu těchto předpisů věnovat v příslušné kapitole v rámci právních nástrojů ochrany životního prostředí, jež jsou obcím k dispozici.

1.4 Vznik, druhy a působnost obcí

1.4.1 Vznik a zánik obcí

Při obnovení obcí jako územních samosprávných celků v roce 1990 vyšel tehdejší zákon o obcích z toho, že ke dni účinnosti tohoto zákona se obcemi staly ty územní celky, které byly obcemi (v pojetí obce jako vymezeného území sloužícího jako základní jednotky územního členění státu) existujícími k tomuto datu⁵⁸. Současné OZ na to navázalo ve svém § 151 odst. 1, když svou úpravu obcí vztáhlo na obce podle předchozího zákona, které existovaly v době nabytí účinnosti OZ (12. listopadu 2000).

Nové obce pak mohou vznikat vzhledem k tomu, že celé území ČR již je rozděleno mezi obce, resp. vojenské újezdy, jen „na úkor“ jiného celku. Ustanovení § 20a OZ nabízí řešení v podobě oddělení části obce nebo změny či zrušení vojenského újezdu.

Naopak k zániku obce dochází v případech, že se stane součástí jiné obce. A to buď sloučením za vzniku úplně nové obce, či připojením jedné, která zanikne, k jiné přetrvávající. Lze uvažovat i o jiných možnostech zániku obce – vytvořením vojenského újezdu nebo změnou státních hranic představovanou odstoupením území státu, na kterém leží daná obec.

1.4.2 Druhy obcí

Mezi obcemi, tak jak je popisuje OZ, můžeme pomocí několika dělicích kritérií rozlišovat několik různých druhů. Podle velikosti kvantifikované počtem obyvatel rozeznáváme dle ustanovení § 3 OZ města, městyse a ostatní obce (obyčejné, malé)⁵⁹.

⁵⁸ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 140.

⁵⁹ Význam tohoto členění není příliš zásadní, kromě nominálního rozlišování např. názvů orgánů (obecní/městský úřad) jde např. o oprávnění pouze měst vybírat místní poplatek za povolení vjezdu

Lidnatost obce rozhoduje také o tom, zda bude ustanovena rada obce (§ 68 odst. 1 a § 99 odst. 3 OZ).

Uvnitř kategorie měst se odlišuje zvláštní skupina měst statutárních. Jejich území se totiž mohou (ale nemusejí, § 4 odst. 2 OZ) členit na městské obvody nebo městské části s vlastní samosprávou, i když bez možnosti vydávat obecně závazné vyhlášky nebo nařízení (§ 134 odst. 2 OZ). Naprosto specifickým případem obce je hlavní město Praha, které si dokonce pro svou odlišnost zasloužilo vlastní zákonnou úpravu.

Zdaleka nejdůležitějším dělením je podle rozsahu státní správy (tedy přenesené působnosti), kterou daná obec, resp. její orgány, vykonávají. Rozlišuje se tak působnost v základním rozsahu, v rozsahu pověřeného obecního úřadu a v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Podle toho jsou tyto obce někdy označovány jako obce prvního, druhého či třetího stupně⁶⁰. Obsah těchto působností je dán zvláštními právními předpisy, přičemž o které obce se jedná a jaké jsou jejich správní obvody, vyplývá ze zákona a jeho prováděcí vyhlášky⁶¹.

1.4.3 Působnost obcí

„Působnost je oblast činnosti subjektu veřejné správy v rámci úpravy určitých společenských vztahů, na určitém území popř. i vůči určitému okruhu osob a v určitém čase“⁶², tedy okruh úkolů, který má vykonavatel veřejné správy řešit pomocí svěřených prostředků, které označujeme jako pravomoc⁶³.

Územní působnost je vymezena zásadně hranicemi obcí. Její rozšíření za tyto hranice je možné, pouze pokud tuto možnost poskytuje zákon. Jde například o územní působnost obecních úřadů obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností. V případě výkonu soukromoprávní činnosti, jako je nakládání s majetkem či dokonce podnikání, toto prostorové omezení aktivit obcí neplatí, obec tedy může například vlastnit nemovitý majetek kdekoli.

s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst podle § 10 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

⁶⁰ Tuto terminologii, jinak spíše užívanou praxí, můžeme nalézt například v Koudelka, Z., cit. dílo, str. 149 – 150, nebo v komentářích k ZOPŘK: Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář., str. 288 a Prchalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, str. 171.

⁶¹ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností (zvláště jeho dvě přílohy) a vyhláška ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

⁶² Koudelka, Z., cit. dílo, str. 122.

⁶³ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 114.

Věcnou (reálnou) působností rozumíme soubor činností, které je obec oprávněna (nebo v některých případech i povinna)⁶⁴ vykonávat. Její obsah může nabývat rozličných podob – „*obce totiž jednak vystupují jako nositelé veřejné správy s veřejnoprávními oprávněními vůči právníckým i fyzickým osobám, některé veřejné úkoly zajišťují způsoby pečovatelské správy a zároveň také mají postavení nositele soukromoprávních práv a povinností*“⁶⁵.

Z hlediska OZ je klíčovým rozlišování působnosti samostatné a přenesené. V rámci výkonu první z nich realizuje obec svou samosprávu a vystupuje jako samostatná právnická osoba, ve druhém případě jednají její některé orgány⁶⁶ jako součást státní správy, byť z pohledu státu jde o výkon státní správy osobami odlišnými od státu, tudíž nepřímý. Samospráva tedy je projevem decentralizace veřejné správy, zatímco v přenesené působnosti můžeme mluvit jen o dekoncentraci správy státní.

„*Rozdělení veřejné správy vykonávané orgány územních samosprávných celků na samostatnou a přenesenou působnost má význam především z hlediska subjektu rozhodování*“⁶⁷. Projevuje se jak z hlediska působnosti věcné, tak územní. Přenesená působnost je totiž vykonávána ohledně agendy, která přesahuje přímo zájmy občanů a obce, které je vhodné ponechat k rozhodování jim samotným, ale naopak stát má zájem na významnější možnosti svých zásahů. Ohledně územní působnosti lze říci, že nemusí být limitována jen hranicí dané obce, ale zákon ji může stanovit i jinak, k tomu viz výše v případě obecních úřadů obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností.

Vzhledem k tomu, že dělení působnosti obce na samostatnou a přenesenou jsem použil jako jeden z faktorů určujících strukturu této práce, bude detailněji o činnostech obcí v obou těchto oblastech s ohledem na ochranu životního prostředí pojednáno v následujících kapitolách.

⁶⁴ Podle tohoto kritéria se rozlišují úkoly obcí na tzv. fakultativní a obligatorní.

⁶⁵ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 152.

⁶⁶ Existují protichůdné názory, zda-li je přenesená působnost vykonávána obcí či jen jejími orgány. K prvnímu názoru se kloní např. Koudelka, Z., cit. dílo, str. 148, k druhému Mikule, V. Výkon státní správy a reforma veřejné správy, Právní zpravodaj 8/2002, str. 1. Původní znění § 7 odst. 2 OZ hovořilo o svěření státní správy obcí, novelizací zákonem 313/2002 Sb. byla tato formulace nahrazena současnou, která již používá výraz orgán obce.

⁶⁷ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 152.

1.5 Orgány obcí

1.5.1 Struktura orgánů obcí

Obce jsou korporací, právnickou osobou, a tedy musí vytvářet soustavu orgánů, které by sloužily k projevení vůle obce jakožto právnické osoby i k výkonu zákonem svěřené působnosti.

Vnitřní organizační struktura obce je v základu upravena v OZ, přičemž se zde přihlíží k rozličnosti obcí hlavně z hlediska jejich velikosti a zákon také poskytuje prostor pro samostatné rozhodnutí obce o ustavení některých dalších orgánů, pokud je považuje za potřebné.

Soustava orgánů je koncipována podobně jako u jiných právnických osob, stejně tak můžeme najít podobnost se státy či mezinárodními organizacemi. Základem je plénum členů (nebo jejich demokraticky zvolených zástupců), kterým je v případě obce zastupitelstvo, výkonným orgánem, jakousi vládou, je rada obce, v čele stojí monokratický orgán – starosta a všem těmto je k dispozici administrativní aparát představovaný obecním úřadem.

Na struktuře a úkolech orgánů obce se projevuje také dvojakost působností obcí. Některé totiž hrají roli primárně jen v samostatné působnosti, některé jsou zapojeny do obou agend. Ale vzhledem k možným variacím v ustanovování orgánů obcí v závislosti na jejich velikosti lze najít výjimky. Tak například zastupitelstvo obce, které je jediným z orgánů zmiňovaných přímo v Ústavě (čl. 101 odst. 1), má být nejvyšším orgánem obce, který je „v oblasti samosprávy vnímán jako hlavní orgán“⁶⁸. Ale v určitých případech plní jako náhrada za radu obce, pokud není z důvodu malého počtu obyvatel obce ustanovena, její úkoly v oblasti přenesené působnosti. Starosta má také v první řadě zastupovat navenek obec jako samostatný subjekt práva. Na druhou stranu, jako hlava obecního úřadu, se podílí na výkonu státní správy v rámci přenesené působnosti. Rada obce a obecní úřad jsou od počátku koncipovány tak, aby jim mohly být svěřeny úlohy spadající do okruhu obou působností.

⁶⁸ Koudelka, Z., cit. dílo, str. 169.

1.5.2 Zastupitelstvo obce

Jedná se o kolektivní orgán, který je složen z členů volených v přímých volbách občany obce. Prostřednictvím těchto voleb⁶⁹ se tedy v obci významně projevuje demokratická vůle jejích občanů, tak se zastupitelstvo stává jejich hlavním reprezentantem. Počet členů se podle velikosti obce dané počtem jejích obyvatel pohybuje od 5 do 55. Proto je také zastupitelstvu svěřena role nejvyššího a základního orgánu obce a s tím související nejširší pravomoci v oblasti samosprávy, slovy OZ v samostatné působnosti obce, jež jsou vyjádřeny v ustanoveních § 84 a 85 OZ s tím, že si dokonce dle ustanovení § 84 odst. 4 OZ může zastupitelstvo vyhradit některé další pravomoci v samostatné působnosti, přičemž ale nesmí zasahovat do pravomoci vyhrazené radě obce.

Tyto pravomoci hlavně zahrnují agendu plánovací a finanční (program rozvoje obce, rozpočet, nakládání s majetkem), organizační (volba a odvolání starosty, místostarosty a radních⁷⁰, zřizování obecní policie, příspěvkových organizací a právnických osob a delegování zástupců obce do nich) a nařizovací (schvalování obecně závazných vyhlášek obce a případně i nařízení obce).

Z hlediska účasti občanů na procesu rozhodování je významná veřejnost zasedání zastupitelstva, které má sloužit jako fórum pro „*informování občanů o činnosti orgánů obce*“ (§ 97 OZ).

1.5.3 Rada obce

Pro tento kolektivní orgán jsou významné dvě charakteristiky. Jednak nejde o obligatorní orgán, který by musela mít každá obec – rada se neustavuje v obcích, kde má zastupitelstvo méně jak 15 členů (§ 99 odst. 3 OZ). V tomto případě ji „zastupuje“ starosta a při vydávání nařízení obce a v některých majetkových a organizačních záležitostech zastupitelstvo. Pokud se rada ustavuje, tak její členy volí zastupitelstvo ze svých řad a doplňuje je starosta a místostarosta.

Radě obce jsou svěřeny úkoly v rámci výkonu obou působností obce. V přenesené působnosti vydává nařízení obce, které jsou podzákonými předpisy dle čl. 79. odst. 3 Ústavy. Jinak rozhoduje v případech stanovených zvláštním zákonem. Výčet pravomocí

⁶⁹ Probíhajících podle zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, jednou za čtyři roky.

⁷⁰ Členů rady obce. Tato rada stejně jako samotný starosta s místostarostou pak jsou zastupitelstvu odpovědní. (k tomu ustanovení § 99 odst. 1 a § 103 odst. 2 OZ).

rady v samostatné působnosti obce obsažený v ustanovení § 102 OZ je na rozdíl od zastupitelstva taxativní⁷¹. Rada je v první řadě výkonným orgánem, zabezpečuje plnění usnesení zastupitelstva a hospodaření podle rozpočtu. Má také organizační pravomoci vůči obecnímu úřadu (zřizuje a zrušuje jeho odbory a oddělení, jmenuje a odvolává jejich vedoucí). Důležité jsou i její dozorové pravomoci - na základě podnětů přezkoumává opatření přijatá odbory obecního úřadu a komisemi rady a ukládá pokuty právnickým osobám a fyzickým osobám oprávněným k podnikání v oblasti samostatné působnosti.

1.5.4 Starosta

Starosta stojí v čele každé obce (v případě statutárních měst je nazýván primátorem) a je volen zastupitelstvem z řad jeho členů (spolu s jedním či více místostarosty). Podle ustanovení § 103 odst. 1 OZ zastupuje obec navenek, přičemž ale „není na místě považovat jej za zástupce obce“⁷², ale není považován ani za statutární orgán obce. Proto také úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva nebo rady, může činit až po jejich schválení, jinak jsou absolutně neplatné⁷³.

Starosta je členem zastupitelstva a rady, jejichž schůze obvykle svolává a řídí, a také stojí v čele obecního úřadu. Z tohoto titulu také zabezpečuje výkon přenesené působnosti, ledaže tuto úlohu plní tajemník obecního úřadu a v případech stanovených zvláštními zákony za tímto účelem zřizuje zvláštní orgány obce⁷⁴.

Rada obce může starostovi svěřit rozhodování o záležitostech v samostatné působnosti obce, s výjimkou jí vyhrazených pravomocí. Vůči radě plní starosta dozor v tom smyslu, že má možnost podle § 105 OZ pozastavit výkon jejích usnesení, má-li za to, že je nesprávné⁷⁵, a předložit věc k rozhodnutí zastupitelstvu. V neposlední řadě starosta odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce⁷⁶.

⁷¹ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení)/Komentář, str. 288.

⁷² Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 163.

⁷³ Koudelka, Z., cit. dílo, str. 299.

⁷⁴ Jde například o povodňovou komisi v obci s rozšířenou působností. V ostatních obcích je naopak povodňová komise fakultativním orgánem zřizovaným radou obce, která v případě nezřízení komise plní její úkoly dle ustanovení § 78 vodního zákona.

⁷⁵ A to jak z hlediska nezákonnosti, tak i „obecně z jakékoli nesprávnosti, a tedy záleží jen na jeho osobním uvážení a hodnocení situace“ - Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P., cit. dílo, str. 303.

⁷⁶ V příslušné poznámce pod čarou v OZ je odkaz pouze na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ale jistě se toto ustanovení dotýká i speciálního zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí – viz např. Jančářová, I. Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí, str. 48.

1.5.5 Obecní úřad⁷⁷

Obecní úřad je dalším orgánem, na jehož činnosti a pravomoci se výrazně projevuje dvojitá působnost obcí. Tak jako zastupitelstvo představuje základ samosprávy, obecní úřad je ztělesněním přenesené působnosti, neboť v ustanovení § 111 odst. 2 OZ je stanoveno, že „všechny písemnosti vyhotovené orgánem obce v přenesené působnosti, s výjimkou nařízení obce, se v záhlaví označují slovy obecní úřad“. V jejím rámci provádí všechny činnosti podle ustanovení § 61 odst. 1 písm. a) OZ s výjimkou těch, které jsou svěřeny jinému orgánu obce – jako je vydávání nařízení obce radou obce a projednávání přestupků komisí rad obce. Z toho důvodu jsou také obecní úřady orgány ochrany přírody, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesů. O této jejich působnosti, a postupech jejího uplatňování spolu s organizací úřadu bude podrobně pojednáno v následujících kapitolách, neboť představují hlavní předmět této práce. Přenesenou působnost vykonávají v různém rozsahu podle toho, zda-li jde o obecní úřad (I. stupně), nebo pověřený obecní úřad, popř. obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Obecní úřad ale hraje roli i v samostatné působnosti obcí – zde plní úkoly uložené mu zastupitelstvem nebo radou obce a pomáhá jejich výborům a komisím v jejich činnosti.

Pro činnost obecního úřadu, který se hlavně skládá ze starosty, místostarosty a dalších zaměstnanců obce, je důležitá funkce jeho tajemníka. Ta se obligatorně zřizuje v obcích s pověřeným obecním úřadem a obcích s rozšířenou působností, v ostatních obcích je pouze fakultativní. Tajemníka jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu starosta, kterému je tajemník také odpovědný za řádné plnění úkolů obecního úřadu v přenesené i samostatné působnosti. *„Tajemník nemá přímé nařizovací pravomoci vůči fyzickým a právnickým osobám mimo obecní úřad. Přesto patří tato funkce k velmi důležitým, neboť je to právě tajemník, který mívá spolu se starostou největší přehled o práci celého úřadu“*⁷⁸.

⁷⁷ Obecní zřízení používá termín obecní úřad, který pojmově zastřešuje i Městský úřad a Úřad městyse. Rozdíl se odvíjí pouze od toho, zda-li je obec dle názvu pouze obcí nebo městem, popř. městysem.

⁷⁸ Dohnal, V., Černý, P.: Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí, str. 32.

1.5.6 Další orgány

Zastupitelstvo obce může podle § 117 odst. 1 OZ zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory, které mu budou předkládat stanoviska a návrhy. Obligatorně se zřizují výbory finanční a kontrolní⁷⁹.

Podobně jako zastupitelstvo obce může i rada obce zřídit své iniciativní a poradní orgány, které jí budou předkládat svá stanoviska, a to komise. Jim pak může podle ustanovení § 103 odst. 4 písm. c) OZ po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit starosta výkon přenesené působnosti v určitých věcech, čímž získávají „*postavení výkonného orgánu obce*“⁸⁰. Jinak „*jsou komise vhodným místem pro zapojování občanské a odborné veřejnosti do obecního života. Reálný dopad jejich práce však závisí na vůli rady se jejich doporučeními řídit*“⁸¹.

Je pouze na zastupitelstvu a radě obce, zda-li se rozhodnou výbory (s výjimkou dvou resp. v určitých případech tří obligatorních) a komise zřídit či nikoli a pokud ano, jakými tématy se budou zabývat. Proto v některých obcích existují výbory zabývající se životním prostředím, někde naopak komise a některé obce za tímto účelem žádný výbor ani komisi nezřídily. Vztah mezi velikostí obce a vytvořením orgánů zabývajících se speciálně životním prostředím ve zlínském regionu zachycuje příloha č. 1⁸².

Mezi zvláštní orgány obce náleží i přestupková komise⁸³. Tu zřizuje starosta a projednává přestupky, kde je podle přestupkového zákona založena příslušnost orgánů obce. Její ustavení je alternativou ke komisi rady obce pověřené projednáváním přestupků.

⁷⁹ Obcím, kde podle posledního sčítání lidu žije alespoň 10% občanů hlásících se k jiné než české národnosti, příkazuje ustanovení § 117 odst. 3 OZ zřídit také výbor pro národnosti menšiny.

⁸⁰ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 164.

⁸¹ Dohnal, V., Černý, P.: Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí, str. 32.

⁸² Obce zvolené za příklad jsem vybíral tak, aby šlo vždy o tři reprezentanty obcí stejného administrativního významu (obce I., II a III. stupně, bývalá okresní města, krajská města – pro porovnání se Zlínem zvoleny sousední kraje Jihomoravský (Brno) a Olomoucký (Olomouc). Jde vždy o jednu obec přímo související s mým rodištěm, městem Slavičín (jako např. malá obec v jejím správním obvodu obce s pověřeným obecním úřadem a na druhé straně obec s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu Slavičín leží) a další dvě obce s ním sousedící.

⁸³ Její fungování se opírá o ustanovení § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

2. OBCE V SOUSTAVĚ ORGÁNŮ STÁTNÍ SPRÁVY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR

2.1 Pojem životního prostředí a jeho ochrany

Životní prostředí je klíčovým pojmem právního oboru označovaného jako právo životního prostředí. Přitom ale nejde o termín původem právní – naopak vychází z věd přírodních. Jeho obsah a výklad ale není jednotný, a to i přesto, že české právo nabízí jeho legální definici. Ta je obsažena v § 2 ZŽP⁸⁴ a podle ní je životním prostředím vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jistým problémem při interpretaci tohoto ustanovení je jeho druhá věta, obsahující demonstrativní výčet složek životního prostředí. Ta totiž umožňuje debaty o tom, co vše ještě může do obsahu tohoto pojmu náležet, a tedy i jak širokou problematikou se následně má zabývat příslušný obor právní vědy.

Užší pojetí vychází z názoru, že prostředím živých organismů v nejširším slova smyslu je biosféra planety Země, neboť právě vztahem k přírodě je podmíněna existence všech živých tvorů včetně člověka. Proto s výčtem v § 2 ZŽP větě druhé, obsahujícím položky jako ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie v podstatě souhlasí (až na horniny a energie)⁸⁵.

Jiné pojetí naopak využívá slova „*zejména*“ na počátku v zákoně uvedeného výčtu a vycházejí z definice životního prostředí jako prostoru, eventuálně jeho částí, v němž existuje (může existovat) život⁸⁶ a snaží se do obsahu tohoto pojmu zařadit i složky umělé, jako prostředí pracovní, zdravé životní podmínky (zahrnující např. hygienu a zdravotnictví), či ochranu kulturních památek⁸⁷. Ve své práci budu nadále vycházet z prvně uvedeného, užšího vymezení pojmu, přičemž, jak jsem již uvedl v předmluvě, se zaměřím na tři konkrétní složky životního prostředí.

Právo je soubor pravidel chování a tedy neupravuje životní prostředí samotné, jež existuje přirozeně a nezávisle na existenci člověka, ale jeho předmětem jsou právě společenské vztahy, které se životního prostředí dotýkají a mají prostřednictvím jeho ochrany zajistit pokud možno co nejméně dotčené přetrvání všech jeho složek.

⁸⁴ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, dále jen ZŽP.

⁸⁵ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, str. 3 a 28 – 29.

⁸⁶ Pekárek, M. – Jančářová, I. Právo životního prostředí. 1. díl., str. 8.

Ochranou životního prostředí rozumíme ve smyslu § 9 ZŽP činnosti, kterými se předchází znečišťování a poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje nebo odstraňuje. Přitom ono předcházení označujeme jako defenzivní složku ochrany, založenou na prevenci, zatímco aktivní působení na stav životního prostředí prostřednictvím odstraňování či omezování škodlivých zásahů se nazývá ofenzivní složkou ochrany⁸⁸.

Ochrana životního prostředí je natolik významná - ostatně princip nejvyšší hodnoty, který prohlašuje životní prostředí spolu s lidským životem a zdravím za nejdůležitější a nenahraditelné hodnoty, bývá řazen v přehledech principů ochrany životního prostředí na první místo⁸⁹ - že našla zakotvení i v ústavním pořádku České republiky. A to hlavně v čl. 11 odst. 3 a v čl. 35 Listiny, které stanoví zákaz ohrožovat nebo poškozovat životní prostředí, byť ne úplný zákaz, ale jen v míře přesahující v zákoně dovolené limity. Jejich stanovení je tak jedním z hlavních úkolů práva na poli ochrany životního prostředí. Další konkretizace zásad ochrany životního prostředí je provedena v ZŽP a pak následně v jednotlivých specializovaných předpisech.

2.2 Systém státní správy ochrany životního prostředí v ČR

Jedním z důležitých principů ochrany životního prostředí je princip odpovědnosti státu. Opírá se o ustanovení čl. 7 Ústavy, které zavazuje stát dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a o ochranu přírodního bohatství. Plnou odpovědnost za stav životního prostředí a jeho ochranu nemůže převzít v současných poměrech nikdo jiný než stát. Jen ten má totiž možnost životnímu prostředí vytvořit a zajistit právní ochranu. Naopak, poněkud jinak formulovaný princip sdílené ochrany doplňuje odpovědnost státu o všeobecnou odpovědnost každého člověka⁹⁰. V některých právních předpisech⁹¹ je tato povinnost přímo uvedena, ale odpovědnost státu, už jen kvůli rozsahu možné újmy, resp. škody na životním prostředí, stejně nahradit nemůže.

Aby bylo možno splnit požadavky, vyplývající z výše zmíněné zásady, musí stát vytvářet mimo jiného i adekvátní institucionální zajištění ochrany životního prostředí.

⁸⁷ Tamtéž, str. 29 – 30, k tomu struktura a obsah učebnic autorského kolektivu Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.

⁸⁸ Damohorský, M. a kol., cit. dílo, str. 29.

⁸⁹ Damohorský, M. a kol., cit. dílo, str. 48 – 49; Pekárek, M. – Jančářová, I., cit. dílo, str. 24.

⁹⁰ Damohorský, M. a kol., cit. dílo, str. 50.

⁹¹ Například ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, § 10 zákona o odpadech.

Proto byla vytvořena soustava orgánů státní správy ochrany životního prostředí, která se skládá z několika úrovní jednotlivých orgánů. V rámci jednotlivých složek životního prostředí, tedy především těch, kterými se zabývá tato práce, jsou v příslušných zvláštních zákonech popsány soustavy orgánů, které vykonávají podle těchto předpisů svou působnost. Jde o ustanovení § 75 ZOPŘK, který vyjmenovává orgány ochrany přírody, § 13 ZOZPF a § 47 LesZ.

Základním předpisem v této oblasti je tzv. kompetenční zákon⁹². Ten zřizuje mimo jiné Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“)⁹³ a ve svém § 19 určuje jeho postavení a úkoly. Z hlediska této práce jsou důležitými ta ustanovení, podle kterých je MŽP ústředním orgánem státní správy pro ochranu přírody a krajiny a zemědělského půdního fondu a také pro státní ekologickou politiku. Zároveň je pro celou oblast životního prostředí orgánem vrchního státního dozoru a má také významnou úlohu při koordinaci postupu ostatních ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy ČR⁹⁴. Co se týče státní správy lesů, zde je obecně ústředním orgánem naopak Ministerstvo zemědělství, ale lesy na území národních parků opět spadají do působnosti MŽP (§ 15 odst. 1 kompetenčního zákona). V další související oblasti, územním plánování a stavebním řízení, je role ústředního orgánu státní správy svěřena ministerstvu pro místní rozvoj.

Jak je uvedeno v ustanovení § 27 kompetenčního zákona, činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje vláda ČR⁹⁵ (jejímiž usneseními se ministerstva ve veškeré své činnosti řídí - § 21), ministerstva si mají navzájem vyměňovat potřebné informace a podklady a nižší orgány státní správy jsou povinny ministerstvům podávat zprávy a sdělovat potřebné údaje.

⁹² Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních správních orgánů státní správy České republiky.

⁹³ Bylo vytvořeno v roce 1990 novelizací kompetenčního zákona provedenou zákonem č. 173/1989 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, v jejichž čele stojí člen vlády České socialistické republiky.

⁹⁴ Na poli ochrany přírody a krajiny, ZPF a lesa jde např. o kompetence: Vydávání prováděcích předpisů, vymezuje a hodnotí nadregionální systém ekologické stability, také vymezuje zóny ochrany přírody národních parků a CHKO, zabezpečuje mezinárodní spolupráci i informování Komise ES, zpracovává prognózy a koncepce ochrany přírody v ČR, vypracovává koncepci ochrany ZPF, ve významných případech uděluje souhlasy při ochraně ZPF.

⁹⁵ Vláda mimo to plní dokonce i určité úkoly v rámci ochrany přírody a krajiny, jak vyplývá z ustanovení § 43 ZOPŘK, i když existuje oprávněná kritika zapojení vrcholného orgánu výkonné moci na úrovni řešení konkrétních případů, mnohdy bagatelního významu. K tomu viz např. Damohorský, M. a kol., cit. dílo, str. 355., Vlčková, V. Vybrané aspekty nového správního řádu ve vztahu k ochraně životního prostředí. In Damohorský, M. – Stejskal, V. (edit.): Právní úprava ochrany lesa. Procesní právo ochrany životního prostředí, str. 149.

Dále se státní správa ochrany životního prostředí dělí na dvě větve⁹⁶. Na orgány obecné a na speciální. První z nich je tvořena dvěma základními články, při kterých využívá orgánů samosprávy v jejich přenesené působnosti. Tedy krajskými úřady⁹⁷ jako vyšším a obecními úřady jako dolním z těchto článků. Vedle obecních a krajských úřadů jsou do ochrany přírody a krajiny zapojeny ve své přenesené působnosti i tyto územní samosprávné celky⁹⁸, a to svými radami, které vydávají nařízení obce, resp. kraje. Mimo dosah této soustavy obecních orgánů státní správy ochrany životního prostředí se nachází území vojenských újezdů, kde působí namísto obecních a krajských úřadů úřady újezdni, Vojenský lesní úřad a jim nadřízené Ministerstvo obrany. Ale ohledně pozemků určených pro účely obrany státu⁹⁹, ale ležících mimo území vojenských újezdů, je působnost orgánu ochrany přírody svěřena přímo MŽP podle ustanovení § 79 odst. 3 písm. l) ZOPŘK.

Mezi speciální orgány státní správy ochrany životního prostředí patří na prvním místě Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“)¹⁰⁰. Ta má postavení organizační složky státu a samostatné účetní jednotky, přičemž je podřízena MŽP, které je vůči ní rovněž nadřízeným orgánem ve správním řízení. A to i v případě kontroly na úseku lesů, které jinak spadají do působnosti ministerstva zemědělství. Dozírá nad dodržováním předpisů i rozhodnutí, a to jak ze strany fyzických a právnických osob, tak v případě ochrany přírody a krajiny i orgánů veřejné správy vyjma ústředních orgánů. Zjišťuje případy ohrožení a poškození přírody i lesa, může nařídit omezení, popř. zastavení škodlivé činnosti a ukládá nápravná opatření. Stejně tak ukládá fyzickým a právnickým

⁹⁶ Další orgány zabývající se i tematikou ochrany životního prostředí můžeme nalézt i na ústřední úrovni, například Státní úřad pro jadernou bezpečnost.

⁹⁷ § 66 an. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Tyto úřady vykonávají dozor v ochraně přírody a krajiny, vymezují a hodnotí regionální systém ekologické stability, sjednávají smlouvy o zřízení přírodních rezervací a přírodních památek a jejich ochranných pásem, uděluje souhlasy podle ZOZPF v případech, které svým významem (regionálním, rozměrem odnímané plochy ze ZPF) stojí mezi celostátním (v tom případě má působnost MŽP) a lokálním (pak zde působí obecní úřady obcí s rozšířenou působností). Podobně jako v ZOZPF jsou i v LesZ vymezeny některé z působností krajského úřadu o odnětí lesních pozemků určených k plnění funkcí lesa, o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa, o nezbytných opatřeních k odvrácení hrozícího nebezpečí.

⁹⁸ Do novelizace ZOPŘK zákonem č. 320/2002 Sb., byly přímo jako orgány ochrany přírody označeny tyto celky a nikoli obecní, resp. krajské úřady.

⁹⁹ „Podle společného výkladu MŽP a ministerstva obrany se pozemky určenými pro účely obrany státu rozumí kromě veškerých pozemků na území vojenských újezdů též pozemky ve vlastnictví státu, s nimiž hospodář ministerstvo obrany nebo organizace, vůči nimž má uvedené ministerstvo postavení zřizovatele.“ Citace z Borovičková, H. – Havelková, S. Nástroje ochrany přírody a krajiny, str. 8.

¹⁰⁰ Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

osobám pokuty za správní delikty¹⁰¹. Naopak při ochraně ZPF není působnost ČIŽP založena¹⁰².

Dalšími speciálními orgány, jejichž „zvláštnost“ je v tomto případě dána omezenou místní působností, jsou správy národních parků a chráněných krajinných oblastí. Správy národních parků jsou samostatnými orgány, správy CHKO jsou naopak z organizačního hlediska součástí Agentury ochrany přírody a krajiny. „*Správy nejsou správními úřady, ale jsou subjekty pověřenými výkonem státní správy na základě zákona (ZOPŘK), který je označuje za orgány ochrany přírody a vymezuje jejich působnost*“¹⁰³. Jejich působnost na území národních parků, CHKO a jejich ochranných pásem¹⁰⁴ je označována jako zbytková, neboť dle ustanovení § 78 odst. 1 je vymezena negativně tím, co nepatří do působnosti obecních úřadů (prvního stupně)¹⁰⁵, MŽP nebo České inspekce životního prostředí, tedy působností, kterou mají jinde obecní úřady obcí druhého a třetího stupně a krajské úřady. Kromě toho plní i vědecké a odborné úkoly a v případě národních parků i lesohospodářské.

2.3 Obecní úřady při ochraně přírody a krajiny, ZPF a lesa

Při ochraně přírody a krajiny, lesa a ZPF hrají obecní úřady roli nejnižšího článku soustavy stáních orgánů. Tyto orgány, kterých je zdaleka nejvíce, jsou také nejbližší konkrétním potřebám a problémům a jejich pověření plněním důležitých úkolů je tak plně v souladu se zásadou subsidiarity¹⁰⁶.

Mezi obecními úřady je ale třeba rozlišovat, jak již bylo zmíněno výše, mezi obecními úřady (základními, I. stupně), pověřenými obecními úřady a obecními úřady obcí s rozšířenou působností¹⁰⁷. Díky tomuto dělení se tak mohou vyskytovat až čtyři úřady

¹⁰¹ K tomu ustanovení § 80 ZOPŘK a § 2 an. zákona o české inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

¹⁰² Podle vládního návrhu novely ZOZPF, sněmovní tisk 652 z roku 2008, má být provedena změna znění ustanovení § 13 ZOZPF, která má působnost ČIŽP založit.

¹⁰³ Stejkal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, str. 545.

¹⁰⁴ Místní působnost správ ale může v určitých případech překročit tuto hranici – rozhodování v otázkách ptačích oblastí, které leží jen z části na území národního parku či CHKO, správám CHKO je svěřeno rozhodovat v některých případech zvláštní druhové ochrany.

¹⁰⁵ Avšak podle ustanovení § 78 odst. 2 druhá věta ZOPŘK si v případě závažných důvodů mohou vyhradit i část působnosti obecních úřadů (I. stupně) – tedy povolování kácení dřevin. Podle Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str. 298 pro toto vyhrazení stačí forma opatření správy a nikoli správního rozhodnutí.

¹⁰⁶ K respektování subsidiarity při rozdělování pravomocí při ochraně krajiny vyzývá Evropská úmluva o ochraně krajiny.

¹⁰⁷ Tento stav se vytvořil po reformě veřejné správy provedené zákony č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností se související vyhláškou a zákonem č. 132/2000 Sb. o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích.

(včetně krajských úřadů) s rozdílnou působností. Ne všechny zákony však využívají všech tří druhů obecních úřadů. V oblasti, které se věnuje tato práce, jsou orgány ochrany přírody podle § 76 a 77 ZOPŘK všechny tři kategorie obecních úřadů, zákon o ochraně zemědělské půdního fondu přiděluje ve svých § 14 a 15 úkoly jen dvěma vyšším obecním úřadům a dle lesního zákona jsou orgánem státní správy lesů na prvním stupni pouze obecní úřady obcí s rozšířenou působností (§ 47 LesZ)¹⁰⁸.

Zatímco role obecních úřadů „I. stupně“ zůstává omezená, když do výčtu jeho působnosti patří pouze dvě položky (§ 76 odst. 1 ZOPŘK), tak naopak význam obecních úřadů obcí s rozšířenou působností („III. stupně“) je podstatně klíčovější. Jednak je mu svěřena působnost ve všech z touto prací sledovaných zákonů a je neméně důležité, že ve všech třech zákonech je s nimi počítáno jako s nositeli tzv. zbytkové působnosti. To „znamená, že jsou věcně příslušné, není-li založena kompetence jiného orgánu ochrany přírody“¹⁰⁹, popř. ochrany ZPF či státní správy lesů. Podle ustanovení § 77 odst. 3 ZOPŘK tak obecní úřad obce s rozšířenou působností má působnost v těch případech, kdy ji zákon výslovně nesvěřuje jinému orgánu ochrany přírody. Zároveň je ale zdůrazněno, že musí ustoupit jiné zbytkové působnosti, a to správ národních parků a CHKO v těchto chráněných územích a jejich ochranných pásmech. Podobně definují zbytkovou působnost obecních úřadů „III. stupně“ i ustanovení § 15 písm. i) ZOZPF a § 48 odst. 3 LesZ¹¹⁰.

Na druhou stranu ZOPŘK počítá i se situací, kdy působnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností převáží nad působností krajského úřadu, neboť podle ustanovení § 77a odst. 4 má ve stejný den zahájené řízení (byť toto ustanovení směřuje jen na omezení popř. zákazy činnosti potenciálně škodlivé pro přírodu) provést tento obecní úřad, zatímco krajský úřad má řízení zastavit.

Existují i výjimky z prostorové působnosti obecních úřadů. Např. ustanovením § 76 odst. 3 ZOPŘK jsou z působnosti pověřeného obecního úřadu vyloučena všechna zvláště

¹⁰⁸ K dřívějšímu vývoji veřejné správy na tomto úseku: Prvním významným předpisem byl zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Podle něj byla soustava orgánů dvoustupňová – ministerstvo (tehdy ještě kultury) a národní výbor, zpočátku krajský, později bylo možné přenést působnost i na okresní národní výbory. Od roku 1977 o některých otázkách (kácení dřevin rostoucích mimo les) rozhodovaly i místní národní výbory. Po roce 1989 v souvislosti s rušením národních výborů byly kompetence převedeny na okresní úřady, kterým v převážné míře zůstaly i po přijetí nového zákona č. 114/1992 Sb. Při zrušení okresních úřadů došlo k rozdělení jejich kompetencí mezi krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností (tzv. malé okresy). Čerpáno z Stejskal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, str. 536 – 538.

¹⁰⁹ Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str. 289.

¹¹⁰ V případě ZOPŘK jde např. o vydávání závazných stanovisek k zásahům do tzv. významných krajinných prvků ze zákona, neboť pověřené obecní úřady mohou podle ustanovení § 76 odst. 2 písm. a) tuto působnost vykonávat pouze vůči registrovaným krajinným prvkům. V LesZ můžeme v této souvislosti nalézt např.

chráněná území včetně svých ochranných pásem¹¹¹. Další omezení vyplývají z existence správ národních parků a CHKO a také zvláštního režimu pozemků určených pro účely obrany státu.

Zvláštním druhem obcí vzhledem k jejich vnitřní struktuře jsou statutární města, pokud se na základě svého statutu dělí na městské obvody nebo městské části. Mezi ně a orgány statutárního města je pak rozdělena přenesená působnost. Obecní zřízení k tomu v § 139 ustanovuje, že výkon přenesené působnosti na úrovni obecních úřadů druhého a třetího stupně přísluší magistrátu, zatímco orgány městských obvodů či městských částí jsou jakoby obcemi prvního stupně. Statut ale může toto rozdělení pozměnit, a to buď vyhrazením části působnosti městských částí či obvodů magistrátem, anebo naopak rozšířením jejich působnosti na jeho úkor. ZOPŘK v ustanovení § 76 odst. 4 vyhrazuje výkon státní správy v ochraně přírody v celém možném rozsahu všech tří typů obecních úřadů pouze magistrátům statutárních měst.

Poněkud odlišně upravuje podobnou situaci zákon o hlavním městě Praze. Podle jeho § 31 a 32 vykonávají orgány hlavního města Prahy přenesenou působnost jako kraje i jako všechny tři druhy obcí, ledaže zákon a v jeho mezích statut stanoví něco jiného. Tak např. ZOZPF ustanovuje úřady městských částí Praha 1 – 10 do role pověřených obecních úřadů, obecním úřadům obcí s rozšířenou působností a krajským úřadům je co do rozsahu výkonu přenesené působnosti postaven na úroveň Magistrát hlavního města Prahy. Ustanovení § 76 odst. 5 ZOPŘK týkající se rozdělení výkonu přenesené působnosti na území Prahy přiděluje úřadům pražských městských částí státní správu v ochraně přírody a krajiny v rozsahu obecního úřadu s doplněním o jednu položku z působnosti pověřených obecních úřadů, o dvě jinak náležející obecním úřadům obcí s rozšířenou působností a možnost dalšího rozšíření prostřednictvím Statutu hlavního města Prahy¹¹².

Všechny tři uvedené zákony také zdůrazňují, že jde o výkon přenesené působnosti obcí. Jde o reakci na ustanovení § 8 OZ, které vyžaduje výslovné označení každé působnosti jako přenesené, jinak má být brána jako samostatná. Vzhledem k tomu, že všechny zmíněné zákony jsou staršího data než OZ, bylo nutné přenesenou působnost

rozhodování o opatřeních při nadměrném výskytu škodlivých organismů podle § 32 odst. 9 nebo o přijímání oznámení o nahodilé těžbě podle § 33 odst. 1.

¹¹¹ Jejich působnost v tomto případě vykonávají buď správy NP nebo CHKO a pokud jde o jiná zvláště chráněná území, spadá do zbytkové působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Přitom ale plány péče o tato území schvaluje dle ustanovení § 79 odst. 3 písm. d) ZOPŘK MŽP (v případě přírodních rezervací a přírodních památek krajský úřad podle § 77a odst. 3 písm. h) ZOPŘK).

¹¹² Podle vládního návrhu novely ZOPŘK, sněmovní tisk 632 z roku 2008, má být zrušena celá úprava rozdělení působnosti mezi statutární město a městské části. To má být do budoucna ponecháno na úpravě statutem příslušného statutárního města.

potvrzující ustanovení doplnit dodatečně vsunutými ustanoveními § 90a ZOPŘK, § 18a ZOZPF a § 58a LesZ¹¹³. Jinak tuto skutečnost bylo nutno dovozovat z výrazů „státní správa“ v nadpisu hlavy osmé LesZ a ze znění ustanovení § 75 odst. 2 ZOPŘK.

Výkon přenesené působnosti musí být prováděn řádně, což získává na významu tehdy, pokud mají být jejím prostřednictvím realizována práva jednotlivců. Za její výkon odpovídá obec státu, i když konkrétní možnost sankce je upravena jen jako případný regres, pokud stát uhradí škodu způsobenou samosprávou při výkonu přenesené působnosti¹¹⁴. Obecní úřad se musí řídit jednak právními předpisy (zákony a podzákonné normy), a také „*usneseními vlády a jiných ústředních správních úřadů*“ (§ 61 odst. 2 písm. b) 1. OZ), pokud jsou publikovány ve Věstníku vlády pro orgány krajů a obcí, přičemž tyto nesmějí ani rozšiřovat, ani zužovat působnost podle zákona. Dále se obce musí řídit opatřeními příslušných orgánů kontrolujících výkon přenesené působnosti.

Protože při výkonu přenesené působnosti jde o činnosti, které jsou obcím státem prostřednictvím zákona přikázány, měly by být obcím státem také kompenzovány náklady na jejich provádění. Ale § 62 OZ hovoří pouze o příspěvku na plnění úkolů v přenesené působnosti, nejde tedy o pokrytí všech nákladů. Režim příspěvku je vždy stanoven na daný kalendářní rok zákonem o státním rozpočtu, ale „zákon již neupravuje, v jaké podobě, formě či termínech bude tento příspěvek obci poskytován. Na druhé straně však nic nebrání obcím, aby po vyčíslení celkových nákladů na výkon přenesené působnosti vnesly vůči státu konkrétní požadavky na výši a formu příspěvku, a to buď cestou příslušných ústředních správních úřadů a prostřednictvím krajských úřadů, nebo přímo v rámci legislativního procesu při projednávání státního rozpočtu prostřednictvím poslanců volených v jejich územním obvodech“¹¹⁵.

2.4 Struktura obecních úřadů

Obecní úřad je obligatorně vytvářený orgán obce, což se projevuje na jeho vnitřní struktuře s ohledem na velikost obce. U nejmenších obcí jej proto bude tvořit obvykle jen starosta s místostarostou (kterých může být i více dle rozhodnutí zastupitelstva obce), u větších potom další zaměstnanci obce zařazení k obecnímu úřadu. K funkci tajemníka

¹¹³ Tato ustanovení do zákonů přibyla při novelizaci zákonem č. 320/2002 Sb., o změně zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

¹¹⁴ Koudelka, Z., cit. dílo, str. 149.

¹¹⁵ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. cit. dílo, str. 199.

obecního úřadu viz výše. V případě těchto (personálně) větších obecních úřadů má rada obce¹¹⁶ velmi široké uvážení ohledně jejich organizace. Podle ustanovení § 109 odst. 2 OZ „může zřizovat odbory a oddělení, do nichž jsou začleněni zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu“. A zároveň stanovuje rozdělení pravomocí na obecním úřadu a na návrh tajemníka, resp. starosty tam, kde tajemník není, jmenuje a odvolává vedoucí odborů¹¹⁷.

Zvykem je členění na odbory a v nich pak případně vytvářet oddělení. Vzhledem k absenci přesnější právní úpravy však není vůbec vyloučeno, aby byla zřizována oddělení nezávisle na odborech či dokonce aniž by byly nějaké odbory zřízeny. Takováto nezávislá oddělení by pak byla podřízena přímo starostovi a nikoli radě a on by také určoval jejich vedoucí ustavené na základě pracovní smlouvy¹¹⁸. Možným řešením je také nahrazení vedoucích odborů (mimo jiné za účelem ušetření mzdových nákladů) zřízením více funkcí místostarostů, kteří budou pověřeni řídit práci v jednotlivých úsecích činnosti obecního úřadu¹¹⁹. Obecní zřízení ještě k odborům obecního úřadu zmiňuje, že pokud tyto vypracovávají nějaké písemnosti, uvede se v jejich záhlaví taktéž označení odboru.

V praxi je možno sledovat vnitřní organizaci obecních úřadů s ohledem na agendu ochrany životního prostředí v relaci na velikost obce, potažmo jejího úřadu. Nejmenší úřady se z personálních důvodů ani členit nemohou, u větších se začínají objevovat odbory. Pokud je odborů méně nebo pouze jeden, zabývají se každý více obory správy, čím více je odborů zřízeno, naskýtá se možnost, aby se životní prostředí osamostatnilo (popř. zůstalo spolu s úzce souvisejícím zemědělstvím). S růstem velikosti nebo významu obecního úřadu (obce s rozšířenou působností, magistráty statutárních měst) se odbory životního prostředí dělí na oddělení podle jednotlivých složek či zdrojů ohrožení životního prostředí.

Publikace Institucionální podmínky lokální péče o životní prostředí, vydaná mezinárodní organizací ICLEI¹²⁰, nabízí několik variant zapojení problematiky životního prostředí do administrativních struktur, přičemž mnohá z těchto řešení by byla aplikovatelná i na obecní úřady v ČR.

- Decentralizovaná struktura: V tomto nejjednodušším případě je počítáno se zřízením funkce referentů pro životní prostředí, kteří budou dosazeni do ostatních

¹¹⁶ V obcích, kde se rada nevolí, ji i v tomto nahrazuje zastupitelstvo - § 102 odst. 4 OZ.

¹¹⁷ Ustanovení § 102 odst. 2 písm. g) hovoří pouze o odborech obecního úřadu, nikoli však o odděleních. Lze mít za to, že jde o úmyslné rozlišení odborů a oddělení a tedy, že jejich vedoucího jmenuje starosta, resp. tajemník obecního úřadu.

¹¹⁸ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. cit. dílo, str. 306.

¹¹⁹ Koudelka, Z. cit. dílo, str. 208.

odborů obecního úřadu, kde budou zodpovídat za zohledňování environmentální problematiky. Volba tohoto způsobu organizace obecního úřadu by byla na radě obce (§ 102 odst. 2 písm. f) OZ), výběr konkrétních zaměstnanců na tajemníkově obecního úřadu¹²¹. Šlo by o relativně nenáročný promítnutí požadavků ochrany životního prostředí do práce úřadu, ale s obtížemi spočívajícími v problematice koordinaci a roztržitosti tématu se věnujících personálních i materiálních kapacit.

- Zvláštní komise: Mohlo by jít o komisi rady obce, které by starosta po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřil výkon přenesené působnosti podle § 103 odst. 4 písm. c) OZ, a tak by se tato komise stala výkonným orgánem obce při výkonu její přenesené působnosti. Jinou variantou by byl zvláštní orgán obce zřizovaný starostou podle § 106 odst. 1 OZ, ale jen pokud by s ním počítal zvláštní zákon. V čele takového orgánu by musela stát odborně způsobilá osoba. Citovaná publikace nabízí i řešení v podobě komise pro životní prostředí jakožto zvláštního oddělení kanceláře starosty, to by však hrálo roli spíše v rovině koncepční než při běžných správních činnostech.
- Podřízené oddělení: Takovéto oddělení, jenž by bylo podřízeno některému z odborů obecního úřadu, který by byl ochráně životního prostředí náplní své ostatní činnosti nejbližší, nebo by byl tématicky spojeným odborem životního prostředí „a ještě něco dalšího“, by bylo jednoduchým, ale poměrně málo účinným řešením. Posílení jeho vlivu by však napomohlo zakotvení jeho povinné konzultace v případě, že by ostatní složky úřadu pracovaly se záležitostmi, které mají environmentální konsekvence. O zřízení by rozhodovala rada obce¹²².
- Odbor životního prostředí: V případě, že by mělo být zřízeno více oddělení věnujících se různým oblastem ochrany životního prostředí, vyplatilo by se je zastřešit pod jeden odbor. Problémem ale může být zdánlivé oddělení této problematiky od náplně činnosti ostatních odborů, přestože by se jich to taktéž mohlo (a mělo) dotýkat.

¹²⁰ Bretschneider, J., Otto-Zimmermann, K., Storksdieck, M. Institucionální podmínky lokální péče o životní prostředí, str. 8 – 13.

¹²¹ Respektive starostovi, pokud by funkce tajemníka obecního úřadu nebyla zřízena. Vzhledem k tomu, že její zřízení je povinné pro obce s pověřeným obecním úřadem i s rozšířenou působností a menší obce své obecní úřady takto nestrukturují, je pravděpodobnější varianta s tajemníkem obecního úřadu.

¹²² K personálnímu obsazení viz pozn. č. 116.

- Zelený tým: Potřebný důraz na zohledňování ochrany životního prostředí by mohl pomoci prosazovat pracovník v každém oddělení nebo odboru, který by byl odpovědný za motivaci k „zelenému myšlení“. Tito pracovníci by se pak scházeli za účelem koordinace svého postupu v rámci zvláštního, mimo formální strukturu obecního úřadu stojícího týmu.
- Pracovní skupiny: Jsou vytvářeny z pracovníků různých oddělení či odborů, které svede dohromady potřeba společného řešení určitého projektu nebo tématu. Proto takováto skupina může být buď ad hoc, nebo trvalejšího charakteru.

Organizační strukturu vybraných obecních úřadů¹²³ ve zlínském regionu zachycuje příloha č. 2.

2.5 Možnosti přesunu přenesené působnosti

Výkon přenesené působnosti je pro obec její povinností vyplývající ze zákona, může se však stát, že obec není schopna ji zajistit, protože potřebné organizační zázemí nemá k dispozici a jeho vytvoření by bylo příliš nákladné. Tudíž je ekonomičtějším řešením přesun výkonu přenesené působnosti na obecní úřad jiné obce. Může k tomu dojít buď dobrovolně, tedy uzavřením veřejnoprávní smlouvy, nebo z rozhodnutí nadřízeného orgánu jako řešení situace, kdy některý obecní úřad (jde jen o úřady II. a III. stupně) neplní své povinnosti. Další, prostřední možností, je delegace určitého rozsahu výkonu státní správy na žádost obce, které má být působnost takto rozšířena.

2.5.1 Veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouva je relativně novým a zatím nepříliš hojným institutem správního práva. Je charakterizována jako „*dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*“¹²⁴. Obecně je považována za alternativu správního rozhodnutí a nikoli za pramen práva, přesto můžeme nalézt skupinu veřejnoprávních smluv, jejichž role je mnohem významnější a dosah jejich účinků širší než jen vůči smluvním stranám. Takové smlouvy jsou v teorii práva označovány jako normativní a v tomto případě již pramenem práva jsou. Tyto náleží vždy

¹²³ K metodě jejich výběru viz pozn. č. 82.

¹²⁴ Skulová, S. a kol. Správní právo procesní, str. 251

do kategorie veřejnoprávních smluv označovaných jako koordinační, neboť jsou uzavírány mezi dvěma osobami veřejného práva, nejčastěji jsou jejich stranami právě územní samosprávné celky. Smlouvy o přesunu výkonu přenesené působnosti normativními smlouvami jistě jsou, neboť *„jejich ustanovení, nebo (alespoň některá z nich) jsou obecná a regulují závazně celou skupinu vztahů stejného druhu a neurčitého počtu, které se musí utvářet v souladu s takovou smlouvou“*¹²⁵.

Tak může podle ustanovení § 63 OZ dojít k přesunu působnosti mezi orgány obcí (myšleno I. stupně) v rámci správního obvodu jedné obce s rozšířenou působností a dle § 66a mohou podobnou smlouvu mezi sebou uzavřít dvě obce s rozšířenou působností, pokud se nacházejí ve správním obvodu jednoho krajské úřadu. K uzavření obou smluv je třeba souhlasu nadřízeného orgánu, v prvním případě krajského úřadu, v druhém ministerstva vnitra. Právní režim těchto veřejnoprávních smluv se řídí ustanoveními správního řádu, který ve svém § 170 odkazuje na přiměřené použití občanského zákoníku.

2.5.2 Delegace

Je možným řešením jiné situace, kdy naopak některá obec má dostatečné organizační zázemí, ale zákon s ní pamatuje jen při výkonu menší části přenesené působnosti. *„Vzhledem k tomu, že decentralizace veřejné správy sleduje za cíl přiblížit její výkon co nejvíce k trvalému bydlišti občanů, reagoval zákonodárce i na tuto možnost“*¹²⁶. A to eventualitou obsaženou v ustanovení § 66b odst. 3 OZ, že obec s pověřeným obecním úřadem sama navrhne ministerstvu vnitra, aby na ni přeneslo v určitém rozsahu výkon státní správy obce s rozšířenou působností. K rozhodnutí je třeba doporučení krajského úřadu a projednání s dotčenou obcí s rozšířenou působností. Na vyhovění nemá žádající obec s pověřeným obecním úřadem právní nárok, záleží pouze na správním uvážení ministerstva vnitra, které však musí respektovat případné záporné stanovisko krajského úřadu. Pokud ministerstvo vyhoví, tak zároveň s delegací rozhodne i o převodu příspěvků na výkon přenesené působnosti.

¹²⁵ Vedral, J. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. In Správní právo, 2003, č. 2-3, str. 77.

¹²⁶ Koudelka, Z., cit. dílo, str. 231.

2.5.3 Nouzový, resp. sankční přesun

Jde o reakci na neplnění povinností při výkonu přenesené působnosti ze strany orgánů obce (§ 65 OZ) nebo specifickěji obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 66b odst. 1 – 2 OZ). Vzhledem k tomu, že státní správa musí být kontinuální, je třeba zajistit její výkon (nebo jen část působnosti) jinak – pověřeným obecním úřadem z rozhodnutí krajského úřadu, v druhém případě jiným obecním úřadem III. stupně, pokud o tom rozhodne ministerstvo vnitra. Sankční prvek je možno spatřovat v současném převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti. Obě zmíněná ustanovení vylučují při rozhodování o přesunu použití správního řádu¹²⁷.

2.6 Dozor nad výkonem přenesené působnosti

Za dozor je považována „aktivita, jejíž podstatou je pozorování určité činnosti nebo určitého stavu, na které navazuje hodnocení, popř. též aplikace prostředků směřujících k zajištění účelu sledovaného dozorčí činnosti“¹²⁸. Správní dozor se týká nepodřízených subjektů, ale obsahem se jim podobají dozorčí činnosti ve vnitřních vztazích veřejné správy, tedy tam, kde se uplatňují vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Dozor nad výkonem přenesené působnosti má jednak povahu vnitřní kontroly vůči podřízeným vykonavatelům státní správy, po formální stránce však jde o vztah mezi rozdílnými osobami¹²⁹.

Obecní zřízení rozlišuje mezi kontrolou výkonu přenesené působnosti (§ 129 – 129c OZ) a dozorem nad vydáváním aktů (obecné i individuální povahy) v přenesené působnosti (§ 125 a 126 spolu s § 128 OZ). Spojuje je mimo jiné to, že dozorcím, resp. kontrolujícím orgánem je krajský úřad, pro který jde též o přenesenou působnost (§ 128 odst. 5 OZ). Taktéž se na obojí nevztahuje správní řád, a to s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů.

V případě dozoru je sledován soulad vydaného nařízení obce se zákonem a jinými právními předpisy, v případě usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření i s usneseními vlády, směrnicemi ústředního správního úřadu nebo opatření krajského úřadu přijatém při kontrole. Dále se režim dozoru rozbíhá z důvodu, že nařízení obce jakožto právní předpis může zrušit pouze ústavní soud (návrh k němu podává ředitel krajského úřadu),

¹²⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹²⁸ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 279.

¹²⁹ Tamtéž, str. 299.

zatímco ostatní výše uvedené akty krajský úřad po marném uplynutí lhůty k nápravě zruší sám. Je nutno poznamenat, že tento postup se ale netýká rozhodování a jiných úkonů obce podle správního řádu a zákona o správě daní a poplatků¹³⁰.

Podobná kritéria jako u jiných aktů (ne nařízení) při výkonu dozoru jsou sledována i při kontrole přenesené působnosti. Důležité je, že kontrolující, tedy pověřený zaměstnanec krajského úřadu, může orgánu obce uložit v protokolu o kontrole splnění úkolu stanoveného zákonem. Proti protokolu se může tajemník obecního úřadu, popř. starosta, pokud funkce tajemníka obecního úřadu není v obci zřízena, bránit námitkami a v případě jejich negativního vyřízení i odvoláním k vedoucímu, tedy osobě, která kontrolujícího pověřila kontrolou.

¹³⁰ Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

3. OBECNÍ SAMOSPRÁVA A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

3.1 Samostatná působnost obce

„Do samostatné působnosti obce spadají záležitosti, které jsou v zájmu občanů a obce, pokud nejsou zákonem svěřeny státu, krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost obce“¹³¹. Je to ta agenda, která je obci vlastní, a proto ji vykonává vlastním jménem na vlastní odpovědnost, tedy spravuje své záležitosti samostatně (§ 7 odst. 1 OZ). A to jak ve sféře práva soukromého, tak i veřejného¹³². Obsah pojmu místních zájmů je nejen poněkud neurčitý, ale i proměnlivý v čase a tudíž nelze samosprávě co do obsahu klást apriorní meze¹³³. Omezení musí tedy být podložena zákonem a jakékoli zásahy, taktéž prováděné jen zákonem stanoveným způsobem, jsou opodstatněny jen ochranou zákona a zároveň musí směřovat k ochraně zákona, jak ostatně vyplývá ze znění čl. 101 odst. 4 Ústavy a § 7 odst. 1 OZ. Samostatná působnost je také zákonodárcem preferována před přenesenou, když není v zákoně výslovně řečeno, že jde o působnost přenesenou. K nutnosti ochrany působnosti samosprávy se vyjádřil také Ústavní soud¹³⁴.

Obvyklým postupem při stanovení samostatné působnosti je použití všeobecné klauzule doplněné o konkrétní výčet. Tak tomu je i v OZ, jehož ustanovení § 35 odst. 1 obsahuje obecnou definici (kombinovanou pozitivní i negativní) prostřednictvím záležitostí, které jsou v zájmu obce a občanů obce (pokud nejsou zákonem svěřeny krajům, nejde o přenesenou působnost nebo specializovaný výkon státní správy)¹³⁵. Druhý odstavce citovaného paragrafu pak demonstrativně (viz „zejména“) vyjmenovává konkrétní případy samostatné působnosti. A činí to odkazem na pravomoci zastupitelstva a rady¹³⁶ obce a vyjmenování dalších možných oblastí obecních aktivit. Mezi nimi jde o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů obce,

¹³¹ Koudelka, Z., cit. dílo, str. 124.

¹³² Hendrych, D. a kol., cit. dílo, str. 154.

¹³³ K této proměnlivosti až relativnosti se vyjádřil i Ústavní soud, když v nálezu č. 18 sv. 29 Sb.n.u.US uvedl, že „rozhodování o kompetencích místní samosprávy je vždy politické. Dokonce záležitosti zřejmě místního nebo oblastního rázu mohou získat celostátní význam. Například mohou být dotčena základní lidská práva a svobody nebo se důsledky mohou přenášet přes hranice územního samosprávného společenství, což je stále častější v prostředí vysoké mobility obyvatelstva“.

¹³⁴ „Při rozhodování o tom, zda jde či nejde o oblast samostatné působnosti obce ve smyslu § 13 a § 14 zák. ČNR č. 367/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů „...[nález se týká ještě starého zákona o obcích, ale je plně uplatnitelný i na novou situaci s OZ – pozn. diplomanta] je třeba postupovat zvlášť obezřetně, aby bylo zachováno Ústavou garantované právo na samosprávu“ Pl. ÚS 19/94.

¹³⁵ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P., cit. dílo, str. 95.

zahrnující bydlení, zdravotnictví, vzdělání, kulturu, dopravu i veřejný pořádek. U většiny bychom pak jistě mohli nalézt aspekty týkající se životního prostředí a jeho ochrany.

Obce tak mohou ovlivňovat stav a vývoj životního prostředí na svém území různými nástroji, a to nejen vysloveně právní povahy. Hlavní roli zde budou nesporně hrát faktory ekonomické, neboť obce jakožto právnické osoby disponují majetkem a mohou jej využívat k realizaci různých cílů. Na pomezí ekonomiky a práva se objevují koncepční nástroje zahrnující rozvojové plány a rozpočty, včetně případných grantových systémů. Důležitou roli hraje územní plánování, stejně jako možnost obcí zasahovat do jeho svým způsobem realizačních fází, tedy řízení stavebního, posuzování vlivů na životní prostředí a vydávání integrovaných povolení. V některých ohledech jsou obce nadány nařizovací pravomocí a mohou tak povinnosti osob ve svém obvodu upravovat podzákonnými právními předpisy – obecně závaznými vyhláškami. Neméně významnou je nepochybně i možnost sankcionovat osoby narušující životní prostředí v obci prostřednictvím ukládání pokut za správní delikty.

Plnění vytčených cílů na poli ochrany životního prostředí nemusí být jen úlohou orgánů obcí, tak jak je zakotvuje obecní zřízení, neboť obce mohou zřizovat také své organizační složky a zakládat právnické osoby, popř. dokonce zřídit obecní policii (§ 35a OZ). Z neprávních oblastí je třeba zmínit výchovnou a osvětovou činnost a spolupráci s občany a jejich sdruženími. Nejvýznamnější z těchto letmo nastíněných nástrojů budou podrobněji rozebrány ve čtvrté a páté kapitole této práce.

Při výkonu samostatné působnosti se obce řídí pouze právním řádem (při vydávání obecně závazných vyhlášek pouze zákony), zatímco interní akty státních či krajských orgánů mohou brát pouze jako doporučení. Na druhou stranu, obce ani při své samosprávě nemohou působit odtrženě od ostatních orgánů veřejné správy, a proto OZ ve svém § 13 upravuje některá pravidla jejich vzájemných vztahů. Pokud se některá opatření státních orgánů a orgánů kraje mohou dotýkat působnosti obce, jsou tyto orgány povinny jejich návrhy s obcí předem projednat. Už z výrazu projednání vyplývá, že má pouze konzultační, resp. informativní a inspirační povahu a výše uvedené orgány nejsou stanovisky obcí vzešlymi z toho projednání vázány (o jinou situaci jde tehdy, pokud zvláštní zákon přímo počítá se stanovisky obcí a přiděluje jim určitou roli v některých řízeních probíhajících před jinými orgány). Druhý odstavec uvedeného paragrafu pak

¹³⁶ U rady s výjimkou vydávání nařízení obce.

zakotvuje vzájemnou informační povinnost obcí na jedné a krajů a státních orgánů na druhé straně¹³⁷.

3.2 Spolupráce obcí

Zatímco při výkonu přenesené působnosti jsou obce součástí hierarchie státní správy, jako samosprávné celky vystupují obce v roli relativně samostatných jednotek – právnických osob. Protože však jejich zájmy jsou v mnoha ohledech společné, zvláště pokud jde o sousedící nebo blízko sebe ležící obce, je pro ně často výhodné při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat (§ 46 odst. 1 OZ), a to dokonce i přes hranice státu. Mezi výhody regionální spolupráce jistě náleží vyšší efektivita, daná mimo jiné úsporami z rozsahu, propojení aktivit obcí na vyšší úrovni a jejich zasazení do širšího rámce, spojení sil za účelem pořízení finančně náročných nových technologií. Nelze zapomenout ani na možnost politického lobování ve prospěch regionu na ministerstvu, u vlády nebo poslanců či senátorů zvolených v dané oblasti.

Obce mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu koordinačního typu¹³⁸ ke splnění konkrétního úkolu samostatné působnosti, ať již na dobu určitou či neurčitou, přičemž smlouva vyžaduje ke své platnosti písemnou formu a schválení (předchozí) zastupitelstvy zúčastněných obcí. „I když je smlouva uzavřena mezi veřejnoprávními subjekty, týká se jejich nevrchnostenské působnosti a má tedy soukromoprávní charakter“¹³⁹. Z toho také vyplývá, že se na těmito smlouvami založené právní vztahy budou subsidiárně aplikovat v případě absence ustanovení smlouvy nebo OZ hlavní předpisy soukromého práva, tedy na prvním místě občanský a obchodní zákoník. Druhým ze zmíněných zákoníků se bude řídit i založení právnické osoby, jejímiž spoluzakladateli může podle ustanovení § 46 odst. 2 písm. c) OZ být i skupina dvou nebo více obcí.

Jinou variantou smluvní spolupráce mezi obcemi je vytvoření dobrovolného svazku obcí¹⁴⁰. Obecní zřízení samo nabízí jako možný předmět aktivit svazku v § 50 OZ ochranu

¹³⁷ Dále je v tomto ustanovení zakotveno oprávnění obcí bezplatně využívat údajů katastru nemovitostí. K tomu se vztahuje i § 90 odst. 13 ZOPŘK, který obdobné oprávnění zakládá orgánům ochrany přírody za účelem zajištění přehledu o pozemcích v obvodu jejich působnosti, i když v případě obecních úřadů jde v tomto případě o výkon přenesené, nikoli samostatné působnosti. Jistě není důvodu, proč by tohoto oprávnění nemohly využívat „samotné“ obce v rámci své účasti na ochraně přírody podle § 71 ZOPŘK.

¹³⁸ K pojmu veřejnoprávní smlouva, viz kapitola 2. 5. 1.

¹³⁹ Neumannová, H. Veřejnoprávní smlouvy uzavírané na základě zákona o obcích. In Správní právo, 2003, č. 4, str. 199- 200.

¹⁴⁰ Naopak sdružování se podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů je obcím v § 47 odst. 1 OZ zapovězeno.

životního prostředí, péči o zvířata, správu veřejné zeleně, komunální odpady a odpadní vody a úkoly v oblasti ochrany ovzduší. Účinností smlouvy o dobrovolném svazku obcí je tento svazek založen, podle § 20i občanského zákoníku obsahujícího úpravu zájmového sdružení právnických osob, na který OZ odkazuje, ale vzniká jako právnická osoba až registrací u krajského úřadu.

Obecní zřízení umožňuje meziobecní spolupráci i na mezinárodní úrovni. Smlouvy o spolupráci mohou uzavírat jak obce, tak i svazky obcí mezi sebou, avšak nové právnické osoby mohou vzniknout, jen pokud to umožňuje Parlamentem (českým) schválená mezinárodní smlouva a podléhají souhlasu ministerstva vnitra po projednání s ministerstvem zahraničních věcí (§ 55 OZ).

3.3 Sdružení místních samospráv

- Regionální: Zastřešují spolupráci obcí a měst v daném regionu, spíše častěji mikroregionu, vymezeném obvykle správním obvodem obce s rozšířenou působností (tzv. malý okres), ale někdy i jen obce s pověřeným obecním úřadem. Tyto správní obvody nejsou pochopitelně pro sdružování obcí závazné, ale hrají roli díky silným geografickým, společenským, dopravním a hlavně ekonomickým vazbám. V rámci svých aktivit tyto mikroregiony mohou napomáhat realizaci nebo alespoň koordinaci projektů při ochraně životního prostředí.
- Celostátní: V podmínkách České republiky je celostátní organizací, založenou jako zájmové sdružení právnických osob, Svaz měst a obcí ČR. Předmětem jeho činnosti podle stanov je předkládat Parlamentu ČR, vládě, orgánům krajů a dalším dotčeným institucím iniciativní a jiné návrhy, zohledňující požadavky obcí, hájit a prosazovat společné zájmy a práva obcí České republiky u orgánů Evropských společenství a spolupracovat se zahraničními organizacemi. Mezi udávanými hlavními cíli Svazu pak figurují podílení se na přípravě zákonů a dalších opatření, které mají dopad na místní samosprávu, informovat vládu, Parlament i instituce EU včas o tom, jaký dopad mohou mít jimi navrhovaná opatření na rozvoj jednotlivých území ¹⁴¹.

- Mezinárodní sdružení:
 1. Světová organizace měst a samospráv (UCLG, *United Cities and Local Governments*) se sídlem v Barceloně, založená v roce 2004, přičemž vznikla sjednocením jiných starších mezinárodních organizací¹⁴². Mezi své cíle řadí i podporu environmentálního rozvoje a službu obyvatelstvu založenou na zásadách dobré správy, udržitelného rozvoje a otevřené společnosti¹⁴³.
 2. Mezinárodní rada pro místní environmentální iniciativy (ICLEI – *Local Governments for Sustainability*¹⁴⁴), jejíž Světový sekretariát sídlí v Torontu. Jejím posláním je podle čl. 1. 1 Charty¹⁴⁵ podporovat prostřednictvím místních akcí celosvětové hnutí místních samospráv za účelem zlepšení prosazování udržitelného rozvoje se zvláštním zaměřením na podmínky životního prostředí. Organizace se zaměřuje na soustřeďování informací o programech a technologiích ochrany přírody, organizuje školicí programy a iniciuje společné projekty místních samospráv, jejichž zájmy pak prosazuje vůči vládám států i mezinárodním organizacím¹⁴⁶.
 3. Rada evropských obcí a regionů (CEMR, *Council of European Municipalities and Regions*), založená roku 1951 v Ženevě, dnes sídlící v Bruselu a Paříži, je dnes evropskou sekcí UCLG. Prosazuje, aby sjednocená Evropa byla založena na místní samosprávě a demokracii, reprezentuje tyto samosprávy ve vztahu k EU a Radě Evropy, přičemž jejími nástroji jsou výměna informací a zkušeností, podpora mezinárodní spolupráce a snaha o ovlivňování tvorby evropského práva prostřednictvím konzultací¹⁴⁷.

¹⁴¹ Článek 2 odst. 2 Stanov Svazu měst a obcí ČR a internetové stránky www.smocr.cz.

¹⁴² Těmi byli Mezinárodní sdružení místních samospráv UILA (*International Union of Local Authorities*) a Organizace spojených měst UTO (*United Towns Organisation*).

¹⁴³ Článek 3.f. Ústavy Světové organizace UCLG z roku 2004.

¹⁴⁴ ICLEI = *International Council for Local Environmental Initiatives*. Pod tímto názvem (bez dovětky *Local Governments for Sustainability*) byla organizace v roce 1990 v New Yorku založena.

¹⁴⁵ Přijaté 3. 3. 2006 v Kapském Městě.

¹⁴⁶ Bretschneider, J., Otto-Zommermann, K., Storksdieck, M. *Institucionální podmínky lokální péče o životní prostředí*, str. 28.

¹⁴⁷ Ustanovení čl. 1. c. Statutu CEMR, přijatého v Seville 23. 10. 2006.

3.4 Místní agenda 21

Jedním z významných milníků světového společenství na cestě ke společnému uvědomění si a řešení problémů životního prostředí na planetě Zemi byla Mezinárodní konference o životním prostředí a rozvoji¹⁴⁸, která se konala od 3. do 14. června 1992 v brazilském Rio de Janeiru. Jedním z dokumentů vzešlým z této konference je i Agenda 21. *„O Agendě 21 lze říci, že je jedinou strategií lidstva, která byla zpracována v systémově uceleném materiálu takového rozsahu, odbornosti a komplexnosti. Doposud nebyla přijata v mezinárodním měřítku žádná jiná strategie, koncepce, cesta nebo politika, ale ani jiná idea (sociální, ekonomická, environmentální), která by byla porovnatelná s Agendou 21“*¹⁴⁹. Dokument se skládá z celkem 40 kapitol, věnujících se 38 různým tématům z oblasti působnosti konference a obsahujících i potřebná doporučení ke zlepšení stavu na poli životního prostředí i lidského rozvoje.

Kapitola 1.3 obsahuje apel, aby regionální a subregionální organizace a stejně tak i co nejširší účast veřejnosti a nevládních skupin přispěly k úsilí o implementaci Agendy 21, která je ale pochopitelně v první řadě odpovědností vlád jednotlivých států a mezinárodních organizací, které je sdružují. Z pohledu tématu této práce je zdaleka nejdůležitější kapitola č. 28 pojmenovaná *„Iniciativy místních úřadů na podporu Agendy 21“*. Zaměření na místní úřady je logické, neboť ty jsou *„úrovni správy nejbližší lidem, sehrávají důležitou roli ve výchově, mobilizaci i při reakci na podněty veřejnosti a napomáhají tak dosažení udržitelného rozvoje“* (kapitola 28.1 Agendy 21). V kapitole 28.3 se pak vyskytuje pojem *„Místní agenda 21“* (dále jen „MA 21“). Tu by měly přijmout všechny místní úřady, které by tak měly učinit po dialogu s občany, místními organizacemi a soukromými podniky.

MA 21 tak znamená snahu o konkrétní pojmenování v Agendě 21 nastíněných problémů, které se dotýkají toho kterého územního celku, ať již jde o obce či kraje nebo jejich uskupení stojící mimo systém veřejné správy ČR, a naplňování a realizaci jejich řešení přizpůsobené lokálním podmínkám. V České republice bylo přistoupeno k uplatňování principů Agendy 21 dosti pozdě, například ve srovnání se západoevropskými

¹⁴⁸ *United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, která byla svolána rezolucí Generálního shromáždění OSN č. 44/228 z 22. 12. 1989.

¹⁴⁹ Ritschelová, I. Úvod do politiky životního prostředí, str. 43.

zeměmi¹⁵⁰, a jistý rozvoj začal až na přelomu tisíciletí. Pak například podle metodiky Česká brána 21 vzniklo v letech 2000 – 2001 23 projektů MA 21, pokrývajících asi 10% populace ČR¹⁵¹. Jedním z institucionálních projevů těchto snah je Národní síť Zdravých měst České republiky, vzniklá jako zájmové sdružení právnických osob již v roce 1994¹⁵². Ta propojuje MA 21 s dalšími projekty, jako je Projekt Zdravé město Světové zdravotnické organizace¹⁵³. Jedněmi z jejích nejviditelnějších projevů na poli ochrany životního prostředí jsou kampaně jako „Den bez aut“ nebo „Den Země“¹⁵⁴. MA 21 rozhodně není jen ekologickou aktivitou, její tematický záběr je mnohem širší. Z ekologických témat je však možno zmínit zohledňování potřeb ochrany životního prostředí při plánování rozvoje obcí a územním plánování, ochrana proti znečištění ovzduší, odpadová politika a ochrana přírody, lesa a celkového přírodního dědictví, spočívající v ochraně a rozšiřování zeleně, respektování biocenter a biokoridorů¹⁵⁵.

MA 21 nalezla odezvu i v rámci Evropské kampaně za udržitelná města a obce, která byla zahájena v roce 1994 na závěr První konference o trvale udržitelných městech v Aalborgu, kde byla přijata i „Charta evropských měst a obcí směřujících k trvale udržitelnému rozvoji“, tzv. „Aalborská charta“¹⁵⁶. Ta ve své třetí části přímo na Agendu 21, resp. MA 21, odkazuje. Pokračováním této charty je pak Lisabonský akční plán¹⁵⁷. V jeho zásadách č. 2 a 3 je vyjádřeno přesvědčení, že místní úřady by měly být hlavním facilitátorem procesu MA 21, který jinak ale vyžaduje zapojení celé místní komunity. Významné apely ohledně MA 21 směřované mezinárodnímu společenství, evropským institucím, stejně jako národním vládám a ostatním místním zastupitelům, obsahuje i „Hannoverská výzva čelních představitelů evropských měst a obcí na přelomu 21. století“¹⁵⁸.

V českých podmínkách se na celostátní úrovni objevily připomínky a zdůraznění role MA 21 i ve Státní politice životního prostředí, v té poslední na léta 2004 – 2010 v kapitole 4. 9 v souvislosti s regionálním rozvojem a pak i kapitole 5. 6, kde je MA 21

¹⁵⁰ Hned v první polovině devadesátých let se této příležitosti chopili občané a místní úřady v skandinávských zemích, podobně jako ve Velké Británii a Nizozemsku.

¹⁵¹ Švec, P. Místní Agenda 21 v ČR – Projekt zdravé město. In K udržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek. Svazek 5 Národní strategie udržitelného rozvoje a regionální rozvoj, str. 80.

¹⁵² Ke konci října 2008 bylo jejími členy 88 obcí, krajů a mikroregionů. Čerpáno z údajů www.nszm.cz.

¹⁵³ WHO – Healthy Cities Project.

¹⁵⁴ Čerpáno z www.nszm.cz.

¹⁵⁵ Krajšek, B. Úvod k místním agendám 21 v České republice. Praha: MŽP 1998, str. 17 – 26.

¹⁵⁶ Byla podepsána v Aalborgu v Dánsku dne 27. 5. 1994.

¹⁵⁷ Ten byl přijat dne 8. 10. 1996 na Druhé konferenci o trvale udržitelných městech, konané v Lisabonu.

¹⁵⁸ Ta byla vyhlášena dne 11. 2. 2000 na Třetí konferenci o trvale udržitelných městech, konané v Hannoveru.

prohlášena za „*nástroj pro uplatnění principů udržitelného rozvoje na místní a regionální úrovni*“. Mezi cíli vytyčenými Státní politikou životního prostředí pak figurují úsilí o zlepšování kvality řízení v regionech na základě MA 21, vytvořit kritéria pro posuzování jeho kvality, zohlednit výsledky procesu MA 21 při hodnocení žádostí o přidělování dotací nebo využití konkrétních pozitivních příkladů k jejímu dalšímu šíření i prezentaci ČR navenek. Ve skutečnosti však realizace principů MA 21 naráží na problémy v podobě nezájmu či nedostatečné podpory ze strany politiků, ať již na úrovni celostátní, tak té v tomto směru klíčové lokální, kde se také projevuje nízká informovanost¹⁵⁹. Proto v českých podmínkách bývají nejčastěji iniciátory procesů MA 21 pracovníci nevládních organizací a občanských sdružení. Vždyť MA 21 je od počátku koncipována jako projekt, nad kterým se setkávají místní představitelé se všemi zájmovými skupinami a proudy v daném místě či regionu.

Významným zákonným prostředkem, který napomáhá, byť na širší úrovni, naplňování cílů a idejí 28. kapitoly Agendy 21 je podpora regionálního rozvoje, přičemž klíčovým předpisem v této oblasti je zákon o podpoře regionálního rozvoje¹⁶⁰. Jeho cílem je v první řadě vyvážený rozvoj státu nebo územního obvodu kraje, což se projevuje i tím, že hlavní koncepční dokumenty jsou připravovány právě jen na celostátní a krajské úrovni¹⁶¹, ale i obcím byly přiděleny jisté úkoly. Podpora regionálního rozvoje zahrnuje podle § 3 písm. j) ZPRR i „*opatření k ochraně životního prostředí, omezování vlivů narušujících krajinu a udržení kulturní krajiny*“. Obce jsou zaangažovány dvěma různými způsoby. Jednak mají podle § 13a ZPRR pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností (jde tedy o přenesenou působnost obce) poskytovat potřebnou součinnost Ministerstvu pro místní rozvoj či krajům a jednak mají obce podle § 14 ZPRR spolupracovat s krajem na přípravě a realizaci programu rozvoje územního obvodu kraje i ve své samostatné působnosti, v rámci které také mohou podporovat rozvoj podnikatelských aktivit potřebných pro rozvoj regionu nebo sdružovat své prostředky s jinými obcemi a právníckými osobami v případě rozsáhlejších programů a projektů.

Nástroji, které jsou svěřeny přímo do rukou obce a které by měly alespoň zohledňovat principy MA 21, jsou například územní plány, jak je vyjádřeno v cílech územního plánování v § 18 odst. 1 až 4 StavZ, kde je zmíněno i vytváření předpokladů pro

¹⁵⁹ Konstatování a výtky podobného obsahu viz např. Švec, P., cit. dílo, str. 81 nebo Šafářová, B. Města a obce 21. století – ohlédnutí. Praha: MŽP v edici Planeta, 2003, str. 4.

¹⁶⁰ Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje (dále jen „ZPRR“).

¹⁶¹ Jde o Strategii regionálního rozvoje, státní program regionálního rozvoje a program rozvoje územního obvodu kraje – viz ustanovení § 5, 6 a 9 ZPRR.

udržitelný rozvoj území. Důležitou roli sehrávají i programy rozvoje obce, schvalované jejím zastupitelstvem podle § 84 odst. 2 písm. a) OZ. Jistě nelze opomenout ani rozpočet obce a koncepce nakládání s obecním majetkem včetně poskytování dotací a darů.

3.5 Dozor nad výkonem samostatné působnosti

Uspořádání dozoru nad samostatnou působností obcí je v mnohém podobné již výše popsanému dozoru nad výkonem přenesené působnosti. Také zde se rozlišuje dozor v užším smyslu slova (tedy nad vydávanými právními předpisy a jinými akty - § 123 a 124 se společným ustanovením § 128 OZ) a kontrola (podle § 129, § 129a a § 129c OZ). V obou případech je, a to na rozdíl od přenesené působnosti, dozorujiícím i kontrolujiícím orgánem ministerstvo vnitra. Ani to však nepostupuje podle správního řádu, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů. Významným rozdílem je ale zvýšená ochrana obecní samosprávy před státními zásahy, jak to ostatně vyplývá i z čl. 101 odst. 4 Ústavy.

Ministerstvo vnitra musí v rámci dozoru v případě zjištěného rozporu s právním předpisem (u obecně závazné vyhlášky obce pouze se zákonem) vyzvat obec k nápravě a případně pozastavit účinnost předmětného aktu. Další postup směřuje v případě obecně závazné vyhlášky obce k Ústavnímu soudu, který jediný jej může zrušit¹⁶². U usnesení, rozhodnutí a jiných opatření, pokud nebylo dosaženo nápravy, podává ministerstvo vnitra návrh na jejich zrušení žalobou v rámci správního soudnictví¹⁶³.

Stejně tak i kontrolou výkonu samostatné působnosti je pověřeno ministerstvo vnitra, které ji vykonává prostřednictvím svých zaměstnanců. Ten může vyžadovat předložení podkladů a informací a vstupovat do objektů a jiných prostorů. O možnosti podat proti protokolu o kontrole námitky a následně případné odvolání platí to, co bylo uvedeno v kapitole o kontrole výkonu přenesené působnosti. Ale na rozdíl od tohoto případu nemůže kontrolující uložit orgánu obce splnit úkol nebo provést nápravu, šlo by o nepřípustný zásah do samosprávy.

Pokud jde o ochranu samospráv, Ústava jim poskytuje možnost podat ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) k Ústavnímu soudu, aby se tak mohly bránit proti

¹⁶² Podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy v řízení upraveném § 64 – 71 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

¹⁶³ Podle čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy, k tomu ustanovení § 67 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (SŘS).

nezákonným zásahům státu. Stížnost podává zastupitelstvo obce, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu¹⁶⁴. Přitom ale neuplatňuje své subjektivní právo, ale právo obce jako veřejnoprávní korporace¹⁶⁵. Spolu s touto ústavní stížností může být dokonce podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu.

¹⁶⁴ K řízení o stížnosti § 72 an. zákona o Ústavním soudu.

¹⁶⁵ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 613.

4. OBCE V ŘÍZENÍ VE VĚCECH OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

4.1 Řízení před obecním úřadem

4.1.1 Správní řízení

Správní řízení je řízením, ve kterém orgány veřejné správy provádějí aplikaci předpisů správního práva (a také předpisů z mnoha dalších veřejnoprávních odvětví, včetně práva životního prostředí) za účelem vydání správních aktů¹⁶⁶, kterými „je *autoritativně rozhodováno o právech a povinnostech individuálních adresátů vrchnostenského veřejnoprávního působení*“¹⁶⁷.

Můžeme rozlišovat správní řízení obecné a zvláštní, přičemž právě pro řízení obecné se používá i termín bez tohoto přívlastku a tak tomu bude i v této práci¹⁶⁸. Toto správní řízení je kodifikováno ve správním řádu (dále jen SŘ)¹⁶⁹, přesněji řečeno v jeho prvních třech částech, neboť tento zákon upravuje i další materii, jako jsou veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy, či další správní úkony. Podle § 9 SŘ je správním řízením postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí v určité věci, které bude adresováno konkrétní osobě¹⁷⁰. Zakotvení pravidel postupu při výkonu veřejné moci je naplněním ústavních zásad obsažených v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 36 odst. 1 Listiny, tedy možnost veřejnou moc uplatňovat jen způsoby, které stanoví zákon, a právo každého domáhat se (zákonem) stanoveným postupem svého práva i u jiného orgánu než soudu. Tyto zásady „*vyklučují ústavní akceptovatelnost absence explicitní zákonné procedurální úpravy v její úplnosti*“¹⁷¹.

Jednou z těchto zásad, která nabývá s ohledem na ochranu životního prostředí zvláštního významu, je ochrana veřejného zájmu. SŘ v ustanovení § 2 odst. 4 říká, že správní orgán dbá (tedy má dbát), aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Z tohoto důvodu má podle následujícího paragrafu postupovat správní orgán tak, aby byl

¹⁶⁶ Správní akty lze nejzákladněji dělit na individuální a normativní. Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 193 používá termín správní akt v užším výrazu pouze aktu individuálního.

¹⁶⁷ Skulová, S. a kol., cit. dílo, str. 22.

¹⁶⁸ Ostatně, i právní předpisy této zkratky využívají – např. samotný správní řád v § 9 an., §147 OZ a další.

¹⁶⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁷⁰ To může být buďto konstitutivního charakteru, a tedy v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby, anebo deklaratorní, kterým se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

zjištěn stav věci bez důvodných pochybností v rozsahu nezbytném mimo jiné i právě k ochraně veřejného zájmu. Ten sice není nikde ve správním řádu definován, ale o tom, že k němu patří i ochrana životního prostředí, nemůže být pochyb již s ohledem na její zakotvení v ústavním pořádku ČR a na všeobecně uznávaný princip nejvyšší hodnoty. Skrze níže popsanou subsidiaritu správního řádu a obzvláště jeho základních zásad má mít veřejný zájem (a v jeho rámci životní prostředí) na zřeteli každý orgán veřejné správy. Ke konkretizaci správním řádem neupřesněného pojmu veřejný zájem slouží ustanovení zvláštních zákonů, která reprodukují jejich účel. Tak tomu je i v prvních paragrafech ZOPŘK, ZOZPF i LesZ¹⁷².

4.1.1.1 Působnost správního řádu

Hlavní charakteristikou tohoto obecného správního řízení je jeho subsidiarita a s tím související postavení správního řádu jakožto předpisu, který se bude aplikovat subsidiárně tehdy, pokud nebude předepsána jiná, speciální úprava. Vyplývá to z ustanovení § 1 odst. 2 SŘ, podle kterého „*tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup*“. Dokonce i v případě, že je použití SŘ zvláštním předpisem v daném případě vyloučeno, bude třeba přihlídnout při jeho interpretaci a aplikaci k základním zásadám činnosti správních orgánů, ledaže tento zvláštní předpis obsahuje svou vlastní úpravu odpovídající zásadám obsaženým v SŘ. Podobně se pro veškerou veřejnou správu použije i ustanovení § 175 SŘ, týkající se vyřizování stížností¹⁷³. Následně § 180 odst. 2 SŘ předepisuje subsidiární použití části čtvrté SŘ (tedy postupu při vydávání vyjádření, osvědčení, sdělení a jiných úkonů) na řízení podle zvláštních předpisů, jejichž cílem není vydání rozhodnutí.

V poněkud konkrétnější, ale stále ještě obecné rovině se k tomu problému vyjadřuje obecní zřízení, které vymezuje použití SŘ orgány obcí ve svém § 147. Základním předpisem pro postup je SŘ v oblasti přenesené působnosti¹⁷⁴ (§ 147 odst. 1 písm. b) OZ), což vyplývá ostatně i z obecného vymezení věcné působnosti SŘ v jeho § 1 odst. 1, neboť správní řád upravuje postup i orgánů územních samosprávných celků, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Následující legislativní zkratka pak i tyto orgány obcí

¹⁷¹ Nález ÚS č. 90 sv. 37 Sb.n.u.US.

¹⁷² A explicitně potom v ustanovení § 58 odst. 1 ZOPŘK.

¹⁷³ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 347.

¹⁷⁴ V případě, že rozhodují o právech a povinnostech právnických a fyzických osob – což lze považovat za zkrácenou definici správního řízení, jak je obsažena v § 9 SŘ.

zařazuje pod termín „správní orgán“. Podobně i v OZ je ale stanoveno, že zvláštní zákon může použití SŘ vyloučit.

Jiná situace je v oblasti samostatné působnosti obce. Podle § 1 odst. 3 SŘ se správního řádu výslovně nepoužije na vztahy mezi orgány téhož územně samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti. Dále jsou vyloučeny občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány. Těmi sice v naprosté většině případů nejsou ani zastupitelstvo, ani rada obce a pokud jde o starostu, tak jen pokud je brán jako součást obecního úřadu¹⁷⁵, ale ani v tomto případě se správní řád nepoužije, neboť zmíněné orgány obce při těchto úkonech reprezentují obec jakožto právnickou osobu v oblasti soukromého práva dle § 18 odst. 2 písm. c) Občanského zákoníku. Protože výše uvedenými eventualitami je spolu s vydáváním obecně závazných vyhlášek (k čemuž se úprava ve správním řádu taktéž nehodí) vyčerpána naprostá většina z agendy zahrnuté pod samostatnou působnost obce, zůstává možnost obce vydat akt (dle SŘ rozhodnutí), kterým by mohlo být s konstitutivním účinkem, či případně jen deklaratorně rozhodnuto o právech a povinnostech jmenovitě určených osob, omezena v podstatě jen na rozhodování o správních deliktech podle ustanovení § 58 a 59 OZ, na což pamatuje i § 147 odst. 1 písm. a) OZ.

K působnosti SŘ se vyjadřují i jednotlivé zvláštní zákony, jak s tím ostatně počítá § 1 odst. 2 SŘ. V případě ochrany přírody a krajiny je v ustanovení § 90 odst. 1 větě první ZOPŘK obsažen výčet ustanovení, která upravují řízení, na která se SŘ nevztahuje. Nejde ale o výčet taxativní, neboť podobně je v § 87 odst. 1 ZOPŘK vyloučeno použití SŘ na řízení o ustanovování strážce přírody. Z těchto vyjmenovaných případů se však obecních úřadů v roli orgánů ochrany přírody dotýkají pouze dvě, a to vydávání souhlasu k ošetřování památných stromů podle § 46 odst. 2 ZOPŘK, které spadá do působnosti pověřeného obecního úřadu (§ 76 odst. 2 písm. b), a rozhodování o poskytnutí finančního příspěvku na péči o pozemky z důvodů ochrany přírody dle § 69 ZOPŘK, které z důvodu absence tohoto paragrafu ve výčtových ustanoveních týkajících se působností jednotlivých orgánů ochrany přírody spadá do zbytkové působnosti, a tedy mimo území národních parků a CHKO jsou příslušné obecní úřady obcí s rozšířenou působností¹⁷⁶.

Podobně postupoval zákonodárce i u ZOZPF, zde konkrétně v ustanovení § 21 odst. 1. Ze zde vyjmenovaných ustanovení se řízení před obecním úřadem (a to obce

¹⁷⁵ Jak to vyplývá ze složení obecního úřadu popsaného v ustanovení § 109 odst. 1 OZ.

s rozšířenou působností) týkají řízení o vydání souhlasu ke změně louky nebo pastviny na ornou půdu podle § 2 odst. 2 ZOZPF, vydání stanoviska k územně plánovací dokumentaci (§ 5 odst. 2), vydání souhlasu s návrhem tras vedení a komunikací (§ 7 odst. 3) a k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Lesní zákon ve svém § 58 odst. 2 jen obecně říká, že kromě výslovných, v zákoně uvedených výjimek se při řízení má postupovat podle správního řádu. Konkrétní případy je pak nutné nalézt v textu zákona, přičemž bez použití správního řádu (s výše uvedenými výjimkami ohledně základních zásad) bude obecní úřad obce s rozšířenou působností postupovat při povolování výjimky z velikosti holé seče, stejně jako povolení delší lhůty na zalesnění holiny či zajištění lesních porostů na ní, jak je uvedeno v § 31 odst. 2 a odst. 6, vydání stanoviska k těžbě, která má překročit 3 m³ na 1 ha lesa za rok (§ 33 odst. 3), ustanovování lesní stráže podle § 38 odst. 2.

4.1.1.2 Příslušnost správních orgánů

Pokud je určeno, ve kterých řízeních se má postupovat dle správního řádu, nastupuje důležitá otázka, které orgány budou takto rozhodovat. Základem je již citované ustanovení § 1 odst. 1 SŘ, zahrnující pod pojem „správních orgánů“ i orgány územních samosprávních celků. Věcná příslušnost, ohledně které § 10 SŘ odkazuje na zvláštní zákon, je vymezena v příslušných ustanoveních ZOPŘK, ZOZPF a LesZ, jak bylo popsáno v kapitole 2.3. Podpůrně SŘ stanoví, že pokud podle tohoto zvláštního zákona nelze věcnou příslušnost určit, provede řízení ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, případně je jeho oboru působnosti nejbližší (§ 133 odst. 1 SŘ). Možné spory má řešit nejbliže společně nadřízený správní orgán, resp. ústřední správní úřad. Pokud by šlo o spor mezi ministerstvy (v daném případě připadají v úvahu životního prostředí a zemědělství), je předepsáno řešení v podobě dohodovacího řízení a jestliže toto neuspěje, vzniká kompetenční spor k rozhodnutí Nejvyšším správním soudem. Za zmínku stojí i ustanovení § 18 odst. 1 ZOZPF, které stanovuje výjimku z obecného pravidla, že podání má být adresováno věcně (a místně) příslušnému orgánu (§ 37 odst. 6 SŘ), když stanoví, že návrh na zahájení řízení nebo vydání souhlasu podávají fyzické i právnické osoby vždy u místně příslušného pověřeného obecního úřadu. Ten návrh posoudí a pokud není věcně příslušný, tak jej spolu se svým stanoviskem postoupí obecnímu úřadu obce

¹⁷⁶ Ale k tomu Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str. 273, kde autoři v ustanovení použitého plurálu „orgány ochrany přírody“ dovozují, že se na provádění těchto opatření mohou (mají) podílet všechny místně příslušné orgány ochrany přírody.

s rozšířenou působností. Ten bude postupovat obdobně, pokud bude příslušný vyšší orgán ochrany ZPF, a řetěz tak může návrh dopravit až na krajský úřad nebo ministerstvo životního prostředí.

Místní příslušnosti se SŘ ve svém § 11 věnuje podrobněji a tato úprava se vzhledem k absenci obdobných ustanovení použije pro řízení ve věcech ochrany přírody a krajiny, ZPF i lesa. Hlavním kritériem zde bude jistě poloha nemovitosti (pozemku – součásti zvláště chráněného území, součásti ZPF, určeného k plnění funkcí lesa), přičemž ZOZPF v § 18 odst. 2 nabízí pomůcku k řešení problému přesahu pozemku do více správních obvodů. Tehdy je příslušný ten orgán ochrany ZPF, v jehož správním obvodu leží největší část dotčených pozemků. Dalšími kritérii jsou pak místo činnosti, které se řízení týká (přicházelo by v úvahu např. u povolování rozšiřování geograficky nepůvodních druhů nebo kříženců do krajiny), a dále charakteristiky účastníka – místo jeho trvalého pobytu, místo podnikání či sídlo právnické osoby resp. její organizační složky.

V situaci, kdy se nabízí více orgánů jako místně příslušné, rozhoduje u řízení na žádost sám žadatel tím, kterému správnímu orgánu ji bude adresovat, u řízení zahajovaných z moci úřední ten, který učinil ve věci úkon jako první. Sporné případy má řešit usnesením nejbližše společně nadřízený správní orgán, což zdůrazňuje i lesní zákon v § 48a odst. 2 písm. h), když rozhodování sporů o místní příslušnost mezi orgány státní správy lesů prvního stupně (tedy obecními úřady obcí s rozšířenou působností) svěřuje krajskému úřadu. Subsidiárně poté nastupuje k rozhodnutí o místní příslušnosti ústřední správní úřad (zde ministerstvo životního prostředí nebo zemědělství).

Úkony správního orgánu v řízení provádějí pověřené úřední osoby, které jsou k tomu oprávněny podle vnitřního předpisu nebo pověřeny svým vedoucím. Organizační řád obecního úřadu vydává rada obce, pracovní řád a další vnitřní směrnice tajemník obecního úřadu, a pokud není tato funkce zřízena, pak starosta, ledaže by se je rozhodla vydat rada obce¹⁷⁷. U této pověřené úřední osoby, stejně jako u jakékoli jiné úřední osoby podílející se na věci, nesmí existovat pochybnost o nepodjatosti. Jinak by byla ze všech úkonů při řízení vyloučena. V případě obcí o vyloučení rozhoduje vedoucí odboru obecního úřadu, u vedoucího pak tajemník obecního úřadu. Pokud jde o zaměstnance nezařazeného do nějakého výboru, člena komise nebo zvláštního orgánu obce a také tam, kde není tajemník, rozhoduje o vyloučení starosta podle § 148 OZ.

¹⁷⁷ Podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. o) a § 110 odst. 3 a odst. 4 písm. e) OZ.

4.1.1.3 Další možnosti účasti obcí na správním řízení

Obce mohou hrát roli v probíhajících správních řízeních, ve kterých se rozhoduje o otázkách ochrany životního prostředí, nejen jakožto orgány vydávající rozhodnutí, ale mohou do řízení vstupovat i v jiných formách.

První z nich je účastenství na řízení. Obecně účastníky správního řízení vymezuje správní řád v § 27. Jsou rozlišovány dvě skupiny, které se mírně odlišují ve svém postavení v průběhu řízení¹⁷⁸, přičemž tyto skupiny jsou rozlišovány dle toho, zda je jejich definice obsažena v prvním nebo druhém odstavci zmiňovaného ustanovení. V odstavci prvním jsou uvedeni žadatel a osoby s ním vytvářející nerozdílné společenství v případě řízení na žádost a v řízení z moci úřední osoby, jejichž právo má být rozhodnutím založeno, změněno, zrušeno či deklarováno (označováni v literatuře jako účastníci „hlavní“ nebo „privilegovaní“¹⁷⁹). Účastníky podle § 27 odst. 2 jsou „další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech“. Významný je také třetí odstavec § 27 SŘ, který určení účastníků přenechává zvláštnímu zákonu, kteří by v tom případě měli postavení podle druhého odstavce, ledaže by naplnili definici prvního odstavce. Naplněním znění § 27 odst. 3 SŘ je ustanovení § 71 odst. 3 ZOPŘK, podle kterého jsou obce účastníkem všech řízení, která se dotýkají jejich územního obvodu, pokud samy v této věci nerozhodují – tedy nerozhodují jejich obecní úřady jako orgány ochrany přírody podle § 76 a 77 ZOPŘK.

Obce (nebo přesněji jejich obecní úřady při výkonu přenesené působnosti) mohou být i v postavení dotčených orgánů. Těmi totiž podle § 136 SŘ jsou jednak orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a také ty orgány, které jsou příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které má být podkladem pro rozhodnutí správního orgánu. Stejně postavení se přiznává územním samosprávným celkům, pokud se věc týká jejich samostatné působnosti. Úkolem takového dotčeného orgánu je ve správním řízení poskytovat pro toto řízení důležité informace, za to mohou nahlížet do spisu a obdržet kopie materiálů z něj. Mohou podat podnět k zahájení přezkumného řízení a dokonce

¹⁷⁸ Např. řízení z moci úřední je zahájeno oznámením účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 a ledaže tento není znám, teprve jinému účastníkovi. Tento hlavní účastník má také právo požadovat veřejnost ústního jednání, jeho souhlas je vyžadován pro možnost přerušování řízení z moci úřední na požádání jiného účastníka. (§ 46 odst. 1, § 49 odst. 3 a § 64 odst. 3 SŘ).

¹⁷⁹ Skulová, S. a kol., cit. dílo, str. 78.

mohou se správním orgánem, který vede předmětné řízení, činit společné úkony, „samozřejmě s výjimkou rozhodnutí“¹⁸⁰.

Jednou z možností participace na řízení v roli dotčeného orgánu jsou konzultace a projednávání. Ustanovení § 58 odst. 3 LesZ předepisuje orgánu státní správy lesů, aby před svým rozhodnutím toto projednal s jiným orgánem státní správy lesů, v jehož obvodu může předmětné rozhodnutí ovlivnit hospodaření v lesích nebo plnění funkcí lesů. Účelem je „zajistit, aby i ten orgán státní správy lesů, který v konkrétní věci nerozhoduje, byl informován, popř. mohl uplatnit své připomínky“¹⁸¹. Naopak podle § 71 odst. 1 a 2 ZOPŘK budou partnerem pro projednávání záměrů orgánů ochrany přírody obce samy, tedy jako samosprávné celky. Ty „se zapojují do ochrany přírody a krajiny ve svém územním obvodu zejména tak, že se vyjadřují k zamýšleným opatřením a rozhodnutím orgánů ochrany přírody vyšších stupňů“¹⁸².

Nejintenzivnější formou vnějšího zásahu obce jakožto dotčeného orgánu je vydávání závazných stanovisek¹⁸³. Ta správní řád v § 149 definuje jako úkony správního orgánu, které nejsou samostatným rozhodnutím, ale jejichž obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, který vede dané řízení. Tuto charakteristiku závazného stanoviska opakují jak ZOPŘK v § 90 odst. 1 větě druhé, tak i ZOZPF v § 21 odst. 2 větě druhé. Pokud je vydané závazné stanovisko negativní, znemožňuje vyhovět žádosti, která následně musí být zamítnuta. Jinak musí správní orgán podle tohoto závazného stanoviska rozhodnout. Závazné stanovisko není dle SŘ vydáváno ve správním řízení a k jeho obsahu se mohou účastníci řízení, jemuž má být toto závazné stanovisko podkladem, vyjádřit až v rámci odvolání, kdy se do přezkoumávání napadeného rozhodnutí zapojí i nadřízený orgán dotčeného orgánu, který závazné stanovisko vydal¹⁸⁴. Dále může být závazné stanovisko zrušeno nebo změněno v přezkumném řízení, přičemž tato jeho případná změna či zrušení je podle § 149 odst. 6 SŘ důvodem pro obnovu řízení o rozhodnutí, které již nabylo právní moci. Závazná stanoviska chápe judikatura správních

¹⁸⁰Vlčková, V. Vybrané aspekty nového správního řádu ve vztahu k ochraně životního prostředí. In Damohorský, M. – Stejskal, V. (edit.): Právní úprava ochrany lesa. Procesní právo ochrany životního prostředí. Sborník z mezinárodní konference, str. 151.

¹⁸¹ Staněk, J. Lesní zákon v teorii a praxi, str. 175.

¹⁸² Prechalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: Komentář a prováděcí předpisy, str. 165.

¹⁸³ Ta je nutno odlišit od „stanovisek“, což je pouhé jiné označení pro vyjádření, které je podkladem pro jiné řízení, ale chybí mu závaznost pro rozhodování správního orgánu. Zvláštním druhem stanoviska je pak stanovisko uplatněné k územně plánovací dokumentaci jako závazný podklad, jak je zmiňuje stavební zákon v § 37 odst. 2, § 39 a § 52.

¹⁸⁴ Vlčková, V. cit. dílo, str. 152.

soudů jako úkony, které mají předběžnou povahu a jsou tedy vyloučeny ze soudního přezkoumávání podle § 70 písm. b) SŘS¹⁸⁵.

4.1.1.4 Rozhodování o opravných prostředcích

Správní řád vychází ze zásady dvojinstančnosti řízení a rozhodnutí, než nabudou právní moci, je tedy možno napadat řádným opravným prostředkem. Tím je ve většině případů odvolání¹⁸⁶, které je možno podat ve lhůtě 15 dní ode dne oznámení rozhodnutí. Odvolání se vyznačuje devolutivním účinkem, odvolacím správním orgánem je tedy, pokud zákon nestanoví jinak, nejbližší nadřízený správní orgán. Ten přezkoumává napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející z hlediska jejich souladu s právními předpisy, zatímco správnost rozhodnutí jen v rozsahu námitek obsažených v odvolání, jinak jen z důvodu, že to vyžaduje veřejný zájem. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce je podle § 178 odst. 2 SŘ krajský úřad. Toto výslovně potvrzuje pro oblast ochrany přírody a krajiny i ustanovení § 77a odst. 3 písm. u) ZOPŘK. Zatímco však při výkonu přenesené působnosti jsou možné všechny varianty rozhodnutí odvolacího orgánu, tedy z těch pro původní rozhodnutí negativních zrušení i změna, tak v oblasti samostatné působnosti obce je změna vyloučena, neboť by šlo o nepřípustný zásah do práva na samosprávu (§ 90 odst. 1 písm. c) OZ). Proto jsou jedinými možnými řešeními, která nabízí § 147 odst. 2 OZ, zrušení nebo zrušení s vrácením k novému projednání.

Druhým obvyklým efektem odvolání je jeho suspenzivní účinek, spočívající v odkladu vykonatelnosti odvoláním napadeného rozhodnutí. Ten ale může být podle § 85 odst. 2 SŘ vyloučen na žádost účastníka, pokud hrozí účastníkovi vážná újma nebo z důvodu naléhavého veřejného zájmu. Příkladem situace, kdy je tento účinek vyloučen přímo ze zákona, je ustanovení § 90 odst. 1 ZOPŘK, které z praktických důvodů a potřeby co nejrychlejšího efektu vydaného rozhodnutí takto znevýhodňuje odvolatele v případě vyhlášení přechodně chráněné plochy podle § 13 ZOPŘK (kterou vyhláší na základě zbytkové působnosti buď obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo správy) či v případě omezení a zákazu činnosti dle § 66 ZOPŘK (patří do působnosti obecních úřadů III. stupně i krajských úřadů).

¹⁸⁵ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 557.

¹⁸⁶ Druhým řádným opravným prostředkem, který správní řád nabízí, je rozklad. Ten se však při přezkoumávání rozhodnutí orgánů obcí nepoužije.

Mimořádnými opravnými prostředky podle správního řádu jsou obnova řízení (§ 100 a 102 SŘ), o které rozhoduje orgán, který rozhodl v posledním stupni. Obecní úřad (jakéhokoli stupně) tak bude rozhodovat pouze tehdy, pokud jeho rozhodnutí nebylo předtím napadeno odvoláním. Dozorčím nástrojem, uplatňovaným z moci úřední podle instanční hierarchie je přezkumné řízení (§ 94 – 99 SŘ)¹⁸⁷. To provádí nadřízený správní orgán, plně vyhovět podnětu (nikoli návrhu) účastníka může i orgán, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, pokud nezpůsobí újmu účastníkům jiným.

4.1.1.5 Vydávání dalších aktů podle správního řádu

V části čtvrté správní řád upravuje postup vydávání jiných správních aktů, přičemž už v nadpise této části uvádí jako jejich příklady vyjádření, osvědčení či sdělení, ale podle § 158 odst. 2 se stejný režim použije v případě potřeby i na jiné úkony. Od rozhodnutí podle části druhé a třetí SŘ se tento postup odlišuje mnoha zjednodušeními jak při přípravě těchto aktů, tak při nápravě jejich případných vad, a to včetně možnosti konverze úkonu.

Část pátá SŘ se věnuje procesu uzavírání veřejnoprávních smluv, jak povahy koordinační, tak subordinační, zatímco v následující části je zakotven relativně nový institut českého správního práva, a to opatření obecné povahy. To se vydává v případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon (hlavní význam v této oblasti má dnes zákon stavební – formou opatření obecné povahy jsou vydávány zásady územního rozvoje, územní a regulační plány, stejně jako územní opatření). Toto opatření se nachází svou povahou na pomezí správního aktu a právního předpisu, přičemž není ani jedním – má konkrétně vymezený předmět (jako individuální správní akt), ale směřuje vůči pouze obecně určenému okruhu adresátů (podobně jako právní předpis). Proto také není možné uplatnění běžných opravných prostředků, jaké nabízí správní řád, vyjma přezkumného řízení, ale pouze jeho zrušení Nejvyšším správním soudem ve zvláštním řízení podle SŘS. Vzhledem k neurčitému počtu adresátů se řízení při vydávání opatření obecné povahy odlišuje doručováním veřejnou vyhláškou, možným konáním veřejného projednání návrhu a také možnostmi, jak ovlivnit projednávání opatření ještě před jeho schválením. Každý totiž může podle § 172 odst. 4, pokud by jeho práva nebo zájmy mohly být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, podat písemné připomínky a vlastníci budoucím opatřením dotčených nemovitostí písemné odůvodněné námitky. Vypořádání se s připomínkami a

¹⁸⁷ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 388.

rozhodnutí o námitkách budou obsahem odůvodnění opatření obecné povahy, které se následně vyhlásí veřejnou vyhláškou.

4.1.2 Řízení ve věcech ochrany přírody

Přestože obecně pro postup orgánů ochrany přírody platí podle ZOPŘK úprava obsažená ve správním řádu (§ 90 odst. 1 ZOPŘK), obsahuje tento zákon také kromě případů vyloučení působnosti SŘ (viz výše) i některé odchylky proti obecným postupům, jak s nimi počítá SŘ. Ty jsou zakotveny v § 83 a 84 zákona.

Vzhledem k tomu, že řízení podle ZOPŘK mohou být co do počtu účastníků velmi rozsáhlá, pamatuje na tuto eventualitu ZOPŘK v ustanovení § 83 odst. 1 důslednější péči o jejich informování o probíhajícím řízení. Zatímco povinnost přizvat k ústnímu jednání, které se jinak bude konat za podmínek § 49 SŘ, všechny známé účastníky nepřesahuje významněji rozsah úpravy v SŘ, tak podstatně důležitější povinnost oznamovat termín a předmět ústního jednání i veřejnou vyhláškou, je speciální úpravou k § 25 odst. 3 SŘ. Jde o případy rozsáhlejších území, která mohou být dotčena rozhodnutím vzešlým z daného řízení, a proto je využito možnosti informovat o řízení i prostřednictvím veřejné vyhlášky vyvěšené v obcích, v jejichž územním obvodu může dojít k ovlivnění přírodních poměrů. Aby jej mohly vyvěsit, je orgán ochrany přírody povinen nejpozději v den vyvěšení na své úřední desce zaslat oznámení i obecním úřadům výše uvedených obcí. Oznámení se považuje za doručené patnáctým dnem od vyvěšení, ale jen pokud v této době bylo zveřejněno i způsobem umožňujícím dálkový přístup, přičemž patnáctidenní lhůta běží již od vyvěšení na úřední desce orgánu ochrany přírody, nikoli až od vyvěšení v obcích¹⁸⁸. „Tímto postupem je dána možnost uplatnit práva účastníka řízení i těm subjektům, které jsou potencionálními účastníky řízení a které orgánu ochrany přírody osobně známy nejsou“¹⁸⁹. Jde tedy o pomoc hlavně účastníkům dle § 27 odst. 2 SŘ, kterým se tak usnadní možnost dožadovat se pozice účastníka řízení¹⁹⁰. Navíc tato úprava prostřednictvím lepší informovanosti napomáhá plnohodnotnější účasti obcí v návaznosti na § 71 ZOPŘK.

¹⁸⁸ V těchto okolnostech se již opět postupuje podle obecné úpravy obsažené ve SŘ, v jeho § 25.

¹⁸⁹ Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str. 317.

¹⁹⁰ Za něj musí být podle § 28 odst. 1 věty první SŘ považováni vždy, dokud není prokázán opak.

Pokud je přítomnost účastníka při ústním jednání nutná¹⁹¹, je třeba mu doručit předvolání nejméně 15 dnů dopředu a v zvláště složitých případech 30 dnů přede dnem ústního jednání. Toto ustanovení § 83 odst. 2 ZOPŘK je tedy speciální jak k obecné úpravě předvolání v SŘ, kde je požadována nejméně pětidenní lhůta, tak i zároveň k předchozímu odstavci § 83 ZOPŘK, neboť stejné lhůty (a tedy i prodloužená 30 dní) se týkají i vyvěšení veřejné vyhlášky o ústním jednání.

Jako reflexe složitosti řízení ve věcech ochrany přírody a potřeby skutečně důkladného a odborného zjištění stavu věci bez důvodných pochybností¹⁹² obsahuje ZOPŘK zvláštní úpravu lhůt k dokončení řízení a tedy k rozhodnutí, čímž doplňuje obecnou úpravu obsaženou v § 71 SŘ. Lhůta bez zbytečného odkladu platí v případě obou předpisů pro jednodušší věci, jinak se uplatní 60 dní, resp. 90 dní lhůta, počítaná od zahájení řízení. Komentářová literatura se však neshoduje na vztahu citovaného ustanovení § 83 odst. 3 ZOPŘK a obecného § 71 odst. 3 SŘ, který předepisuje lhůtu 30 dní s možnými prodlouženími například kvůli složitosti řízení či zpracování znaleckého posudku. Zatímco Miko, L. a kol.¹⁹³ předpokládá nahrazení celého uvedeného ustanovení SŘ zvláštní úpravou, tak Prchalová, J.¹⁹⁴ považuje lhůty uvedené v ZOPŘK jen za zvláštní alternativu základní 30 dní lhůty v § 71 odst. 3 SŘ a jejich případnému prodloužení se nebrání. Argumentuje tím, že *„tento výklad je nutný, protože výklad nemůže jít k tíži účastníků řízení“*¹⁹⁵. V této souvislosti je třeba vzít v úvahu i ustanovení § 80 SŘ o ochraně před nečinností, kdy nadřízený správní orgán může mimo jiných možností postupu prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, přičemž má přihlížet k lhůtám obsaženým v § 71 odst. 3 SŘ. Proto se spíše přikláním k prvnímu citovanému názoru, neboť i on umožňuje prodloužení lhůty pro rozhodnutí, zvláště v případech, kdy jsou časové prodlevy způsobeny vlivy mimo kontrolu orgánu ochrany přírody provádějícího řízení, například znaleckým posudkem, dožádáním či doručováním písemnosti do ciziny. Toto prodloužení postupem při ochraně před nečinností je ale postaveno pod kontrolu nadřízeného správního orgánu, což poskytuje právům a zájmům účastníků řízení jistě vyšší úroveň ochrany.

¹⁹¹ Jinak by se totiž nepředvolával podle § 59 SŘ, ale byl by jen uvědomen podle § 49 odst. 1 SŘ. Ale Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str. 317 doporučují zachování stejných lhůt i v případě zaslání pozvánek k ústnímu jednání.

¹⁹² Jak předepisuje zásada materiální pravdy, kterou zakotvuje § 3 SŘ, který jakožto jedna ze základních zásad činnosti správních orgánů se použije i při řízeních podle ZOPŘK, což vyplývá ze znění § 177 odst. 1 SŘ.

¹⁹³ Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str. 317.

¹⁹⁴ Prchalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, str. 195.

¹⁹⁵ Tamtéž.

Možnost spojení řízení podle odst. 4 citovaného paragrafu ZOPŘK se stala poněkud obsolentní díky přijetí podstatně podrobnější úpravy v SŘ. Vzhledem k zásadě procesní ekonomie je vhodné a nutné využívat kombinací možností nabízených oběma právními předpisy k zajištění co nejrychlejšího a pro účastníky nejméně zatěžujícího průběhu řízení.

Následující paragraf ZOPŘK, který se zabývá změnami a zrušením rozhodnutí jakožto průlomem do principu *res iudicata*, naplňuje literu ustanovení § 101 písm. e) SŘ, které umožňuje provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí v případě, že tak stanoví zvláštní zákon. Z toho vyplývá, že i na případy uvedené v ZOPŘK se bude vztahovat obecná úprava SŘ k novému řízení¹⁹⁶. Vzhledem ke vztahu speciality ZOPŘK vůči SŘ bude ke změně či zrušení rozhodnutí vždy příslušný ten orgán ochrany přírody, který jej vydal, a nikoli tedy orgán příslušný k původnímu řízení v prvním stupni, jak s tím v první řadě počítá SŘ. Výjimku z tohoto pravidla pak přináší druhý odstavce citovaného paragrafu ZOPŘK, který dává MŽP v případech veřejného zájmu na ochraně přírody možnost vyhradit si případný postup podle prvního odstavce, i když jde o rozhodnutí nižšího orgánu ochrany přírody. Toto vyhrazení bude provedeno opatřením¹⁹⁷, ledaže by již řízení probíhalo, neboť pak by bylo na místě použití usnesení.

Ačkoli ZOPŘK hovoří i o zrušení rozhodnutí, tak na základě subsidiárně použitého § 102 odst. 9 SŘ ale „*rozhodnutí podle § 84 ZOPŘK původní rozhodnutí neruší, nýbrž pouze brání jeho vykonatelnosti nebo jiným právním účinkům*“¹⁹⁸. Z důvodů, které opravňují tento postup, jsou některé dány vnějšími okolnostmi¹⁹⁹ a některé naopak „*se vztahují k využívání rozhodnutí adresátem*“²⁰⁰.

4.1.3 Řízení v otázkách deliktní odpovědnosti

Právní odpovědnost je jedním z nástrojů, kterým právo zajišťuje dodržování svých vlastních norem²⁰¹. Jedním z jejích hlavních druhů je odpovědnost deliktní²⁰², tedy

¹⁹⁶ Tato je obsažena v § 102 SŘ, který je společný nejen pro nové řízení podle § 101 SŘ, ale i pro obnovené řízení na základě mimořádného opravného prostředku podle § 100 SŘ.

¹⁹⁷ Prechalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, str. 198.

¹⁹⁸ Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str. 319.

¹⁹⁹ Změna rozhodných skutečností či zájem na ochraně přírody a krajiny, zvláště před ekologickou újmou. Jde o ustanovení § 84 odst. 1 písm. a) a b) ZOPŘK.

²⁰⁰ Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str. 318. Těmito důvody jsou nevyužívání oprávnění po dobu delší dvou let, recidiva v nedodržování podmínek a povinností stanovených rozhodnutím nebo škodlivý vliv na základě rozhodnutí vykonávané činnosti na životní prostředí.

²⁰¹ „Právní odpovědnost je zvláštní forma právního vztahu, ve kterém dochází na základě porušení právní povinnosti ke vzniku nové právní povinnosti sankční povahy.“ Čerpáno z Gerloch A. Teorie práva, str. 179.

²⁰² „Právním deliktem se rozumí porušení či nesplnění právní povinnosti“ Tamtéž, str. 183.

odpovědnost za protiprávní jednání, které je přesně definováno v právních předpisech. Pod pojmem deliktů odpovědnost je obvykle myšlena odpovědnost trestní a správní a v tomto rozsahu bude tento pojem používán i v této práci²⁰³. K tomu je ale třeba poznamenat, že fakticky se zaměřuji jen na odpovědnost správní, neboť pouze při jejím uplatňování hrají roli i obce²⁰⁴.

Hmotněprávní problematice se bude věnovat kapitola 5. 3., na tomto místě je podstatné zmínit, že v zákonech, kterým se věnuje tato práce, se vyskytují dva druhy správních deliktů, a to přestupky a kromě toho i skutkové podstaty, které bývají zařazovány do skupiny jiných správních deliktů²⁰⁵, skryté pod nadpisem pokuty²⁰⁶. Zároveň mohou být jako přestupek postihována i jednání porušující povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou obce. Toto rozdělení se projevuje mimo jiné i procesním způsobem rozhodování o těchto deliktech.

Jednodušší je situace v případě přestupků, neboť hmotněprávní i procesní problematika jejich stíhání je upravena ve zvláštním zákoně²⁰⁷. Ale i zde jde o správní řízení, a proto se uplatní obecné předpisy o správním řízení, tedy SŘ, ledaže PřestZ jakožto norma speciální stanoví něco jiného²⁰⁸ (v následujícím textu tedy budou zachyceny jen ty nejdůležitější aspekty přestupkového řízení mající souvislost s činností obcí). Působnost třetí části PřestZ, upravující řízení o přestupcích, potvrdil ve svém rozsudku i Městský soud v Praze²⁰⁹.

Věcnou příslušnost správního orgánu k projednání přestupku stanovuje obecně § 52 PřestZ, přičemž se uplatní v záležitostech upravených v ZOPŘK a v LesZ v jeho písmenu c) uvedený odkaz na zvláštní zákon²¹⁰. Tím se odlišují od přestupků, které jsou obsaženy přímo v PřestZ nebo které jsou porušením povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou obce, u nichž je příslušnost stanovena obecně v písm. a) citovaného paragrafu, který určuje jako příslušné obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí. Proto také přestupky

²⁰³ K tomu pojetí deliktů odpovědnosti se připojuje i Damohorský, M. a kol., cit. dílo, str. 71. Můžeme však nalézt i deliktů odpovědnost v soukromém (hlavně občanském) právu jako důsledek porušení povinnosti vyplývajících ze smlouvy.

²⁰⁴ Rozhodování o odpovědnosti za trestné činy náleží výhradně do pravomoci soudů. K tomu viz čl. 90 věta druhá Ústavy.

²⁰⁵ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 424.

²⁰⁶ § 88 ZOPŘK, § 20 ZOZPF a § 54 LesZ. Použití tohoto termínu je poněkud matoucí, poněvadž i zákonodárce sám výraz pokuta používá v těchto samotných předpisech i v jiném významu, a to jakožto sankce za delikt, ať již je jím přestupek či jiný správní delikt.

²⁰⁷ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „PřestZ“).

²⁰⁸ § 51 PřestZ a § 1 odst. 2 SŘ.

²⁰⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2006, čj. 2 Ca 1/2006-37. Čerpáno z Langrová, V.

Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, str. 23.

²¹⁰ Tím jsou ustanovení § 77 odst. 2 písm. g) ZOPŘK a § 48 odst. 1 písm. n) LesZ.

podle ZOPŘK²¹¹ a LesZ projednávají pouze obecní úřady obcí s rozšířenou působností (s jistou výjimkou ve prospěch působnosti krajského úřadu), jejich odbory či pověření zaměstnanci²¹². Není tedy možné, aby je projednávala komise k projednávání přestupků nebo touto agendou pověřená komise rady obce, což jsou ony zvláštní orgány obce zmiňované v ustanovení § 52 písm. a) PřestZ (k nim blíže v kapitole 1. 5. 6.), neboť pokud zákon stanoví, že „*k projednávání některých přestupků je příslušný obecní úřad, a tudíž nikoli přestupková komise, musí starosta*²¹³ *toto omezení respektovat*“²¹⁴. Příslušnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností konkuruje ve věci přestupků (a také jiných správních deliktů) podle ZOPŘK Česká inspekce životního prostředí, která dle ustanovení § 80 odst. 3 ZOPŘK, která také ukládá pokuty za porušení povinností při ochraně přírody a krajiny. Konkurence v konkrétním případě při zahájení řízení ve stejný den je řešena ve prospěch příslušnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností, jindy se uplatní obvyklá překážka *litispence*. Místní příslušnost je ve všech případech stanovena v § 55 PřestZ a odvíjí se v první řadě od místa spáchání přestupku, v případě, že toto místo leží v cizině nebo nelze-li je spolehlivě zjistit, určí se místní příslušnost podle trvalého pobytu pachatele. Do těchto pravidel ale zasahuje možnost příslušného správního orgánu postoupit jinému věcně příslušnému správnímu orgánu podle místa, kde se pachatel zdržuje, či tam pracuje.

Řízení se zahajuje z moci úřední, neboť žádná skutková podstata nepatří do výčtu tzv. „*návrhových přestupků*“²¹⁵. Pro zahájení řízení i jeho celý další průběh je klíčové omezení, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Řízení z moci úřední je podle SŘ zahájeno dnem, kdy zahájení bylo oznámeno podezřelému z přestupku²¹⁶. „*Tento úkon je součástí správního řízení a nesmí vzbuzovat pochybnost, kdy, pro jaké jednání a jaké řízení je jím zahajováno*“. Nestačí tak pouze „*zápis sepsaný při kontrole prováděné za jiným účelem, kde je pouze konstatováno, že řízení bude*

²¹¹ Na úseku ochrany přírody a krajiny může ukládat pokuty i ČIŽP. Její příslušnost je však vyloučena překážkou *litispence*, tedy již zahájeného řízení probíhajícího před obecním úřadem obce s rozšířenou působností, krajským úřadem nebo správou NP nebo CHKO.

²¹² V menších obcích s personálně menšími obecními úřady, což v rámci problematiky, které se věnuje tato práce, může být případ porušení povinností stanovené obecně závaznou vyhláškou obce, může rozhodovat i sám starosta.

²¹³ Protože starosta po projednání s ředitelem krajského úřadu může podle § 103 odst. 4 písm. c) komisi světit výkon přenesené působnosti.

²¹⁴ Červený, Z., Šlauf, V. Přestupkové právo, str. 127.

²¹⁵ § 68 odst. 1 PřestZ.

²¹⁶ On je totiž účastníkem ve smyslu § 27 odst. 1 SŘ.

zahájeno²¹⁷. Významnou roli hrají ustanovení o součinnosti jiných orgánů, protože všechny státní orgány, stejně jako orgány policie a obce mají povinnost oznámit příslušnému orgánu přestupky, o nichž se dozví a přitom samy nejsou k jejich projednání příslušné. Součinnost může probíhat i jiným způsobem, a to díky tomu, že správní orgán může požádat o pomoc při prověřování oznámení o přestupku, stejně jako při jejich projednávání a výkonu rozhodnutí příslušný státní orgán nebo orgán policie. „Nemůže však požadovat provedení procesních úkonů, které může provést sám popřípadě prostřednictvím dožadání podle SŘ“²¹⁸. Správní orgán je zároveň oprávněn od kohokoli vyžadovat vysvětlení a za tím účelem pod pohrůzkou pořádkové pokuty požadovat jeho dostavení se.

Vedle správních orgánů jsou subjektem řízení pochopitelně i jeho účastníci, jejichž úprava je v PřestZ speciální vůči SŘ. Jde o obviněného z přestupku, kterým může být pouze fyzická osoba. To platí i tehdy, pokud jde o jednání za právnickou osobu nebo na její příkaz. Naopak poškozeným či vlastníkem věci, která má být v rámci ochranného opatření zabrána, může být i právnická osoba, tedy zvláště v prvním případě si lze na tomto místě představit i obec, ale jednající samu za sebe, tedy v rámci samostatné působnosti²¹⁹.

Co se týče jiných správních deliktů, situace je z procesního hlediska nepoměrně složitější vzhledem k absenci jakékoli souvislejší právní úpravy. Proto je třeba využít obecných pravidel správního řízení obsažených v SŘ, který je ale příliš obecný²²⁰ a přitom „chybějící instituty nemohou být zásadně nahrazeny použitím analogie“²²¹. Zvláštní zákony pak obsahují pouze drobné odchylky a upřesnění. Poměrně významnou roli hraje tato zvláštní úprava v řízení podle LesZ, který se odchylkám od obecného správního řízení při projednávání správních deliktů věnuje z trojice sledovaných zákonů nejvíce. Ve svém § 56 tak specifikuje lhůty pro zahájení řízení o uložení pokuty, a to v podobě jednoleté subjektivní a tříleté objektivní lhůty, zatímco § 59 OZ objektivní lhůtu zkracuje na dva roky²²². Obdobně stanovené lhůty obsahuje i ZOZPF ve svém § 20 odst. 3, přičemž ale zásadním rozdílem je to, že v těchto lhůtách musí být pokuta již uložena a nestačí pouze

²¹⁷ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 5. 2000, čj. 2 A 29/98-26. Čerpáno z Langrová, V. Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, str. 44 – 45.

²¹⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2006, čj. 2 Ca 1/2006-37. Čerpáno z Langrová, V. Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, str. 44 – 46.

²¹⁸ Červený, Z., Šlauf, V. cit. dílo, str. 134.

²¹⁹ Například v případě přestupku podle § 87 odst. 3 písm. d) ZOPŘK, spočívajícím v pokácení bez povolení či závažné poškození skupiny dřevin rostoucích mimo les, které by byly ve vlastnictví obce.

²²⁰ I když nový SŘ (zákon č. 500/2004 SB.) je v tomto ohledu vhodnější než původní zákon č. 71/1967 Sb.

²²¹ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 450.

²²² Přičemž OZ v ustanovení § 59 odst. 4 doplňuje, že do běhu těchto lhůt se nezapočítává doba, po kterou se pro týž skutek vedlo trestní stíhání nebo přestupkové řízení.

zahájit řízení, tak jako tomu je v případě LesZ. Stejně tak musí být v pouze tříleté objektivní lhůtě uložena pokuta za správní delikt podle § 88 odst. 4 ZOPŘK. Přitom „uložením pokuty je teprve okamžik, kdy účastníku řízení vznikne právní povinnost rozhodnutí se podrobit a pokutu zaplatit; ta nastává materiální právní mocí rozhodnutí o uložení pokuty, protože teprve tímto okamžikem je dotčena právní sféra delikventa“²²³. „Po uplynutí této doby sankční odpovědnost za správní delikt zaniká“²²⁴.

Zákonodárce se taktéž věnoval splatnosti pokut a orgánu pověřenému jejich vybíráním. ZOPŘK a LesZ předepisují třicetidenní splatnost uložené pokuty²²⁵, ZOZPF se k tomu problému nevyjadřuje, a tedy se uplatní obecná úprava SŘ, který však zvláštní lhůtu pro splatnost, tedy v terminologii občanského práva procesního lhůtu „pariční“, neupravuje a vykonatelnost rozhodnutí váže přímo na právní moc, s možnou výjimkou stanovenou přímo v rozhodnutí. Rozdíly v úpravě můžeme nalézt i v případě vybírání a vymáhání uložených pokut. Zatímco ZOPŘK a LesZ k jejímu vybírání a vymáhání pověřují orgán, který pokutu uložil²²⁶, přičemž má postupovat podle zákona o správě daní a poplatků²²⁷, ZOZPF při použití odkazu na stejný procesní předpis svěřuje tuto agendu výlučně celním úřadům.

Pro ochranu životního prostředí je také důležité rozpočtové určení na pokutách vybraných peněžních prostředků. ZOPŘK stanoví, že výnosy pokut, uložených obecním úřadem obce s rozšířenou působností, jsou příjmem jejího rozpočtu, přičemž mohou být využity jen pro zlepšení životního prostředí a pro ochranu přírody a krajiny v obci. Výraz „v obci“ je třeba vykládat tak, „že tyto prostředky může obec použít na celém území své působnosti, tj. v celém správním obvodu obce s rozšířenou působností“²²⁸. Podle LesZ mají vybrané pokuty směřovat do Státního fondu životního prostředí²²⁹ a ZOZPF tyto výnosy rozděluje způsobem, že jedna polovina má také jít do Státního fondu životního prostředí, zatímco druhá polovina je příjmem orgánu, který pokutu uložil, aniž je však stanovena jakákoli povinnost ohledně jejich využití²³⁰.

²²³ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 2. 1998, čj. 7 A 167/94-34. Čerpáno z Langrová, V. Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, str. 17.

²²⁴ Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str. 333.

²²⁵ § 88 odst. 5 ZOPŘK a § 56 odst. 2 LesZ.

²²⁶ § 88a ZOPŘK a § 56 odst. 5 LesZ. Pokud však pokutu podle ZOPŘK uloží ČIŽP, správa NP nebo CHKO, popř. újezdni úřad, tak tyto úřady pokutu pouze vybírají a o případné vymáhání se starají celní úřady.

²²⁷ Na postup podle tohoto zákona (zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) přitom v případě exekuce na peněžitá plnění odkazuje i samotný SŘ ve svém § 106 odst. 3.

²²⁸ Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str. 334.

²²⁹ Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí.

²³⁰ ZOZPF obsahuje úpravu účelového využití vybraných peněžních prostředků, stejně jako výše uvedenou úpravu splatnosti, v případě odvodů za odnětí půdy ze ZPF, a to v ustanoveních § 11 odst. 2 a § 12 odst. 1

4.2 Účast obcí v jiných řízeních

4.2.1 Postup při poskytování informací o životním prostředí

Právo na informace o životním prostředí je jedním ze základních práv a svobod, která zakotvuje i Listina²³¹, lze se jej však domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení Listiny provádějí. Proto k jeho detailnějšímu uvedení do právního řádu slouží speciální zákon²³² doplněný přímo aplikovatelnými předpisy práva mezinárodního a evropského²³³. Nelze zapomenout ani na obecnou úpravu práva na informace o činnosti veřejné správy²³⁴. „Z praktických zkušeností vyplývá, že úřady v mnoha případech vůbec nezaznamenaly, že existují zákony dva. Často tedy vyřizují všechny žádosti podle zákona obecného“²³⁵.

Základním pojmem jsou bezesporu informace o životním prostředí. Ty jsou vymezeny v ustanovení § 2 písm. a) ZIŽP prostřednictvím formálních a materiálních znaků. Prvním z uvedených znaků je forma informace, o které ZIŽP říká, že může být v jakékoli technicky proveditelné podobě²³⁶. Materiální znak spočívá v obsahu dané informace a její souvislosti s životním prostředím, jak je definováno v ZIŽP, a je nastíněn demonstrativním výčtem obsaženým ve výše citovaném ustanovení. I pokud by nešlo o „environmentální informaci“, nastupuje zde povinnost subjektu, který byl o informaci

ZOZPF. Dle mého názoru však tato ustanovení nelze použít per analogiam i v případě správních deliktů, neboť by tak byl rozšiřován okruh povinností delikventa i obcí mimo rámec, stanovený explicitně zákonem, což by bylo v rozporu se zásadou uvedenou v čl. 2 odst. 3 Listiny.

²³¹ Čl. 35 odst. 2 Listiny doplňující obecnější právo obsažené v čl. 17 odst. 5 Listiny.

²³² Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

²³³ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a o přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí z roku 1998 (Aarhuská úmluva); Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1367/2006/ES ze dne 6. 9. 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a o přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

²³⁴ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“). Vztah mezi těmito dvěma předpisy upravují ustanovení § 15 ZIŽP, který zakazuje omezování práva na informace poskytnutého tímto zákonem a ustanovení § 2 odst. 3 InfZ, který zakotvuje subsidiaritu tohoto zákona.

²³⁵ Dohnal, V., Černý, P.: Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí, str. 35. Praktické zkušenosti obcí vypovídají o tom, že možnost žádat informace o životním prostředí podle ZIŽP není ze strany oprávněných osob v podstatě vůbec využívána. Z obcí, které jsem kontaktoval při sběru informací (viz přílohy č. 1 a 2) přiznala jednu (sic!) žádost odvolávající se na ZIŽP Kroměříž, jinak jsou kladeny neformální dotazy prostřednictvím mailu či telefonu bez odkazu na konkrétní zákonnou úpravu. Pro porovnání, Česká informační agentura životního prostředí CENIA podle své výroční zprávy za rok 2007 o činnosti v oblasti poskytování informací uvádí vyřízení 127 písemných dotazů.

²³⁶ Zde lze odkázat na podrobnější úpravu obsaženou v ustanovení § 3 odst. 3 InfZ, tedy že „informací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv

požádán, přezkoumat, zda-li by ji mohl poskytnout podle obecnějšího InfZ. „*Pro povinný subjekt (který je povinným subjektem podle obou zákonů) bude mít rozlišování informací na informace o životním prostředí a ostatní informace pouze procesní význam*“²³⁷.

Právo na tyto informace mají jak osoby fyzické, tak i právnické. Na tom se shodují oba zmiňované „informační zákony“, i když o něco starší náleží ústavního soudu²³⁸ tvrdí, že práva z čl.35 Listiny na právnické osoby vztahovat nelze. Naopak usnesení Nejvyššího správního soudu²³⁹ z doby, kdy již oba zákony byly platné a účinné, byť poněkud nepřímě, toto právo právnickým osobám přiznává, když od judikátu Ústavního soudu odhlíží s odkazem i na dokumenty mezinárodního a evropského práva.

V souvislosti s obcemi je zdaleka nejdůležitější otázka subjektů povinných k poskytování daných informací. ZIŽP v ustanovení § 2 písm. b) za povinné subjekty prohlašuje přímo orgány územních samosprávných celků, zatímco InfZ obsahuje v § 2 odst. 1 formulaci „*územní samosprávné celky a jejich orgány*“. Pod termínem orgány územních samosprávných celků se mohou skrývat různé orgány, podle toho, zda jde o přenesenou či samostatnou působnost obce. V prvním případě bude povinným subjektem nejčastěji obecní úřad, při vydávání nařízení obce může jít i o radu obce. V samostatné působnosti může jít vlastně o jakýkoli z orgánů obce, ale nejčastěji to budou opět tyto dva výše zmiňované. Mimo to má k informovanosti přispět i veřejnost zasedání obecního zastupitelstva, jehož roli jako hlavního fóra v obci upravuje OZ. Podle obecního zřízení odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce její starosta²⁴⁰.

ZIŽP rozlišuje tři možnosti, kterak má být právo na informace o životním prostředí naplňováno. Jde v první řadě o aktivní zpřístupňování informací, tedy jejich nabídnutí k dispozici případným zájemcům. Toto zpřístupňování se podle § 10a ZIŽP odehrává zejména přes Internet nebo publikací příslušných tiskovin a týká se hlavně koncepčních a plánovacích nástrojů, zpráv a souhrnů údajů o životním prostředí a ZIŽP zmiňuje i dokumenty a správní rozhodnutí v souvislosti s procesy EIA/SEA (viz následující kapitola). Ustanovení § 5 InfZ používá v této souvislosti termínu zveřejňování informací a ukládá povinným subjektům, aby zveřejnily některé procesně významné údaje. Jde o popis organizační struktury, postupy při vyřizování žádostí a návrhů, v podstatě obecné poučení

nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního“.

²³⁷ Kužvart, P. – Pazderka, S. Právo na informace o životním prostředí, str. 37.

²³⁸ Usnesení Ústavního soudu ČR č. 2 sv. 10 Sb.n.u.US.

²³⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2004, čj. 6 A 93/2001 – 56. Čerpáno z Langrová, V. Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, str. 295.

²⁴⁰ Ustanovení § 103 odst. 4 písm. e) OZ.

o možnostech podání případných opravných prostředků a také přehled nejdůležitějších předpisů, podle kterých povinný subjekt jedná a rozhoduje. V těchto přehledech se pak vyskytují i předpisy související s ochranou životního prostředí. Povinnost shromažďovat informace, které jsou relevantní při ochraně přírody a krajiny, a vést jejich přehled, ukládá orgánům vykonávajícím státní správu v ochraně přírody a krajiny i § 72 ZOPŘK. Toto ustanovení obsahuje příkladný výčet zahrnující normativní akty i dokumenty související se správním řízením a také „jiné důležité informace, které se vztahují k výkonu a řízení ochrany přírody a krajiny“. Toto ustanovení § 72 písm. f) ZOPŘK však nezakládá povinnost orgánů ochrany přírody vytvářet snad nějaké knihovny a informační centra, tato data „musí být výsledkem činnosti příslušného státního orgánu“²⁴¹. S informacemi o životním prostředí z pohledu obcí souvisí i ZOPŘK předepsaná spoluúčast obecních úřadů druhého a třetího stupně jako orgánů ochrany přírody a krajiny na vytváření Ústředního seznamu ochrany přírody. Od úrovně pověřeného obecního úřadu výše mají do něj přispívat předáváním dokumentů Agentuře ochrany přírody a krajiny, zatímco obecní úřady obcí s rozšířenou působností z něj pro svůj správní obvod vedou výpisy²⁴².

Základem právní úpravy poskytování informací je však jejich zpřístupňování na základě žádosti, z důvodu mnohem větší problematičnosti této úpravy, která vyplývá z přirozené tendence veřejné správy k neposkytnutí všech, zvláště pak těch nejcitlivějších informací a souvisí s tradičním, ale v demokratických poměrech neudržitelným principem „diskrétnosti správy“²⁴³. Proto oba dva „informační zákony“ vymezují okruhy informací, k nimž smí, resp. musí, být přístup omezen. V následném procesu poskytnutí či neposkytnutí informace se oba dva zmiňované zákony v mnoha ohledech významně rozcházejí. Společný je základní koncept, kdy poskytování se děje ve zvláštním řízení, na které se neuplatní správní řád, zatímco odmítnout může povinný subjekt pouze rozhodnutím vydaným ve správním řízení²⁴⁴. Rozdílné jsou lhůty pro zpřístupnění informace, které v případě ZIŽP činí 30 dní a u InfZ jen 15, a to od okamžiku obdržení žádosti. Ta může být podána jakoukoli formou, od ústní po elektronicky poslanou, přičemž písemná forma je pochopitelně preferována²⁴⁵. Oba zákony ale poskytují povinným

²⁴¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2005, čj. 5 Tdo 1301/2005. Čerpáno z Langrová, V. Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, str. 292.

²⁴² Ustanovení § 76 odst. 2 písm. c) a §77 odst. 2 písm. b) ZOPŘK.

²⁴³ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 655.

²⁴⁴ Oba citované zákony, vznikající ve stejné době, si byly zpočátku ještě podobnější, ale k významným rozdílům přispěla zásadní novelizace InfZ provedená zákonem č. 61/2006 Sb. s účinností od 8. 3. 2006.

²⁴⁵ ZIŽP totiž umožňuje, aby si povinný subjekt vyžádal zaslání žádosti, původně podané telefonicky, v písemné podobě - § 3 odst. 3 ZIŽP. InfZ dokonce činí ústně podanou žádost jistým způsobem inferiorní vůči písemně podané, neboť ve svém § 13 odst. 2 předepisuje, že pokud není ústně podaná žádost

subjektům možnost si v případě potřeby vyžádat dodatečný čas, a to 30, resp. 10 dní, pokud je to odůvodněno zvláštními okolnostmi, resp. závažnými důvody, které příkladmo pro ilustraci ve svém § 14 odst. 7 uvádí pouze InfZ. „*Sdělení o prodloužení lhůty je procesním opatřením, které není rozhodnutím vydávaným podle správního řádu a nelze ho proto napadat opravnými prostředky*“²⁴⁶.

Zatímco poskytnutí informace je stavem žádoucím a tudíž neproblematickým a proti odmítnutí formou rozhodnutí je přípustné odvolání, zůstává nejožehavějším problémem možná neaktivita povinného subjektu. ZIŽP situaci řeší zavedením „*poněkud netradiční konstrukce*“²⁴⁷ fikce zamítavého rozhodnutí, která se uplatní po marném uplynutí lhůty k poskytnutí informace. S tímto fiktivním rozhodnutím se pak nakládá jako s řádně vydaným rozhodnutím o odepření zpřístupnění informace, včetně možnosti podat odvolání, a to v 90ti denní lhůtě od uplynutí původní 30-ti, resp. až 60-ti denní, lhůty pro zpřístupnění informace²⁴⁸. Naopak je vyloučena případná atrakce v rámci postupu proti nečinnosti podle SŘ, „*protože správní úřad nadřazený prvostupňovému orgánu nemůže místo něho vydat rozhodnutí, které již de iure vzniklo*“²⁴⁹. Pokud by nedošlo odezvy ani toto odvolání, může se žadatel bránit prostřednictvím správního soudnictví, a to podáním žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu²⁵⁰. Podobný postup obsahoval původně i InfZ, ale po novelizaci byl nahrazen oprávněním podat na postup při vyřizování žádosti o informace stížnost. Jedním z povinně zveřejňovaných údajů podle InfZ je také výroční zpráva o činnosti povinného subjektu v oblasti poskytování informací. Dříve byl jedním z významných rozdílů mezi oběma „informačními zákony“ rozsah hrazení nákladů ze strany žadatele. Nyní²⁵¹ platí bezplatnost poskytování informací, kdy si povinný subjekt může naučtovat maximálně náklady na pořízení kopií, nosiče informací a jejich odeslání a jen v případě mimořádně rozsáhlého vyhledávání si smí podle § 17 odst. 1 InfZ vyžádat i další úhradu²⁵², o které musí žadatele předem upozornit.

uspokojujícím způsobem vyřízena, je třeba podat ji písemně. Až v tomto případě se bude moci aplikovat zákonem předepsané postupy včetně možnosti podat odvolání či stížnost.

²⁴⁶ Kužvart, P. – Pazderka, S. cit dílo, str. 58.

²⁴⁷ Damohorský, M. a kol., cit. dílo, str. 233.

²⁴⁸ V 90ti denní lhůtě proto, že na tuto situaci se již bude podle § 14 odst. 1 ZIŽP vztahovat SŘ, který ve svém ustanovení § 83 odst. 2

²⁴⁹ Kužvart, P. – Pazderka, S. cit dílo, str. 103.

²⁵⁰ Tu musí žadatel podat v jednoroční lhůtě ode dne, kdy ve věci uplynula lhůta stanovená pro vydání rozhodnutí stanovená zvláštním zákonem (tedy i ZIŽP) - § 80 odst. 1 SŘS.

²⁵¹ Ve stavu po novelě InfZ zákonem č. 61/2006 Sb.

²⁵² Tato úhrada se odvozuje od platových, resp. mzdových a dalších osobních nákladů - § 7 nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn a poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Výše citovanou novelou se tedy ruší „*možnost úřadů libovolně či svévolně požadovat úhradu za tzv. vyhledání informací, tedy za práci úředníka*“. Čerpáno z www.otevrete.cz.

Zvláště na poli ochrany životního prostředí sehrává roli osvěta, výchova a vzdělávání. Jejich příprava je v první řadě úkolem centrálních orgánů jako MŽP a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, § 13 ZIŽP však jednak proklamuje povinnost i obcí podporovat šíření myšlenek udržitelného rozvoje, a jednak umožňuje obcím (i ve spolupráci s kraji) vytvářet v této oblasti různé koncepce a také zřizovat k podpoře environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty zvláštní fondy.

4.2.2 Účast obcí na procesech EIA

Mezi nástroji, které slouží k naplnění zásady prevence při ochraně životního prostředí, sehrává klíčovou roli posuzování vlivu na životní prostředí. Cílem tohoto procesu je v případě určitých připravovaných plánů a projektů identifikovat jejich případné problematické dopady na životní prostředí²⁵³ ještě v době, kdy se rozhoduje o jejich povolení, a tedy je ještě možno zabránit jak újmě na životním prostředí, tak i ekonomickým škodám, které by mohly vzniknout později kvůli zastavení nebo omezení předtím povolené činnosti. Posuzování vlivů na životní prostředí²⁵⁴ náleží mezi tzv. průřezové nástroje ochrany životního prostředí. V českém právním řádu jej můžeme nalézt v několika podobách. V zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí²⁵⁵ můžeme nalézt jak posuzování záměrů a projektů, tedy klasické EIA, a vedle něj i strategické posuzování, jehož předmětem jsou koncepční dokumenty a plány²⁵⁶. Zvláštní druh posuzování obsahuje i ZOPŘK, které se týká evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí²⁵⁷. Tyto předpisy jsou doplněny i významnými mezinárodními úmluvami²⁵⁸ a také normami práva evropského²⁵⁹.

²⁵³ Zákon má v ustanovení § 2 tímto pojmem na mysli „*veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti*“.

²⁵⁴ Všeobecně je rozšířeno používání anglického termínu *Environmental Impact Assessment* (dále jen „EIA“)

²⁵⁵ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) (dále jen „ZEIA“).

²⁵⁶ Pro tento druh EIA se používá označení SEA = Strategic EIA.

²⁵⁷ Označována jako tzv. *naturová EIA*.

²⁵⁸ Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států z roku 1991 (Úmluva z Espoo) a k ní přináležející, v Kyjevě přijatý tzv. SEA protokol, který již ČR ratifikovala, ale v platnost ještě pro malý počet ratifikací ze strany jiných smluvních stran nevstoupil.

²⁵⁹ Směrnice Rady č. 85/337 EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí ve znění Směrnice Rady č. 97/11/ES a směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES o posuzování vlivu některých plánů a programů na životní prostředí.

Posuzování vlivu na životní prostředí podle ZEIA je složitý proces, který nabírá různých, poněkud odlišných podob v závislosti na předmětu posuzování i na možné přítomnosti mezinárodního prvku. Také procesní stránka tzv. naturové EIA se dle ustanovení § 45h odst. 2 ZOPŘK řídí podle ZEIA, ledaže samotný ZOPŘK, který je v tomto případě vůči ZEIA předpisem speciálním, nestanoví něco jiného. Z hlediska této práce je však podstatné, že státní správu v oblasti posuzování vlivu na životní prostředí vykonávají podle § 20 ZEIA MŽP a orgány krajů, z čehož vyplývá jen drobná role obcí a jejich orgánů. Ty zde vystupují hlavně jako jedni ze zástupců zájmů, které by mohly být předmětným záměrem nebo koncepcí dotčeny.

Každý posuzovaný záměr nebo koncepce je neodmyslitelně spjata s územím, kde se má realizovat a na které bude následně působit, které je v § 3 písm. c) ZEIA označováno jako dotčené území. „*Tato konstrukce zohledňuje skutečnost, že ovlivněno záměrem nemusí být pouze území územního obvodu územního samosprávného celku, na kterém má být záměr realizován, nýbrž také přilehlá území*“²⁶⁰. Neboť i obyvatelstvo těchto území a jeho reprezentanti mají právo na dostatečnou informovanost o zamýšleném konání v jejich bezprostředním okolí. Základním vodítkem, jak toto dotčené území určit, bude oznámení předkladatele koncepce nebo oznamovatele záměru. Upřesnění pak může v případě posuzování vlivu záměru na životní prostředí provést autor dokumentace, u záměrů a koncepcí, které neprochází postupem EIA obligatorně, ale jen po zjišťovacím řízení, nabízí právě toto zjišťovací řízení příležitost k vyjasnění rozsahu dotčeného území. Konečným arbitrem v této otázce pak je podle § 23 odst. 3 ZEIA MŽP, jenž se má vyjádřit do 15 dní ode dne, kdy mu byl doručen k tomuto vyjádření podnět. Je přitom nutné zohlednit, že zásady prevence a předběžné opatrnosti si žádají, aby jako s dotčeným územím bylo zacházeno s každým územím, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být slovy ZEIA *závažně ovlivněno*²⁶¹.

Obyvatelstvo dotčeného území může být reprezentováno jak občanskými sdruženími a jinými dobrovolnými platformami, tak hlavně územními samosprávnými celky. Dotčeným územním samosprávným celkem tak může být obec nebo kraj, u něž dotčené území zasahuje do jeho správního obvodu.

Obce, resp. jejich obecní úřady v přenesené působnosti, mohou participovat na procesu EIA ještě i v postavení dotčeného správního úřadu. V roli orgánů ochrany přírody a krajiny, ochrany ZPF a státní správy lesů totiž jsou správními úřady, které hájí zájmy

²⁶⁰ Petržílek, P. Guth, J. Týcová, G. Předpisy o posuzování vlivu na životní prostředí s komentářem, str. 30.

²⁶¹ Podle ustanovení § 5 odst. 3 ZEIA se posuzuje i možnost havárie.

chráněné zvláštními právními předpisy²⁶² a zároveň i v jejich případě dochází k průniku jejich správních obvodů s dotčeným územím.

Postavení dotčeného územního samosprávného celku a dotčeného správního úřadu jim zakládá významná práva na informace a na možnost vyjádření se k probíhajícímu posuzování. Prostřednictvím těchto práv na informace je následně napomáháno i realizaci obecného práva na informace o životním prostředí, které náleží každému, a tak příslušná ustanovení ZEIA doplňují ZIŽP při zákonném naplňování a upřesňování práva podle čl. 35 odst. 2 Listiny. Ustanovení § 16 ZEIA předepisuje, které informace mají být zveřejněny²⁶³ a způsob jejich zveřejnění jednak právě na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, kde by měly viset nejméně po dobu 15 dnů, jednak také na Internetu a povinné je použití i ještě jednoho dalšího způsobu, v místě obvyklého. Ten by si měla zvolit dotčená obec, jinak o něm rozhodne při výběru mezi místním tiskem, rozhlasem, informačními tabulemi či neperiodickou publikací příslušný úřad, u kterého řízení probíhá²⁶⁴.

Zatímco ve výše uvedeném případě obce slouží pouze jako zprostředkovatelé informací, v jiných situacích se zapojují do procesu EIA i dalšími způsoby, a to jak v roli dotčeného územního samosprávného celku, tak svými obecní úřady jako dotčenými správními úřady²⁶⁵. Orgány vedoucí řízení EIA jsou jim povinny zasílat dokumenty, které v jednotlivých fázích vznikají, a obce mají právo na ně reagovat vyjádřeními²⁶⁶. „*Tato vyjádření nejsou pro příslušný úřad závazná – mají doporučující charakter*“²⁶⁷. Nejsou však zdaleka bez významu. Mohou být pro příslušné správní úřady cenným zdrojem poznatků z místa, kde se má záměr nebo koncepce realizovat. Proto také ZEIA ve svých ustanoveních § 10 odst. 1 a § 10g odst. 1 uvádí, že stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru, resp. provádění koncepce, má být vydáno na základě mimo jiné i těchto vyjádření.

²⁶² ZEIA v cit. ustanovení § 3 písm. e) odkazuje v poznámce pod čarou č. 2 na řadu zákonů včetně ZOPŘK a LesZ, nikoli však na ZOZPF. Jistě však není důvod k tomu, aby zrovna ochrana ZPF byla tímto způsobem vyloučena a následně i potencionálně absencí návaznosti na proces EIA oslabena. Blíže k těmto úřadům a jejich působnosti viz. kapitola 2. 3.

²⁶³ Podle výčtu obsaženém v § 16 odst. 1 ZEIA jde o informace o čase a místě konání veřejného projednání a o možnosti nahlížet do dokumentů vzniklých v rámci procesu EIA.

²⁶⁴ Doplnující detaily obsahuje § 5 vyhlášky MŽP č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí.

²⁶⁵ Nejčastěji se tyto dva pojmy v ZEIA vyskytují vedle sebe a podléhají v tom případě stejnému režimu.

²⁶⁶ Vyjádření se vydává k oznámení záměru podle § 6 odst. 6, k dokumentaci podle § 8 odst. 2 (případně podle odst. 6 i doplněné nebo přepracované dokumentaci), k návrhu koncepce dle § 10f odst. 2, to samé se týká i posuzování záměrů a koncepcí prováděných mimo území ČR.

²⁶⁷ Petržílek, P. Guth, J. Týcová, G., cit. dílo, str. 45.

Vypořádání se s těmito vyjádřeními pak má být součástí vydaného stanoviska²⁶⁸. Podle § 7 odst. 2 písm. c) se k nim vždy přihlíží v rámci zjišťovacího řízení.

Další dva úkoly pro obce zahrnuje úprava SEA, tedy posuzování vlivů koncepce na životní prostředí. Posuzovatel koncepce totiž má právo požadovat po dotčených územních samosprávných celcích i po dotčených správních úřadech informace nezbytné pro splnění svého úkolu. Povinnost mu vyhovět a informace poskytnout je limitována pouze odkazem omezení práva na informace o životním prostředí obsažené v ZIŽP, popř. dalších zákonech, se kterými však již stejně ZIŽP počítá. Dotčené správní úřady jsou také pověřeny v ustanovení § 10h odst. 2 následnou kontrolou, tedy sledují skutečné vlivy schválené koncepce na životní prostředí (a také veřejné zdraví). Jejich nástrojem k odvrácení či alespoň zmírnění zjištěných negativních vlivů je možnost vyjednávat se schvalujícím orgánem nebo dát podnět ke změně koncepce.

Problematika naturové EIA obsažená v ustanoveních § 45h a § 45i ZOPŘK není z pohledu obcí příliš důležitá. V základu se postupuje podle ZEIA a úkoly orgánu ochrany přírody a krajiny spadají do působnosti krajského úřadu.

4.2.3 Účast obcí na procesu integrované prevence

Pojetí integrované prevence vychází z poznatku provázanosti jednotlivých složek životního prostředí. To je jediným komplexním fenoménem se silnými vnitřními vazbami, a proto je třeba k němu také takto přistupovat, aby nemohlo dojít až k situaci, kdy opatření zamýšlená nebo realizovaná ve prospěch ochrany jedné složky životního prostředí budou ve skutečnosti na újmu složce jiné, a tudíž ve svém celku se životní prostředí nezlepší. Cílem procesu integrované prevence je *„zpřehlednit, provázat a zjednodušit procesní postupy v rozhodování podle složkových zákonů v oblasti životního prostředí“*²⁶⁹. Tímto způsobem je naplňována zásada komplexní a integrované ochrany životního prostředí a zároveň zásada ekonomie správního řízení, když je několik jinak nezávislých řízení a jejich výstupů v podobě samostatných rozhodnutí nahrazeno jediným – integrovaným povolením, přičemž toto zjednodušení jistě nemusí být na újmu ani právní jistotě .

²⁶⁸ Příloha č. 6 k ZEIA, bod III. 5.

²⁶⁹ Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění, str. 46.

Hlavním pramenem právní úpravy tohoto institutu²⁷⁰ je v českém právu životního prostředí zákon o integrované prevenci²⁷¹, který mimo jiné posloužil k transpozici tzv. IPPC směrnice²⁷². Integrace zahrnuje podle ustanovení § 2 písm. h) ZIPPC oblasti ochrany životního prostředí, veřejného zdraví a zemědělství, přičemž v příslušné poznámce pod čarou zákon vyjmenovává i ZOPŘK, ZOZPF a LesZ.

Podobně jako v případě procesů EIA, i u IPPC platí, že jde o příliš náročný proces, aby bylo rozhodování v něm svěřeno obecním úřadům, a proto obce sehrávají podobně nepřímou roli. A to jako účastníci řízení i obecní úřady v přenesené působnosti jako příslušné správní úřady. Účastníkem řízení o vydání integrovaného povolení je podle § 7 odst. 1 písm. b) ZIPPC obec, „na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno“. V případě přesahu na území více územních samosprávných celků jsou potom účastníkem všechny takto dotčené obce. Toto umístění má být popsáno v rámci žádosti o vydání integrovaného povolení, stejně jako charakteristika území, tedy okolí zařízení, pro kterou bude třeba zahrnout i informace o krajině, lesích a dřevinách rostoucích mimo les a o druzích a kvalitě půd. Popis okolí zařízení je důležitý i z pohledu obcí, v jejichž správním obvodu nemá být zařízení přímo umístěno, ale jejichž území a jeho životní prostředí může být ovlivněno. Opět se zde vyskytuje výraz „může“, vyplývající ze zásady předběžné opatrnosti a vedoucí k potřebě zohlednit všechny eventuality. Zatímco však v předchozím případě se obce stávaly účastníky řízení *ex lege*, tak potencionálně dotčené obce se musí o toto postavení ucházet. Tím jsou ustanovením § 7 odst. 1 písm. d) ZIPPC postaveny na roveň občanským sdružením a jiným soukromoprávním entitám, které také mohou prosazovat své názory a zájmy v otázce povolení či nepovolení předmětného zařízení. Pro všechny tyto osoby platí, že se musí jako účastníci řízení přihlásit úřadu místně příslušnému pro vydání integrovaného povolení, a to ve lhůtě 8 dní ode dne, kdy bylo zveřejněno stručné shrnutí údajů ze žádosti, přičemž to se zveřejňuje umístěním na portál veřejné správy a na úřední desky příslušného úřadu a obce první skupiny, tedy té, která je účastníkem *ex lege* podle § 7 odst. 1 písm. b) ZIPPC, protože je od počátku známa. Na úřední desce takové obce musí toto stručné shrnutí spolu s informací o možnosti nahlížení do celé žádosti viset alespoň 30 dní. Za účastníka řízení se považuje podle § 7 odst. 2 i ten, kdo by jím byl v případě, kdyby řízení nebylo integrováno, ale probíhalo by nezávisle

²⁷⁰ Pro integrovanou prevenci omezování znečištění se používá mezinárodně rozšířený anglický výraz Integrated Prevention and Pollution Control = IPPC.

²⁷¹ z. č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) (dále jen „ZIPPC“).

²⁷² Směrnice Rady č. 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění.

podle zvláštních právních předpisů. Zde by se uplatnila obecná úprava účastenství ve správním řízení podle SŘ²⁷³, neboť ZOZPF, ZOPŘK ani LesZ „v určení účastníků nad rámec výše uvedeného nejdu“²⁷⁴. Hlavní roli by zde mohlo sehrát ustanovení § 28 odst. 1 SŘ o zacházení s údajným účastníkem řízení.

Z účastenství vyplývá právo na zaslání úplné žádosti o vydání integrovaného povolení. Ta se musí zaslat příslušným správním úřadům, tedy těm, které by rozhodovaly podle jednotlivých složkových zákonů nebýt integrace řízení a rozhodování podle ZIPPC²⁷⁵. Žádost se jim zasílá proto, aby na ni mohly reagovat svým vyjádřením, které je pro příslušné správní úřady povinné, ostatní účastníci se mohou rozhodnout jej vytvořit a řízení vedoucímu úřadu zaslat. K tomu mají předepsánu 30-ti denní lhůtu, která běží od obdržení žádosti, a tedy bude začínat jinak u příslušných správních úřadů a obcí jako účastníků *ex lege* a jinak u účastníků, kteří se teprve museli jako účastníci přihlásit. Příslušný správní úřad, tedy i např. orgán ochrany přírody a krajiny, ochrany ZPF či státní správy lesů, se musí vyjádřit minimálně k návrhu závazných podmínek provozu zařízení a případně k nim připojit i své další požadavky, které vyplývají z ochrany zájmů, které jsou v jeho působnosti. „Vyjádření příslušného správního úřadu není správním rozhodnutím, což znamená, že není právně závazné“²⁷⁶. Je ale nepominutelným podkladem, se kterým se úřad vedoucí řízení musí vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí o žádosti.

Pokud jde o vyjádření účastníků, tedy i obcí, i zde platí jenom princip formální závaznosti zajišťující pouze právo autora vyjádření, aby bylo v odůvodnění rozhodnutí na toto vyjádření pamatováno a bylo případně řečeno, proč nebylo při rozhodování zohledněno.

Dalším právem účastníků je žádat, aby o žádosti proběhlo ústní jednání. To jinak není obligatorní a záleží na vůli rozhodujícího orgánu, ale pokud o něj požádá účastník, musí být ústní jednání podle ustanovení § 12 odst. 1 ZIPPC vždy nařízeno. Účastníky takového jednání pak budou účastníci řízení i příslušné správní úřady.

²⁷³ SŘ se na řízení podle ZIPPC subsidiárně použije podle §46 odst. 5 ZIPPC.

²⁷⁴ Petržílek, P., Tichá, T., cit. dílo, str. 95.

²⁷⁵ Toto postavení mají i orgány ochrany přírody a krajiny, ZPF a státní správy lesů, jejichž rozhodnutí se však v rámci procesu podle ZIPPC nenahrazují.

²⁷⁶ Petržílek, P., Tichá, T., cit. dílo, str. 100.

4.2.4 Účast obcí na řízení podle stavebního zákona

Problematika veřejného stavebního práva má mnoho styčných bodů s ochranou životního prostředí, neboť ta musí být vždy zohledňována jakožto jeden z nejvýznamnějších aspektů utvářejících veřejný zájem²⁷⁷. K němu se přihlíží ve všech fázích postupu podle StavZ, tedy při územním plánování, v rámci územního rozhodování, které je jeho realizační fází, i v řízení stavebním. Šíře této problematiky je však taková, že neumožňuje v rámci tématu této práce se jí hlouběji zabývat, zvláště, když nejde v první řadě o postup při ochraně životního prostředí. Proto se na tomto místě zmíním jen rámcově o formách participace obcí. Jejich orgány jsou totiž podle ustanovení § 5 odst. 3 StavZ pověřeny ochranou a rozvojem hodnot území obce

První z forem účasti obce na řízeních podle StavZ je, že to budou právě její orgány, které iniciují a vedou toto řízení. Tak tomu je v případě vydávání územních a regulačních plánů pro vlastní území obce zastupitelstvem obce, jejich pořizování obecním úřadem obce s rozšířenou působností a také díky tomu, že obecní úřady jsou často zároveň i úřady stavebními.

Obec také může zasahovat do řízení probíhajících před jinými orgány. V rámci své samostatné působnosti, tedy sama za sebe, se vyjadřuje (prostřednictvím námitek a připomínek) k zásadám územního rozvoje a k územním plánům sousedních obcí. Obec je také účastníkem územního řízení ohledně záměru, který má být realizován na jejím území.

Obce v přenesené působnosti prostřednictvím svých obecních úřadů, tedy orgánů ochrany přírody a krajiny, ochrany ZPF a státní správy lesů, jsou pak v roli dotčených správních orgánů, vydávajících podle ZOPŘK, ZOZPF a LesZ závazná stanoviska.

²⁷⁷ Tyto cíle a úkoly jsou zdůrazněny obzvláště v případě územního plánování, a to v § 18 StavZ, podle nějž cílem územního plánování je *vytvářet předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel.*

5. VYBRANÉ ÚKOLY OBCÍ PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Okruh činností, které vykonávají na poli ochrany přírody a krajiny, ZPF a lesa obce a jejich obecní úřady, je velice široký. Jen výčtová ustanovení těchto tří zákonů, která vyjmenovávají jednotlivé úkoly obecních úřadů, obsahují dohromady 53 položek²⁷⁸. A to se pod některými písmeny daných ustanovení skrývají i dvě až čtyři rozdílné činnosti²⁷⁹. A zapomenout nelze ani na zbytkové kompetence, které se týkají právě obecních úřadů obcí s rozšířenou působností²⁸⁰.

Z tohoto důvodu jsem se rozhodl zvolit tři tématické okruhy, jež jsou na jednu stranu pro obce při jimi vykonávané ochraně životního prostředí charakteristické, a na straně druhé jsou jistým způsobem kontroverzní a vyvolávají v teorii i praxi problémy.

Vydávání vlastních právních předpisů obcemi náleží mezi nejvýznamnější oprávnění těchto územních samosprávných celků a v případě vydávání obecně závazných vyhlášek obce jde o projevy samostatné působnosti obce s nejširšími právními důsledky. Jak dokazuje i bohatá judikatura Ústavního soudu, ne vždy se obce své právotvorné funkce zhostí s úspěchem a dost často překračují hranice stanovené zákony i ústavním pořádkem.

Ochranu dřevin rostoucích mimo les jsem zvolil proto, že jde o úkol, se kterým se setkávají všechny obce včetně těch nejmenších. Zároveň toto téma prolíná i oba dva další okruhy, když v nich jsou zachyceny snahy obcí regulovat ochranu těchto dřevin i ochranu veškeré zeleně na území obce prostřednictvím své normotvorby i problémy s uplatňováním deliktní odpovědnosti při porušení pravidel této ochrany.

Jak již bylo naznačeno, třetím tématem, kterým se budu zabývat v této kapitole, jsou přestupky a jiné správní delikty, jejichž spáchání postihují zrovna orgány obcí.

5.1 Právní předpisy vydávané obcí

Podzákonná normotvorba náleží v pojetí české ústavy mezi základní součásti práva na obecní samosprávu. Zároveň je ale zařazena do okruhu pravomocí, které jsou svěřeny

²⁷⁸ Jsou obsaženy v ustanoveních § 76 a 77 ZOPŘK (16 položek), § 14 a 15 ZOZPF (12 položek) a § 48 LesZ (25 položek).

²⁷⁹ Jako příklad lze uvést ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) ZOPŘK, kde jsou zakomponovány povolování kácení dřevin, pozastavování, omezování nebo zákazy oznamovaného kácení, ukládání náhradní výsadby a vedení přehledu o pozemcích vhodných k této náhradní výsadbě.

²⁸⁰ Jde o ustanovení § 77 odst. 3, § 15 písm. i) ZOZPF a § 48 odst. 3 LesZ.

moci výkonné. Můžeme ji tedy označit jako jeden z druhů správní činnosti, a to takové, jejímž výsledkem je vydání abstraktního správního aktu. Abstraktnost v tomto ohledu lze spatřovat ve druhovém vymezení věci a v neurčitém počtu adresátů aktu, přičemž oba tyto znaky musí být přítomny současně²⁸¹.

Pověření obcí vydáváním předpisů podzákonné právní síly patří mezi možná řešení problému hledání vhodného autora předpisů sloužících k provedení zákonné úpravy, který by v sobě spojoval dostatečnou autoritu a odbornost na straně jedné a na straně druhé by zároveň byl dostatečně blízko adresátům norem, které vytváří. To je nutné proto, aby bylo zajištěno přizpůsobení vytvářených pravidel chování potřebám a podmínkám daného prostoru, který je určen územní působností normotvorného orgánu. Tím je naplněn princip dekoncentrace výkonu státní moci, resp. v užším smyslu veřejné správy. Avšak za předmětným oprávněním obcí stojí i princip decentralizace státní moci, dle kterého je obcím jako samosprávným celkům svěřena určitá autonomie na státu. Tato autonomie ale není zdaleka bezbřehá, je limitována několika významnými skutečnostmi. Podzákonné předpisy musí být tzv. *secundum et intra legem*, tedy mohou být vydány pouze k provedení zákona a v jeho mezích, přičemž nejdůležitější omezení představují čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a jim odpovídající ustanovení čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny, obsahující základní zásady demokratického právního státu, že lze uplatňovat jen způsoby, které stanoví zákon a povinnosti mohou být uloženy pouze zákonem. Svým způsobem pak záleží pouze na zákonodárci (Parlamentu ČR), jakou volnost tvůrcům podzákonných právních předpisů poskytne, jen by neměl zasáhnout do práva obcí na samosprávu, které je vzhledem ke znění čl. 8 a čl. 9 odst. 2 Ústavy i pro zákonodárce nedotknutelné. K zajištění toho, aby předpisy vydávané obcemi zůstávaly opravdu v mezích zákona, slouží dozor nad výkonem samostatné i přenesené působnosti obcí, završený rozhodováním Ústavního soudu o případném zrušení nevyhovujících předpisů.

Podíl agendy ochrany životního prostředí na celkovém objemu problematiky upravované právními předpisy vydávanými obcemi není příliš velký, přesto mohou při správné formulaci v nich obsažených právních norem sehrát významnou roli a v opačném případě mohou vést k významným kontroverzím, k nimž se musí vyjadřovat Ústavní soud.

Ač jsou mezi oběma druhy právních předpisů obce²⁸² závažné rozdíly, některá pravidla pro ně platí společně. Jde hlavně o otázku formálních náležitostí upravených

²⁸¹ Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 179.

²⁸² Legislativní zkratka zavedená v ustanovení § 12 odst. 1 OZ zahrnující jak obecně závazné vyhlášky obce, tak i nařízení obce.

v ustanovení § 12 OZ, bez kterých by se tyto předpisy nestaly právně závaznými, a tedy ani právními předpisy. Podmínkou platnosti právního předpisu obce je vedle podpisu starosty a místostarosty jeho vyhlášení, prováděné vyvěšením na úřední desce obecního úřadu. Dnem vyhlášení je pak první den jeho vyvěšení, přičemž ale předpis musí na úřední desce „viset“ po dobu 15 dnů, jejichž uplynutím nabývá obvykle účinnost, pokud není stanovena účinnost pozdější, případně i dřívější. Předpisy musí být každému přístupny u obecního úřadu a také odeslány v případě obecně závazné vyhlášky obce ministerstvu vnitra a nařízení krajskému úřadu.

Z teoretického hlediska je možno rozlišovat tyto předpisy podle intenzity vztahu s normami vyšší právní síly. Podle tohoto kritéria jsou obecně závazné vyhlášky předpisem originárním, neboť právo je vydávat se odvozuje přímo z Ústavy, zatímco nařízení je předpisem derivativním, odvozeným od zákona, jenž obsahuje zmocnění k jejich vydání. Právní předpisy obce je možno také dělit na fakultativní a obligatorní podle toho, zda je na vůli obce, zda daný předpis vydá či nevydá. Je možno říci, že v samostatné působnosti jsou povinnosti vydat právní předpis výjimkou²⁸³, naopak vydání nařízení v přenesené působnosti může být někdy obci zákonem uloženo. Obligatornost či fakultativnost zákonného zmocňovacího ustanovení je třeba posuzovat podle použité zákonné formulace²⁸⁴. Povinnost vydat právní předpis může pro obec vyplynout také ze situace, kdy došlo k zúžení věcné působnosti územní samosprávy nebo častěji došlo ke zrušení zákonného zmocnění pro vydání nařízení²⁸⁵.

5.1.1 Vydávání obecně závazných vyhlášek obce²⁸⁶

K popsání důležitých náležitostí OZV využijí čtyřbodový test zákonnosti, který pro případy přezkoumávání před ním napadených OZV prezentoval Ústavní soud²⁸⁷.

Za prvé jde o pravomoc obce vůbec OZV vydat, což je otázka, která dlouhou dobu vyvolávala spory v rámci teorie i rozhodovací praxe Ústavního soudu. Oprávnění obcí²⁸⁸

²⁸³ Například vydání statutu územně členěným statutárním městem podle § 130 OZ.

²⁸⁴ Např. ustanovení § 77 odst. 1 a § 77a odst. 2 ZOPŘK obsahují výraz „mohou“ a proto jsou nařízení podle nich vydávána fakultativními. Naopak Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice, str. 75 tvrdí, že z podstaty nařízení jako předpisů prováděcích vyplývá, že mají být vydávány obligatorně. Jak je uvedeno v první větě, s tímto názorem nelze vždy souhlasit.

²⁸⁵ Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy, str. 63.

²⁸⁶ Obecně závazná vyhláška obce (dále jen „OZV“).

²⁸⁷ Nález ÚS č. 61 sv. 36 Sb.n.u.US.

²⁸⁸ Na rozdíl od předchozí úpravy zákonem č. 367/1990 Sb., již OZV nemohou vydávat městské obvody a městské části, neboť jim to zakazuje ustanovení § 134 odst. 2 OZ.

vydávat právní předpisy v rámci své samostatné působnosti vychází z Ústavy, konkrétně jejího článku 104 odst. 3²⁸⁹. Jsou jedním ze způsobů naplnění práva na samosprávu, jde vlastně o statutární předpisy, upravující vnitřní vztahy těchto právnických osob, jimž byla ústavou a zákonem přiznána obecná právní závaznost a tedy podoba právního předpisu²⁹⁰. Proto jsou obecně závazné vyhlášky předpisem sice sekundárním, ale zároveň originárním.

Dlouhou dobu však Ústavní soud ČR ve své judikatuře tento fakt neuznával a požadoval pro vydání OZV výslovné zákonné zmocnění, podobně jako u nařízení obce či jiných právních předpisů podle čl. 79 odst. 3 Ústavy. Ještě v roce 2004 totiž judikoval, že *„z ústavního pořádku a zákona o obcích plyne, že pro vydání obecně závazné vyhlášky potřebuje obec zákonné zmocnění, musí dodržet meze své působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého“*²⁹¹. Ústavní soud sám v této souvislosti odkázal na dlouhou řadu předchozích nálezů, ve kterých zastával stejný právní názor. Nedlouho poté se však objevil v jiném nálezu Ústavního soudu názor naprosto protichůdný, totiž že *„obec se při výkonu samostatné působnosti (ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích) řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna originárně, tj. bez zákonného zmocnění v pravém smyslu tvořit právo“*²⁹². Za finalizaci tohoto vývoje považuji citaci z dalšího nálezu Ústavního soudu: *„Ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy jsou obce přímo zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi*

²⁸⁹ Ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy zní: *„Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“*.

²⁹⁰ Názor, že obecně závazné vyhlášky obcí (a také i krajů) jsou specifickým druhem statutárních předpisů viz Hendrych, D. a kol. cit. dílo, str. 188.

²⁹¹ Nález ÚS č. 150 sv. 35 Sb.n.u.US.

²⁹² Nález ÚS č. 61 sv. 36 Sb.n.u.US. Neustálenost judikatury Ústavního soudu je patrná z toho, že obdobný názor se již v jeho rozhodování vyskytl, a pak byl na jistou dobu opuštěn. *„K vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti (na rozdíl od přenesené působnosti podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR) principiálně není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění“* v nálezu ÚS č. 112 sv. 15 Sb.n.u.US. Pro ilustraci proměnlivosti právních názorů Ústavního soudu uvádím i ještě starší nález, ve kterém je zastáván zase původní, rigidní a etatistický přístup. *„Pokud by z omezení základního práva (v daném případě základního práva obsaženého v ust. čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) vyplynula právní povinnost, mohlo by se tak stát jen na základě zákona a v jeho mezích. Za meze základních práv a svobod je přitom nutno považovat jakékoliv omezení svobodné vůle oprávněného subjektu ... Žádný zákon, který by umožňoval regulovat provozní dobu podnikatelských zařízení a pohostinských zařízení, však vydán nebyl“*. Ústavní soud tímto nálezem č. 24 sv. 5 Sb.n.u.US zrušil předmětnou vyhlášku Starého Města u Uherského Hradiště.

ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují²⁹³. V tomto nálezu se dokonce Ústavní soud ospravedlňuje za své předchozí, pro samosprávu a její právo vydávat OZV méně příznivé, postoje.

Druhým okruhem problémů je, zda-li obec nepostupovala při vydávání OZV *ultra vires*, tedy jestli nepřekročila svou zákonem stanovenou působnost. Obec smí vydávat OZV ve své samostatné působnosti, z čehož vyplývá, že v ní upravovaná materie se musí dát podřadit pod okruh témat samostatné působnosti, jak jsou popsána v ustanoveních § 35 odst. 1 a 2 OZ. Největší význam mají ty OZV, které ukládají svým adresátům nějakou právní povinnost. Soubor důvodů, které zdůvodňují uložení povinnosti prostřednictvím OZV, je stanoven v § 10 OZ. Z hlediska ochrany životního prostředí je zdaleka nejdůležitější ustanovení § 10 písm. c) OZ, hovořící o udržování čistoty veřejných prostranství a hlavně ochraně životního prostředí a veřejné zeleně. Písm. d) citovaného paragrafu odkazuje i na zvláštní zákon, který by mohl obsahovat další důvod pro uložení povinnosti pomocí OZV, avšak žádný ze tří zákonů, kterým se převážně věnuje tato práce, žádné takové zmocnění neobsahuje²⁹⁴.

I pokud se obec při vydání OZV pohybuje v limitech samostatné působnosti a § 10 OZ, může se podle Ústavního soudu stát, že by mohla svou působnost zneužít. Přitom podle již citovaného nálezu Ústavního soudu „*zneužití této působnosti představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti 1.) cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, 2.) cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak 3.) přihlížením k nerelevantním úvahám*“²⁹⁵. Příkladem účelu, který není zákonem aprobován, je případ pokusů obcí vydávat OZV, ve kterých by zakotven poplatek neopírající se přímo o zákonné ustanovení, jak to vyžaduje čl. 11 odst. 5 Listiny, či omezování jiných práv, obzvláště vlastnických, ukládáním příliš širokých povinností.

Závěrečným bodem testu používaného Ústavním soudem je zhodnocení, jestli OZV netrpí tzv. „*nerozumností*“. Za touto nerozumností by se musela skrývat úplná absurdita vyhlášky či některého jejího ustanovení z hlediska jejích dopadů, za což nelze považovat legitimně zastávané, byť věcně odlišné názory. „*Nakonec, je to záležitost týkající se obce a jejích obyvatel samotných, kteří měli právo vybrat si své zastupitele, o nichž si myslí, že je*

²⁹³ Nález ÚS spis. zn. Pl. ÚS 45/06, publikovaný ve sbírce zákonů pod č. 20/2008 Sb. (ještě nebyl publikován se Sb.n.u.US).

²⁹⁴ Na rozdíl od zákona o ochraně ovzduší, který ve svém § 50 odst. 3 umožňuje pomocí OZV regulovat spalování některých materiálů a paliv a také zdroje světelného znečištění.

²⁹⁵ Nález ÚS č. 61 sv. 36 Sb.n.u.US.

budou nejlépe reprezentovat a o nichž mají zato, že tito rozumí obecním záležitostem více než samotné orgány veřejné moci“²⁹⁶.

Pochopitelně vedle těchto čtyř požadavků stojí neopominutelná kritéria kladená obecně na právní předpisy, tedy určitost a vnitřní nerozpornost ohrožující právní jistotu²⁹⁷. Nezbytnou náležitostí každého právního předpisu pak je způsob jeho vytvoření a publikace. Ke druhému zmíněnému bodu viz předchozí kapitola, ohledně tvorby platí, že orgánem obce, do jehož pravomoci vydávání OZV náleží, je i přímo z Ústavy zastupitelstvo obce, které při této činnosti nemůže zastoupit žádný jiný orgán obce, neboť jde o pravomoc zastupitelstvu vyhrazenou podle § 84 odst. 2 písm. j) OZ. Zastupitelstvo tak činí svým usnesením, k jehož přijetí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Ustanovení § 92 odst. 3 OZ k tomu doplňuje, že minimálně stejně početná účast je třeba, aby vůbec mohlo jednání zastupitelstva proběhnout. Podle zákona o místním referendu není možné využít tohoto institutu přímé demokracie k schválení, změně nebo zrušení OZV²⁹⁸, předmět referenda nesmí být s již platnými OZV obce v rozporu. Z tohoto důvodu je zastupitelstvu zakázáno po dobu od vyhlášení referenda do vyhlášení jeho výsledků jakkoli ve věci, která je předmětem otázky referenda, rozhodovat, tedy například přijmout OZV. „Zákon tak vylučuje přijímání OZV účelově zaměřených na zmaření konání referenda“²⁹⁹.

Jestliže doposud jsem se věnoval obecným náležitostem, které musí splňovat každá OZV vydaná obcí, nyní se zaměřím na spojitost problematiky vyhlášek obcí a ochrany životního prostředí. Podstatou každé normy práva životního prostředí je regulace chování subjektů práva prostřednictvím stanovení pravidel, která mají zamezit nebo omezit jednání pro životní prostředí negativní a naopak přikázat jednání prospěšné, nebo k tomuto jednání alespoň právní subjekty motivovat. Z toho vyplývá, a také z veřejnoprávní povahy celého oboru práva životního prostředí, že valná část těchto norem ukládá nějakou povinnost. Právní povinnost nemůže přinést každá OZV, neboť § 10 OZ jasně omezuje okruh právních vztahů, do kterých může obec tímto způsobem zasahovat. Je teoreticky možné si představit OZV, která by neukládala povinnost, tedy byla buď jistým způsobem neutrální, nebo by zakotvovala jen oprávnění. Šlo by však jen o deklaratorní dokument bez valného právního efektu, k druhému případu lze uvést, že oprávnění tvoří vždy nerozlučnou dvojici

²⁹⁶ Nález ÚS č. 160 sv. 42 Sb.n.u.US.

²⁹⁷ Nález ÚS spis. zn. Pl. ÚS 45/06. V tomto nálezu však Ústavní soud připustil, že na právní předpisy obcí, zvláště těch menších s málo početnými úředními aparáty, nelze klást takové požadavky jako na zákonné normy.

²⁹⁸ Ustanovení § 7 písm. g) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

s povinností. Takováto jen opravňující vyhláška by se tedy musela zakládat na sebeomezení normotvorného subjektu, který by prostřednictvím OZV rozšiřoval oprávnění ostatních na svůj úkor. To by bylo možné v případě nakládání s obecním majetkem, například rozšíření přístupu na pozemky ve vlastnictví obce nad obecná pravidla přístupu do krajiny a lesa podle ZOPŘK. Každopádně by takový postup jistě přitahoval pozornost ohledně podezření z rozporu se čtvrtým bodem výše uvedeného, Ústavním soudem používaného, testu. Proto se dále budu zabývat OZV ukládajícími povinnostmi. Jak již bylo uvedeno, ZOPŘK, ZOZPF ani LesZ ukládání povinnosti prostřednictvím OZV neumožňují, takže zbývá pouze ustanovení § 10 písm. c) a případně i písm. a) OZ.

5.1.1.1 Vyhlášky k ochraně životního prostředí a veřejné zeleně

Ustanovení § 10 písm. c) OZ prezentuje jako jeden z důvodů, pro které je možné ukládat pomocí OZV povinnosti, ochranu životního prostředí a veřejné zeleně. Pod pojem veřejná zeleň OZ zařazuje zeleň v zástavbě a ostatní veřejnou zeleň a celý tento pojem veřejné zeleně ve svém § 34 podřazuje termínu veřejné prostranství. Zároveň toto ustanovení poněkud nejednoznačně rozlišuje veřejnou zeleň a park, neboť je uvádí ve výčtu nezávisle vedle sebe. Přitom například katastrální vyhláška³⁰⁰ v bodu 2.19 své přílohy pod pojem zeleně park, vedle okrasných zahrad a uliční a sídlištní zeleně, řadí. Rozhodně je ale možno park označit jako za skupinu dřevin rostoucích mimo les podle § 3 odst. 1 písm. g) ZOPŘK³⁰¹ a v případě registrace orgánem ochrany přírody, kterým je pověřený obecní úřad, se stávají významným krajinným prvkem podle § 3 odst. 1 písm. b) ZOPŘK. Definici obsaženou v příloze citované vyhlášky berou jako svůj vzor i autoři mnohých OZV. Jako příklad mohu uvést vyhlášku města Jirkova³⁰², která si vystačila s pouhým odkazem na tehdy platnou vyhlášku 190/1996 Sb. Naopak někteří „vyhláškotvůrci“ rozšířili pojem veřejné zeleně o lesní pozemky³⁰³, „okrasné dřeviny a rostliny vysazované v nádobách umístěných na veřejných prostranstvích a pozemcích

²⁹⁹ Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy, str. 68.

³⁰⁰ Vyhláška č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška). OZ v poznámce pod čarou č. 3) k ustanovení § 10 písm. c) odkazuje na její předchůdkyni, vyhlášku č. 190/1996 Sb.

³⁰¹ Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str. 86.

³⁰² Obecně závazná vyhláška města Jirkova č. 4/2005, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, ke které se váže i nález Ústavního soudu spis. zn. Pl. ÚS 45/06 a proto se o ní ještě dále zmíním.

³⁰³ Článek 2 odst. 1 písm. b) obecně závazné vyhlášky města Slavičín č 02/2001, o veřejném pořádku.

města³⁰⁴ či dokonce i „nádoby s živými rostlinami, nezpevněné plochy určené pro výsadbu a osev rostlin a trávníků“³⁰⁵.

Povinnosti, které jsou za účelem ochrany veřejné zeleně v OZV stanoveny, lze rozdělit na ty spíše obecné až proklamativní a povinnosti vysoce konkrétní. Do první skupiny patří výzvy k zachovávání pořádku a čistoty³⁰⁶, zákazy poškozování a znečišťování³⁰⁷. Do skupiny druhé lze jistě zařadit jednak zákazy vjíždění a parkování na veřejné zeleni³⁰⁸, zákazy stanování a táboření³⁰⁹. Velmi praktickým ustanovením pak je příkaz pravidelné seče zatravněného pozemku.

Například již zmiňovaná vyhláška města Jirkova zavedla povinnost seče alespoň dvakrát do roka a následnou povinnost nejpozději do tří dnů hrabání posečené trávy a její co nejrychlejší odvoz³¹⁰. Tuto vyhlášku napadlo Ministerstvo vnitra u Ústavního soudu, a to hlavně z důvodu, že upravuje materii, která již je upravena zákonem³¹¹, a že ukládá povinnost i soukromým vlastníkům. Šlo tedy o to, zda vyhláška ob stojí v druhém kroku v předchozí kapitole zmiňovaného testu, tedy jestli město Jirkov nepostupovalo *ultra vires*. Ústavní soud konstatoval, že o konflikt se zákonnou úpravou nejde, neboť sporná ustanovení vyhlášky a zákona o rostlinolékařské péči sledují jiný účel (estetika veřejných prostranství a na druhé straně ochrana před šířením škodlivých organismů včetně plevelů) a také se týkají jiného druhu pozemků (veřejná prostranství oproti neobdělávané půdě a neudržované nezemědělské půdě). Zároveň úvaha o potřebnosti pravidelné a přibližně v jednotném čase po celém městě prováděné seče z důvodů estetiky veřejných prostranství je příkladem myšlenkové konstrukce, která vylučuje, aby OZV neprošla v testu „rozumnosti“.

Z hlediska vymezení pojmů veřejného prostranství a veřejné zeleně je významnější argumentace Ústavního soudu ohledně druhé výtky, tedy zásahu do vlastnického práva. Článek 11 odst. 4 Listiny totiž umožňuje zásah do vlastnického práva jen ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Veřejný zájem spočívající převážně na estetických

³⁰⁴ Článek 2 odst. 7 obecně závazné vyhlášky města Brumov-Bylnice č. 5/2004, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

³⁰⁵ Článek 4 obecně závazné vyhlášky obce Krásno č.1/1999, o čistotě a veřejném pořádku.

³⁰⁶ Článek 11 odst. 1 obecně závazné vyhlášky města Slavičín č. 02/2001, o veřejném pořádku.

³⁰⁷ Článek 4 odst. 2 obecně závazné vyhlášky obce Krásno č.1/1999, o čistotě a veřejném pořádku.

³⁰⁸ Článek 11 odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Brumov-Bylnice č. 5/2004, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

³⁰⁹ Článek 11 odst. 2 písm. d) obecně závazné vyhlášky města Slavičín č. 02/2001, o veřejném pořádku. S výjimkou období letních prázdnin, kdy je mimo parky dovoleno pro vyžití dětí do věku 15 let.

³¹⁰ Článek 3 odst. 1 a 2 obecně závazné vyhlášky města Jirkova č. 4/2005, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích.

důvodech by dost možná nebyl dostatečně silný, pokud by se proti němu postavil vlastník, jehož vlastnické právo by mělo být omezeno, a s náhradou pochopitelně vyhláška města Jirkova nepočítala. Veřejná zeleň je podle § 34 OZ součástí veřejných prostranství, a u nich judikoval Ústavní soud, že na povaze vlastníka, jestli jím je osoba soukromého práva nebo veřejnoprávní korporace, nezáleží³¹², a proto na „*stanovení povinnosti vlastníkově nebo uživateli pozemku, který je veřejným prostranstvím, ve věcně vymezené oblasti samostatné působnosti obce [§ 10 písm. c) zákona o obcích] tedy není možné bez dalšího hledět jako na nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny*“³¹³.

Tyto principy a právní úvahy je jistě možno vztáhnout i na obdobné případy, kdy bude obec chtít vlastníkům pozemků s veřejnou zelení uložit nějakou povinnost, esteticky či prakticky odůvodněnou, a Ústavní soud tedy přiznal obcím dostatečně široké oprávnění, jak využít nabídky ustanovení § 10 písm. c) OZ při kultivaci veřejné zeleně na jejich území a sjednocení péče o ni.

5.1.1.2 Pokusy o ukládání poplatků a jiných podobných plnění

Agenda povolování kácení dřevin rostoucích mimo les patří mezi ty, se kterými se setkává každá obec, neboť je ustanovením § 76 odst. 1 písm. a) ZOPŘK svěřena každému obecnímu úřadu, byť samozřejmě v přenesené působnosti obce. Podrobněji bude této problematice věnováno místo v následující kapitole. Na tomto místě se zaměřím na ustanovení § 9 odst. 3 ZOPŘK, které umožňuje orgánu ochrany přírody jako náhradní opatření k nápravě újmy vzniklé pokácením dřevin uložit odvod do rozpočtu obce. Tento odvod je alternativou postupu podle předchozích dvou odstavců téhož paragrafu, které se zabývají náhradní výsadbou, již lze uložit spolu s povolením ke skácení dřeviny. Poslední věta odstavce třetího odkazuje ohledně stanovení výše odvodů, podmínek jejich ukládání i možnosti jejich prominutí na zvláštní zákon. To je správný postup, který je v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 5 Listiny, neboť daně a poplatky lze ukládat jen na základě

³¹¹ Konkrétně ustanovením § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a změně některých souvisejících zákonů.

³¹² „*Za veřejné prostranství tak lze považovat tedy každý prostor, který je přístupný všem bez omezení, a takový prostor, který splňuje zákonné znaky veřejného prostranství, je veřejným prostranstvím ex lege. V souvislosti s vlastnickým právem pak vyložil [Ústavní soud], že není protiústavním, pokud režimu veřejného prostranství podléhají také některé prostory vlastněné osobami soukromého práva*“, nález ÚS č. 164 sv. 42 Sb.n.u.US.

³¹³ Nález ÚS spis. zn. Pl. ÚS 45/06.

zákona³¹⁴. Protože však tento zákon nebyl vydán, toto ustanovení ZOPŘK nelze aplikovat³¹⁵.

Přesto ale možnost ukládat odvody, tedy finanční plnění, která by byla příjmem rozpočtu obce, byť účelově vázaným³¹⁶, je v mnoha ohledech pro obce lákavá. Jako příklad lze uvést Ústavním soudem již zrušenou OZV města Prostějova³¹⁷. Cílem OZV byla ochrana veřejné zeleně, avšak jejím hlavním nástrojem, a to ekonomickým, se stal odvod, resp. poplatek, slovy citované vyhlášky „náhrada za ekologickou újmu“³¹⁸. A vyhláška stanovovala dva rozdílné důvody pro její placení.

Jednak ji měl platit každý, jemuž byl prodán nebo pronajat pozemek města, pokud byl účel této dispozice spojen se záborem veřejné zeleně³¹⁹. Přitom zaplacení této náhrady bylo podle čl. 4 odst. 1 citované vyhlášky podmínkou uzavření smlouvy a hlavním problémem ohledně zákonnosti tohoto ustanovení OZV bylo, že tato náhrada nebyla brána jako součást kupní ceny nebo nájemného. Tedy šlo o jednorázovou platbu, která není smluvním plněním a nemá ekvivalentní charakter vůči plnění, které se za ni plátcí dostává, a proto ji Ústavní soud zcela oprávněně označil za poplatek.

Druhým důvodem pro placení náhrady za ekologickou újmu byla podle čl. 4 odst. 2 cit. vyhlášky žádost o povolení kácení dřeviny rostoucí mimo les, která je v majetku města. I zde bylo zaplacení nezbytnou podmínkou vyhovění, a protože povolení ke kácení vydává obecní úřad v přenesené působnosti, platba nabírala formu ne nepodobnou správnímu poplatku³²⁰.

Ústavní soud na návrh ministra vnitra cit. vyhlášku podrobil přezkoumání podle již několikrát zmiňovaného testu³²¹ a shledal ji v rozporu s jeho třetím bodem, tedy že město Prostějov zneužilo zákonem mu svěřenou pravomoc tím, že pokusem zavést

³¹⁴ Za poplatek se považují „platby, které jsou fyzické i právnické osoby povinny platit v souvislosti s činností příslušného státního orgánu, vyvíjenou z jejich podnětu nebo v jejich zájmu“. Citace z Hendrych, D. a kol. Právní slovník. Praha: C. H. Beck, 2001, str. 608.

³¹⁵ Prechalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: Komentář a prováděcí předpisy, str. 49.

³¹⁶ Podle ustanovení § 9 odst. 3 věta první obec tento odvod použije na zlepšení životního prostředí.

³¹⁷ Obecně závazná vyhláška města Prostějova č. 8 /2003, o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města Prostějova ze dne 18. 11. 2003.

³¹⁸ Tu definoval čl. 2 písm.e) cit. vyhlášky jako „finanční úhrada za požadovaný zábor veřejné zeleně nebo kácení dřeviny v majetku města Prostějova“.

³¹⁹ Za zábor veřejné zeleně označil čl. 2 písm. b) cit. vyhlášky jakoukoliv „činnost, která povede k trvalému odstranění trávníku nebo jiné veřejné zeleně v souvislosti s výstavbou nebo zřízením zejména odstavného stání, parkoviště, vjezdu, případně reklamní plochy a dalších ploch“.

³²⁰ Byť se této podobnosti autor OZV snažil vyhnout konstrukcí, že bude zaplacen městu jako právnické osobě a pak následně v jeho zastoupení Odbor správy majetku města požádá slovy OZV orgán státní správy, tedy příslušný odbor městského úřadu v přenesené působnosti, o povolení ke kácení.

³²¹ Ten byl v tomto nálezu ÚS č. 61 sv. 36 Sb.n.u.US použit vůbec poprvé.

prostřednictvím OZV institut, který je normou ústavního práva (čl. 11 odst. 5 Listiny) vyhrazen k upravení zákona, a napadenou vyhlášku zrušil.

Za další problém cit. vyhlášky, který již ale Ústavní soud ani nepotřeboval zmínit, lze považovat i to, že oprávněným ze způsobené ekologické újmy je stát, nikoli obec³²². „Případné nároky obce jako vlastníka zeleně lze řešit jen jako soukromoprávní nárok na náhradu škody. Případně lze věc upravit smluvně při úpravě podmínek nájmu příslušného pozemku ve vlastnictví obce“³²³.

5.1.2. Vydávání nařízení obce

Nařízení obce je právním předpisem, který vydává obec v přenesené působnosti. V Ústavě je jeho zakotvení zařazeno do stejného ustanovení - čl. 79 odst. 3 Ústavy - a tedy i do stejného režimu jako právní předpisy vydávané ministerstvy a jinými správními úřady. „Vzhledem k zařazení tohoto článku do hlavy třetí, upravující moc výkonnou, lze mít za to, že obec zde vykonává státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony“³²⁴. Vzhledem k tomu, že jde o právní předpis podle čl. 79 odst. 3 Ústavy, proto musí nařízení obce být nejen *secundum et intra legem*, ale musí k jeho vydání existovat i zákonné zmocnění³²⁵. „Zmocnění k vydání musí být jednoznačné a zřetelné. Nepřípustná jsou proto ustanovení zákona formulovaná tak, že není jisté, zda jde o zmocnění k vydání právního předpisu nebo k vydání individuálního a konkrétního rozhodnutí“³²⁶. Nařízení obce je z těchto důvodů možno charakterizovat jako předpis nejen sekundární, tedy podzákonný, ale i derivativní, prováděcí. Při vydávání nařízení obce se podle § 61 odst. 2 písm. a) OZ orgány obce (tedy nejčastěji rada obce) řídí nejen zákony, jako je tomu v případě OZV, ale i jinými právními předpisy, přičemž půjde nejčastěji o nařízení vlády nebo vyhlášky ministerstev. Naopak vázanost usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, jakožto interními normativními dokumenty při vydávání nařízení obce, založena není.

Orgánem, kterému je tato funkce svěřena, je rada obce, neboť podle § 102 odst. 2 písm. d) OZ je jí tato činnost vyhrazena. Pouze v případě, že se rada v (malé) obci nevolí, tak tato působnost přechází na zastupitelstvo. K přijetí nařízení je třeba souhlasu

³²² Vicha, O. K pravomoci obcí vydávat obecně závazné vyhlášky k ochraně životního prostředí. In České právo životního prostředí č. 1/2005, str. 119.

³²³ Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy, str. 277.

³²⁴ Nález ÚS č. 46 sv. 5 Sb.n.u.US.

³²⁵ Znění tohoto článku Ústavy příslušné ustanovení OZ, tedy § 11 odst. 1 pouze opakuje v konkretizované variantě s ohledem na obec.

nadpoloviční většiny všech jejích členů, kteří se usnášejí na neveřejném zasedání. Nařízení je zpravidla závazné pouze pro území obce, jejíž rada, resp. zastupitelstvo, jej vydalo, s výjimkou uvedenou v § 11 odst. 2 OZ, podle které obce s rozšířenou působností (naplňující tak svou úlohu „malého okresu“) mohou vydávat nařízení pro celý svůj správní obvod. Tato výjimka ale představuje významnou kolizi s pojetím demokratické legitimacy normotvorby, neboť pro všechny ostatní obce ve správním obvodu příslušné obce s rozšířenou působností půjde o rozhodování „o nás bez nás“ tělesem, které je v první řadě výkonným orgánem jiného územního samosprávného celku³²⁷.

Jestliže v případě OZV byl obci zákonem stanoven prostor, ve kterém si mohla svobodně rozhodovat o své právo tvorbě, znamená potřeba výslovného zákonného zmocnění pro vydání nařízení obce, že již v zákoně musí být každý případ jasně specifikován. Vzhledem k neustálým změnám právní úpravy a na počátku desetiletí provedené reformě organizace státní správy ustanovení některých zákonů ne úplně odpovídají aktuálním požadavkům doby a je třeba je interpretovat a aplikovat s využitím interpretačního postupu *lex posterior derogat legi priori*. Například v níže uvedených případech nařízení podle LesZ tento zákon uvádí vydávání těchto právních předpisů jako součást působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností. To by odpovídalo původní právní úpravě, která počítala s nařízením okresního úřadu, ale dnes je podle OZ možné vydávání nařízení obce jen radou obce, resp. výjimečně jeho zastupitelstvem³²⁸.

5.1.2.1 Nařízení k omezení nebo zákazu rušivé činnosti

Obecná ochrana rostlin a živočichů podle § 5 odst. 1 ZOPŘK zahrnuje jejich ochranu před zničením, poškozováním a dalšími činnostmi, které by ohrožovaly přežití těchto druhů nebo by hrozily zničením jejich ekosystému³²⁹. „*Nejde zde tedy o ochranu jedině jako je tomu u zvláště chráněných rostlin a živočichů, ale o ochranu celých druhů proti vyhubení, ale i formám degradace druhů*“³³⁰. Nástrojem této ochrany mohou být vedle individuálních správních aktů, přičemž by se zde uplatnil postup podle § 66 ZOPŘK, i nařízení obcí s rozšířenou působností podle ustanovení § 77 odst. 1 ZOPŘK. Právní

³²⁶ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. cit. dílo, str. 584.

³²⁷ S odvoláním na tyto důvody pak Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice, str. 146 usuzuje, že ustanovení § 11 odst. 2 OZ je protiústavní.

³²⁸ Tamtéž, str. 186.

³²⁹ Obdobnou formulaci, která je ve skutečnosti volnou citací zmíněného ustanovení ZOPŘK, jako zdůvodnění stanovení absolutního zákazu sběru hlemýždě zahradního v celém svém správním obvodu obce s rozšířenou působností obsahuje nařízení města Podbořany č. 7/2005, o zákazu sběru hlemýždě zahradního.

předpis zde má výhodu v tom, že je směřován ke všem potencionálním porušitelům ochrany rostlin a živočichů a není třeba jej adresovat konkrétní osobě. Zvláštností úpravy tohoto nařízení podle ZOPŘK je fakt, že je však nelze vydat preventivně, nýbrž vydání tohoto nařízení je vázáno na předchozí porušení podmínek obecné ochrany rostlin nebo živočichů. Sankci zakazujícím nebo omezujícím ustanovením těchto nařízení poskytuje jednak § 58 odst. 4 OZ, který stanoví skutkovou podstatu správního deliktu spočívající v porušení povinnosti stanovené právním předpisem obce a jednak PřestZ, neboť takové jednání může být i přestupkem proti pořádku ve státní správě podle § 46 odst. 1 PřestZ.

5.1.2.2 Dočasné omezení nebo vyloučení vstupu do lesa

LesZ nabízí obcím s rozšířenou působností hned tři příležitosti, kdy by mohly vydat nařízení obce. V ustanovení § 19 odst. 3 LesZ jde o možnost dočasného a místně vymezeného omezení nebo úplného pozastavení práva na obecné užívání lesů.³³¹ Toto omezení nebo vyloučení vstupu do lesa musí být ohraničeno jednak místně vymezením území, na které se vztahuje, jednak časově a musí se opírat o zákonný důvod. Územní vymezení platnosti nařízení by nemělo činit potíže, ohledně časového vymezení LesZ předepisuje maximální dobu omezení nebo vyloučení vstupu do lesa, a to tři měsíce s případným prodloužením o stejnou dobu, ale pouze jedenkrát. „*Pokud by snad i po této prodloužené době důvody trvaly, není další prodloužení možné, tzn. že ... by muselo být vydáno nové nařízení*“³³². LesZ pak poskytuje dva okruhy důvodů, proč lze takové nařízení vydat. Jsou jimi ochrana lesa, například v době dlouhodobého sucha a s tím spojeného zvýšeného rizika vzniku lesního požáru, a zájem na zdraví a bezpečnosti občanů. Tento důvod by přicházel v úvahu například při větrných kalamitách³³³. Vydání nařízení obce k omezení nebo vyloučení vstupu do lesa se nijak nedotýká podobných příkazů či opatření podle jiných právních předpisů nebo rozhodnutí podle nich vydaných³³⁴.

³³⁰ Prchalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, str. 35.

³³¹ Toto právo zahrnuje podle ustanovení § 19 odst. 1 LesZ oprávnění vstupovat do lesa a sbírat tam pro vlastní spotřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest.

³³² Staněk, J. Lesní zákon v teorii a praxi, str. 59.

³³³ Viz např. nařízení města Jindřichův Hradec č. 1/2007, k provedení krizových opatření při vyhlášení nouzového stavu a nařízení Města Ostrova č. 1/2007, o dočasném vyloučení vstupu do lesů v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů, která reagují na stavy vzniklé po větrné kalamitě a vichřici, v prvním případě dokonce vyhlášen pro danou oblast nouzový stav podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

³³⁴ Lze zmínit např. ochranu myslivosti podle § 9 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

5.1.2.3 Opatření při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese

Na podobné situace jako ve výše uvedeném případě, tedy přírodní kalamity, nebezpečí požárů, ale také i přemnožení škůdců, je možné reagovat vedle restrikce práva obecného užívání lesů i nařízením určitých opatření k odstranění ohrožení a zmírnění následků. Těmi mohou být podle § 32 odst. 2 LesZ například zastavení těžby v lese, omezení nakládání se dřevem, semeny či sazenicemi nebo provedení ochranných zásahů k hubení škodlivých organismů³³⁵. Vedle správních rozhodnutí, obsahujících příkazy vlastníku lesa k danému jednání, je možno přijmout k uložení povinnosti provést opatření podle odst.2 i prostřednictvím nařízení obce s rozšířenou působností. Ustanovení § 32 odst. 3 LesZ, které tuto pravomoc zakotvuje, však nebylo dostatečně novelizacemi aktualizováno, proto používá výraz „vyhláška“, ale poznámka pod čarou vztahující se k tomu termínu již správně odkazuje § 11 OZ, tedy úpravu nařízení obce. Stejný důsledek vyplývá i z postavení OZ, které působí vůči těmto starším právním normám jako nepřímá novela³³⁶.

Je ještě nutné poznamenat, že jak v tomto, tak v předchozím případě vydává nařízení obec s rozšířenou působností pouze tehdy, pokud uložené povinnosti a omezení nepřesáhnou její správní obvod.

5.1.2.4 Zpracování lesních hospodářských osnov

Pro náležitou ochranu lesů je důležité správné a správně organizované hospodaření v lesích. K tomuto účelu slouží lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy, přičemž ty druhé zmiňované jsou zpracovávány pro lesy ve vlastnictví fyzických a právnických osob³³⁷ o výměře menší jak 50 ha, pokud tyto dobrovolně nezvolily zpracování lesního hospodářského plánu. Zpracování lesní hospodářské osnovy zajišťují obecní úřady obcí s rozšířenou působností podle § 48 odst. 2 písm. d) LesZ, vzhledem k tomu, že znamenají uložení povinností vlastníkům lesa, je třeba aby měli možnost

³³⁵ Nařízení města Kroměříže č. 1/2004, o stanovení mimořádných opatření k ochraně lesa proti hmyzím škůdcům – kůrovcům, ve svém čl. 2 ukládá vlastníkům lesa zjišťovat a vést evidenci výskytu kůrovců, vyhledání a asanace napadeného dříví, podávání měsíčních zpráv orgánu státní správy lesů o sumarizaci škod a provádění kontroly výskytu kůrovců pomocí lapačů nebo lapáků. Nařízení města Kopřivnice č. 2/2004, kterým se ukládají vlastníkům lesa opatření v ochraně lesa, obsahuje například úpravu asanace kůrovcového dříví oloupání kůry stromů a jejím následným spálením nebo chemickou asanací.

³³⁶ Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice, str. 162.

³³⁷ Za právnickou osobu se zde nepovažuje stát, neboť pro lesy v jeho vlastnictví musí být podle § 24 odst. 3 LesZ vždy zpracován lesní hospodářský plán.

podobu osnovy ovlivnit. Z tohoto důvodu musí být záměr zadat zpracování osnovy vyhlášen nařízením obce³³⁸ s rozšířenou působností. Podle ustanovení § 13 vyhlášky o lesním hospodářském plánování³³⁹ musí být tento záměr vyhlášen v nejméně 18-ti měsíčním předstihu a v nařízení musí být vlastníků lesů³⁴⁰ stanoven termín pro oznámení jejich hospodářských záměrů a uplatnění požadavků na zpracování osnovy. Je otázkou, zda-li jde v tomto případě po materiální stránce vůbec o právní předpis, když nemusí přímo obsahovat žádné právní normy, tedy přinášet jakákoli pravidla chování³⁴¹.

5.2 Obce při ochraně dřevin rostoucích mimo les

Dřeviny rostoucí mimo les³⁴² náleží mezi ty prvky přírody, se kterými se můžeme setkat nejčastěji, a to i v urbanizovaných oblastech. Jejich přítomnost v krajině přináší užitek jak ostatním živým organismům (hnízdíště), tak i člověku z důvodů estetických, ochrany proti hluku, prachu i zpevnování terénu. Bohužel jejich četný výskyt vede i k četným střetům zájmu na jejich ochraně jakožto součásti přírody a krajiny a zájmů v první řadě ekonomických. To, že je můžeme najít kdekoli, v každé obci, vedlo zákonodárce k tomu, že otázky jejich ochrany a hlavně i řešení výše naznačeného sporu svěřil v ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) ZOPŘK obecnímu úřadu každé obce. Ze závažných důvodů si však tuto působnost mohou v případě obcí ležících na území národního parku nebo CHKO vyhradit správy těchto zvláště chráněných území. „*Zákon formu vyhrazení nestanoví. Lze mít za to, že stačí opatření správy, tj. nikoli správní rozhodnutí*“³⁴³. Další možnosti spolupráce obcí se správami spočívají v konzultacích a poskytování rad ze strany odborně lépe vybavených správ.

Základem ochrany těchto dřevin je zákaz § 7 odst. 1 ZOPŘK je ničit a poškozovat. Podle prováděcí vyhlášky k ZOPŘK³⁴⁴ je tím myšlen nedovolený zákaz, který způsobí podstatné a trvalé snížení ekologických a estetických funkcí dřeviny nebo způsobí

³³⁸ LesZ opět nebyl v ustanovení §25 odst. 2 novelizován, a tedy hovoří o obecně závazné vyhlášce. Z důvodu nedůslednosti zákonodárce při novelizacích tedy LesZ ve třech materiálně stejných případech používá tři různé pojmy.

³³⁹ Vyhláška ministerstva zemědělství č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování.

³⁴⁰ Ležícím v oblasti vymezené nařízením nejlépe pomocí katastrálních území.

³⁴¹ Např. nařízení města Otrokovice č. 6/2003, kterým se vyhláší záměr zadat zpracování lesních hospodářských osnov, které jen rekapituluje ustanovení LesZ a vyhlášky o lesním hospodářském plánování.

³⁴² Podle definice obsažené v ustanovení § 3 odst. 1 písm. g) ZOPŘK jde o strom či keř, který se může vyskytovat samostatně i ve skupinách, ve volné krajině i na území sídelních útvarů a hlavně mimo les, tedy mimo lesní půdní fond podle LesZ (dále jen „dřevina“, což je i legislativní zkratka použitá ZOPŘK).

³⁴³ Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str. 298.

(bezprostředně či následně) jejich odumření. Povinnost pečovat o dřeviny je uložena jejich vlastníkům, tedy vlastníkům pozemků³⁴⁵, na kterých rostou, neboť jsou tohoto pozemku neoddělitelnou součástí. Zároveň je ale řádná péče o dřeviny i veřejným zájmem, což opravňuje ingerenci orgánů ochrany přírody a krajiny, které mohou vlastníkovi uložit v případě výskytu nákazy na této dřevině provedení nezbytných zásahů, včetně pokácení těchto dřevin. K uložení provedení těchto zásahů je věcně příslušný na základě zbytkové působnosti obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Ochrana dřevin je v ZOPŘK pojímána ve dvou rovinách. Jednak jde o vynuucování respektování výše uvedeného zákazu a povinnosti, a to prostřednictvím ukládání sankcí za přešůpek nebo jiný správní delikt, a jednak o institut povolování kácení dřevin.

Povolování kácení dřevin a výjimky z něj slouží jako brzda upřednostňování ekonomických zájmů před těmi ekologickými a estetickými a má zajistit, aby před tím, než dřevina ustoupí čemukoli jinému, byl celý případ zvážen a bylo o něm rozhodováno. Povolení lze vydat pouze ke kácení dřevin, nikoli k jejich poškození, např. ořezu. „*Případné rozhodnutí o „povolení ořezu dřevin“ není proto toliko nezákonné (vadné, ale přesto požívající presumpce správnosti správního aktu), ale je nulitní*“³⁴⁶. Tato otázka totiž získává na významu ve spojitosti se zněním skutkové podstaty správního deliktu podle § 88 odst. 1 písm. c) ZOPŘK, spočívající v poškození nebo zničení bez povolení dřeviny nebo skupiny dřevin. Podmínka „bez povolení“ se vztahuje pouze na zničení a nikoli poškození, což se jednak opírá o absenci právní úpravy možného povolení k poškození a také o z hlediska výkladu jednodušší ustanovení zakotvující obdobně formulovanou skutkovou podstatu přestupku podle § 87 odst. 2 písm. e) ZOPŘK, kde je jednoznačně odděleno pokácení bez povolení a závažné poškození³⁴⁷. Na druhou stranu, tento výklad by ale mohl být problematický z důvodu použití analogie *in malam partem*, tedy v neprospěch pachatele správního deliktu.

Obecným pravidlem obsaženým v ustanovení § 8 odst. 1 ZOPŘK je, že k pokácení každé dřeviny je třeba povolení, přičemž žádost o povolení je třeba podepřít vážnými

³⁴⁴ Ustanovení § 8 odst. 1 vyhlášky MŽP č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

³⁴⁵ Tato povinnost je zákonem uložena pouze vlastníkům, a nikoli nájemcům. „*Takže povinnost péče o dřeviny váže i ty vlastníky, kteří pozemky pronajali*“. Těto odpovědnosti se nemohou zbavit ani smluvním ujednáním s nájemcem, že tento se bude o dřeviny na pronajatém pozemku starat. Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str. 117.

³⁴⁶ Jelínková, J. Ochrana dřevin před poškozováním – nástin některých právně sporných otázek. Ekologie a právo č. 01/2006, str. 8.

³⁴⁷ Jelínková, J. Některé příčiny nízké účinnosti práva v ochraně dřevin rostoucích mimo les – mírně depresivní zkušenosti právníka České inspekce životního prostředí. In Průchová, I. (edit.) Aktuální otázky práva životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2005, str. 130.

důvody na straně žadatele, za které lze nejčastěji považovat umístění nové stavby či rozšíření stavby původní, stín vrhaný dřevinou na dům nebo hrozící škody na stavbách v důsledku růstu kořenů či větví. „Závažným důvodem ... může být i špatný zdravotní stav dřeviny, jímž je snížena nebo vyloučena její funkční a estetický význam. Povolení k pokácení stromu tak nelze vztahovat výlučně ke zdravému stromu“³⁴⁸. Pro ilustraci uvádím v příloze č. 3 statistiku podaných žádostí a povolených kácení dřevin ve vybraných obcích zlínského regionu.

Z tohoto pravidla existuje několik výjimek, z hlediska běžných vlastníků pozemků, pokud jsou jimi fyzické osoby užívající tento pozemek, je nejvýznamnější stanovení velikosti, přičemž dřeviny, které jí nedosahují, je možno kácet bez povolení³⁴⁹. Tento postup je nejjednodušší i z pohledu státní správy, neboť není ze strany kácějícího třeba žádného aktu vůči ní směřovaného.

Naopak v dalších dvou případech, na které ZOPŘK pamatuje, je třeba oznámení. A to s 15-ti denním předstihem u kácení z důvodů pěstebních, zdravotních nebo při výkonu oprávnění podle zvláštních předpisů³⁵⁰. ZOPŘK sice nespécifikuje náležitosti tohoto oznámení, ale vrchní soud v Praze dovedl, že „musí zamýšlený zásah konkretizovat co do důvodů i co do rozsahu tak, aby orgán ochrany přírody mohl posoudit soulad s požadavky ochrany dřevin“³⁵¹. Podle Jelínkové³⁵² by mělo obsahovat stejné náležitosti jako žádost o povolení, aby obsahovalo dostatečné podklady pro orgán ochrany přírody³⁵³. Lhůta mezi podáním oznámení a možným provedením kácení poskytuje orgánu ochrany přírody možnost posoudit, zda-li jsou tyto důvody opravdu v daném konkrétním případě natolik intenzivní, aby převažily nad potřebou ochrany dřevin. Pokud orgán ochrany přírody usoudí, že nepřevažují a zamýšlené kácení např. přesahuje rámec dovolený zvláštními právními předpisy, na které ZOPŘK odkazuje, nebo je toto oznámené kácení jiným způsobem v rozporu s ochranou přírody a krajiny, má možnost kácení pozastavit, omezit

³⁴⁸ Rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 3. 12. 2003, čj. M/101043/03 SRK/764/P-1496/03. Čerpáno z Langrová, V. Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, str. 46.

³⁴⁹ Podle ustanovení § 8 odst. 1 vyhlášky MŽP č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny jde o stromy o obvodu kmene do 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí a souvislé keřové porosty do celkové plochy 40 m².

³⁵⁰ Jako jsou vodní zákon, zákon č. 266/1994 o drahách, zákon č. 458/2000 Sb., podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon).

³⁵¹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 5. 2000, čj. 2 A 29/98-26. Čerpáno z Langrová, V. Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, str. 45.

³⁵² Jelínková, J. Kácení dřevin na oznámení podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny – ve spojení s postupem obecních úřadů vážná hrozba pro stromy?. Ekologie a právo č. 01/2007, str. 4.

³⁵³ Podle vládního návrhu novely ZOPŘK, sněmovní tisk 632 z roku 2008, je v novém znění navrhováno, že „Ministerstvo životního prostředí stanoví prováděcím právním předpisem nedovolené zásahy do dřevin, které

nebo i úplně zakázat. Obecní úřad ale vzhledem k dané krátké lhůtě musí neprodleně zahájit správní řízení a v něm použít nástrojů jako je předběžné opatření podle § 61 SŘ nebo rozhodnutí ve věci se současným vyloučením odkladného účinku odvolání podle § 85 odst. 2 SŘ³⁵⁴.

Oznámení je také třeba, ale podávané až ex post opět v 15-ti denní lhůtě, při kácení dřevin za podmínek krajní nouze, tedy bezprostředního ohrožení života nebo zdraví nebo škody značného rozsahu. Tato bezprostřednost ohrožení se vztahuje pouze k ohrožení života či zdraví a nikoli již na hrozbu škody značného rozsahu³⁵⁵. Může jít o ohrožení stability jak stromu, tak i půdy, kde roste, např. vlivem sesuvů.

K ochraně přírody a krajiny jistě náleží i zájem na tom, aby vykácené dřeviny nebyly úplnou ztrátou přírody i po kvantitativní stránce, ale aby místo nich vyrostly jiné dřeviny na místě, kde to již nebude kolidovat s jinými zájmy. Proto může orgán ochrany přírody uložit žadateli o povolení kácení přiměřenou náhradní výsadbu. Jde o kompenzační opatření k odstranění ekologické újmy podle § 27 odst. 1 zákona o životním prostředí, která však nevznikla protiprávně, a proto nepůjde o druh náhradního opatření podle § 86 odst. 2 ZOPŘK, i když záměr ustanovení je stejný, a kterému je v ustanovení § 9 odst. 4 ZOPŘK postavena na roveň.

S náhradní výsadbou může být spojena i povinnost o vysázené dřeviny po určitou dobu, nejdéle 5 let, pečovat. Ze znění ustanovení § 9 odst. 1 ZOPŘK vyplývá, že tato rozhodnutí, tedy o náhradní výsadbě a následné péči, je možno učinit jen společně s povolením kácení, a to ve stejném rozhodnutí. To „*musí být zcela konkrétní. Mělo by obsahovat počet a druh dřevin, jejichž výsadba se ukládá, místo, kde má být výsadba realizována, a samozřejmě lhůtu, do kdy je třeba povinnost splnit*“³⁵⁶. Z tohoto důvodu také tato povinnost nemůže být spojena s kácením, které se jen oznamuje nebo které je úplně volné podle § 8 odst. 3.

Prioritou by jistě mělo být, aby byl pro náhradní výsadbu použit jiný pozemek ve vlastnictví té osoby, která žádala o povolení kácení. Pokud by takový pozemek nebyl k dispozici, pak je třeba najít jiný, který je ale možno použít pochopitelně jen se souhlasem jeho vlastníka. Možnost vydání rozhodnutí ukládajícího jedné osobě povinnost je tak podmíněna souhlasem jiné, také soukromoprávní osoby. Touto osobou bývají nejčastěji

jsou v rozporu s požadavky na jejich ochranu, náležitosti žádosti o povolení kácení dřevin rostoucích mimo les, náležitosti oznámení o kácení dřevin a období, ve kterém se kácení dřevin zpravidla provádí“.

³⁵⁴ Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str. 119.

³⁵⁵ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 12. 1998, čj. 30 Ca 131/98-21. Čerpáno z Langrová, V. Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, str. 44.

obce, které za tímto účelem podle § 9 odst. 2 ZOPŘK mají vést evidenci vhodných pozemků, jak v jejich vlastnictví, tak sem mohou zařadit i cizí pozemky po projednání s jejich vlastníkem. „Provedení výsadby nelze nahradit peněžní platbou. Není však vyloučeno, aby si povinná osoba najala k provedení náhradní výsadby jinou osobu, ať již fyzickou nebo právnickou“³⁵⁷. Druhé řešení kompenzačního opatření, tedy odvod do rozpočtu obce, zatím nebyl zákonem realizován, k této problematice z pohledu obcí viz kapitola 5.1.1.2.

5.3 Přestupky a správní delikty projednáváné obcemi

Uplatňování právní odpovědnosti, v tomto případě správně-právní odpovědnosti, je nástrojem prosazení práva ve chvíli, kdy již bylo porušeno. Pokud se tedy některá osoba při svém jednání neohlíží na příkazy a zákazy stanovené právními předpisy k ochraně životního prostředí a neváhá je porušit, zbývá již jen uplatnění právní odpovědnosti. Ta plní funkci jednak preventivní díky odstrašujícím působení sankcí a pak následně i reparační, neboť „cílem uplatňování sankční odpovědnosti je odstranit narušení stavu, které vzniklo jednáním v rozporu se zákonem a eliminovat škodlivé následky protiprávního chování s cílem zabránit či předejít jeho opakování“³⁵⁸.

Na úseku sankční odpovědnosti podle norem správního práva trestního můžeme rozlišovat dva hlavní druhy odpovědnosti. A to za přestupek a za jiný správní delikt. Přestupek je v ustanovení § 2 odst. 1 PřestZ charakterizován těmito znaky:

- Jde o zaviněné jednání, přičemž stačí zavinění ve formě nedbalosti, pokud zákon výslovně nestanoví, že je třeba úmyslného zavinění. Z toho lze dovodit, že odpovědnost za přestupek může stihnout pouze fyzické osoby.
- Toto jednání porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti, čímž je vyjádřena materiální stránka přestupku.
- Jde o jednání, které naplňuje některou ze skutkových podstat, které jsou jako skutkové podstaty přestupku takto označeny buď v PřestZ, nebo v jiném zákoně.
- Z výše uvedeného vyplývá, že dané jednání je tak zákonem prohlášeno za protiprávní;

³⁵⁶ Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str.. 121.

³⁵⁷ Prechalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: Komentář a prováděcí předpisy, str. 49.

³⁵⁸ Borovičková, H., Havelková, S. Nástroje ochrany přírody a krajiny. Praha: MŽP, 2005, str. 34.

přestupek je vymezen i negativně, neboť jím není jednání, které je trestným činem nebo jiným správním deliktem. Tím ale není vyloučeno, aby z praktického hlediska jednotné počínání naplnilo i skutkovou podstatu trestného činu, i přestupku. Např. nepovolené pokácení a odvezení dřeviny je dvěma skutky, když nepovolené pokácení je přestupkem podle ZOPŘK a odvezení dřeviny, tedy přisvojení si dřeva, může být podle výše způsobené škody buďto přestupkem proti majetku, nebo trestným činem krádeže. Totiž „*skutek kácení stromů rostoucích mimo les bez povolení orgánů ochrany přírody není jednáním popsáním ve skutkové podstatě trestného činu krádeže*“³⁵⁹. Možné pochybnosti o kvalifikaci činu nemusí a nesmí být na překážku urychlenému postihu i za přestupek, neboť na tuto situaci pamatuje ustanovení § 94 PřestZ, které přikazuje zrušit pravomocné rozhodnutí o přestupku v případě, že za týž skutek byla stejná osoba odsouzena nebo zproštěna obžaloby pro trestný čin.

Fakt, že za přestupek lze postihovat pouze fyzické osoby a současný nárůst významu jednání osob právnických, které díky své ekonomické síle a rozvětvené vnitřní struktuře jsou vůči uplatňování odpovědnosti za přestupek do značné míry imunní – velmi těžko se v rámci složité korporátní struktury hledá odpovědná osoba, kterou by bylo lze stíhat za přestupek a zároveň částky udílených pokut jsou velmi nízké, vedl k potřebě zavést takový odpovědnostní institut, kterým by byly i tyto osoby postižitelné. Proto se tyto správní delikty odlišují od přestupků v těchto charakteristikách:

- Odpovědnými osobami jsou osoby právnické, kterým jsou v tomto případě postaveny na roveň fyzické osoby při výkonu podnikatelské činnosti³⁶⁰. „*Právě tyto osoby porušením právních předpisů zpravidla způsobují nejzávažnější právní následky*“³⁶¹. Vodítkem zde není pouze oficiálně deklarovaný účel podnikání popsany v potřebném povolení podnikání, ale hlavně posouzení konkrétní činnosti. „*Indiciemi při tomto posouzení potom mohou být především hlediska dosažení podnikatelského zisku, provádění činnosti podnikatelským jménem, popř. na*

³⁵⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2005 čj. 2 Ca 5/2005-33. Čerpáno z Langrová, V. Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, str. 63.

³⁶⁰ Naopak u právnické osoby nehraje podnikatelská činnost a její souvislost s protiprávním jednáním jakoukoli roli. „*Sankční odpovědnost podle ustanovení § 88 odst. 1, 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb. lze vyvodit proti každé právnické osobě, která se dopustí protiprávního jednání na úseku ochrany přírody a krajiny, tedy i proti obci, a to bez ohledu na skutečnost, zda k protiprávnímu jednání právnické osoby došlo při výkonu podnikatelské činnosti či nikoliv*“ - Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 4. 1998, čj. 7 A 38/97-19. Čerpáno z Langrová, V. Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, str. 20.

³⁶¹ Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy, str. 142.

*nemovitostech užívaných k podnikání, s použitím prostředků sloužících k výkonu podnikatelské činnosti, za prostředky získané nebo určené pro podnikatelskou činnost. Přitom není nutné, aby toto jednání odpovídalo přímo předmětu podnikání; postačí, aby mezi jednáním a předmětem podnikání existovala souvislost*³⁶². Na druhou stranu je nutno poznamenat, že tento model subjektu jiného správního deliktu není jediný a LesZ za takový delikt zakládá odpovědnost každému bez omezení.

- I skutkové podstaty jiných správních deliktů mají vedle formální i svou materiální stránku. Podle názoru MŽP by se totiž měla veřejnoprávní sankcí postihovat jen jednání společensky nebezpečná a je tedy „*nutno zkoumat, zda dané jednání naplňuje i materiální stránku skutkové podstaty, tedy zda ohrožuje nebo dokonce porušuje společenský zájem*“³⁶³.
- Z faktu, že tyto skutkové podstaty jsou koncipovány za účelem postihování právnických osob, je v nich upuštěno od subjektivní odpovědnosti, a tedy se zavinění nezkoumá. Ani jeden ze tří zákonů, kterými se tato práce zabývá, přitom nezakotvuje tzv. liberační důvod, jistou možnost liberace lze přesto vidět v povinném znaku správního deliktu, a to protiprávnosti, díky čemuž je možné uplatnit alespoň okolnosti vylučující protiprávnost. Případnou možnost moderace a zohlednění intenzity příčinné souvislosti při posuzování odpovědnosti právnické nebo podnikající fyzické osoby nabízejí ustanovení, předepisující orgánu rozhodujícímu o výši uložené pokuty přihlídnout k závažnosti protiprávního jednání a k jeho následkům³⁶⁴. Tato úvaha „*musí být v odůvodnění rozhodnutí popsána tak, aby bylo rozhodnutí přezkoumatelné. Z hlediska rozhodovací praxe se jedná o jedno z nejčastějších pochybení správních orgánů*“³⁶⁵.
- Jiné správní delikty se od přestupků odlišují také podstatně vyššími částkami pokut, které lze za tato protiprávní jednání uložit. Tak zatímco podle ZOPŘK lze za přestupek uložit pokutu ve výši maximálně 200 000 Kč³⁶⁶, tak za obdobná jednání

³⁶² Sdělení sekretariátu rozkladové komise o výkladu právních předpisů, přijatých výkladovou komisí ministra životního prostředí č. 6/2005, Věstník Ministerstva životního prostředí ročník 2005, částka 5, str. 57.

³⁶³ Sdělení sekretariátu rozkladové komise o některých správních rozhodnutích ministra životního prostředí č. 8/2005, Věstník Ministerstva životního prostředí ročník 2005, částka 4, str. 43.

³⁶⁴ K tomu ustanovení § 88 odst. 3 ZOPŘK, které hovoří o přihlížení k rozsahu hrozící nebo způsobené újmy ochraně přírody a krajiny a také ustanovení § 56 odst. 2 LesZ a velmi podobně formulované ustanovení § 58 odst. 5 OZ zmiňující mezi důvody zasluhujícími zohlednění dobu trvání a následky protiprávního jednání. Naopak ZOZPF žádné takové ustanovení neobsahuje.

³⁶⁵ Miko, L., Borovičková, H. a kol., cit.dílo, str. 333.

³⁶⁶ To v případě, že přestupek byl spáchán ve zvláště chráněném území podle § 87 odst. 4 ZOPŘK.

lze právnickou osobu nebo fyzickou osobu při výkonu její podnikatelské činnosti postihnout pokutou až desetkrát vyšší.

- Zatímco přestupky musí být takto v zákoně výslovně označeny, tak u jiných správních deliktů není stabilizovaná terminologie. Proto OZ používá pojmu správní delikty a ZOPŘK, ZOZPF a LesZ, které jsou staršího data, méně určitý výraz pokuty³⁶⁷.

5.3.1 Přestupky na úseku ochrany životního prostředí

Přestupky na úseku ochrany životního prostředí můžeme rozdělit do dvou skupin podle toho, v jakém předpise jsou popsány jejich skutkové podstaty. Buď jsou ve zvláštních zákonech, tedy v tomto případě ZOPŘK a LesZ (ZOZPF neupravuje žádné přestupky) anebo je můžeme nalézt přímo v PřestZ.

V ZOPŘK jsou skutkové podstaty přestupků vyčteny³⁶⁸ v ustanovení § 87, kde jsou rozděleny do tří skupin s rozdílnou maximální výší pokuty, kterou lze uložit. Původně mělo toto rozdělení odrážet nebezpečnost jednotlivých jednání, např. pokácení jedné dřeviny bez povolení je uvedeno v odstavci 2 a totéž jednání spáchané na skupině dřevin následně v odstavci 3, což znamená pětikrát větší horní hranici pokuty. Ne vždy však tento systém úplně odpovídá. *„Na základě vyhodnocení cca 13 let [cit. dílo je z roku 2005 - pozn. diplomanta] účinnosti a praktické aplikace zákona je třeba konstatovat, že toto rozdělení skutkových podstat podle závažnosti přesně neodráží závažnost a nebezpečnost protiprávního jednání, jak je vnímána současnou rozhodovací praxí i odborníky – biology“³⁶⁹*. Jeden příklad podle mne vyplyne z porovnání zničení součásti přírody ve zvláště chráněném území, zničení rostliny ohroženého druhu nebo usmrcování ptáků, které jsou obsaženy v ustanoveních prvních třech písmen odstavce 2. a neprokázání předepsaným způsobem původu živočicha či rostliny podle § 87 odst. 3 písm. o) ZOPŘK. Podle odstavce 4 téhož paragrafu je možné, pokud je přestupek proti zvláště chráněným rostlinám, živočichům či památným stromům spáchan na území zvláště chráněného území, pokutu zdvojnásobit.

S ohledem na formulaci *„orgán ochrany přírody uloží pokutu“* je tuto formu sankce třeba považovat za obligatorní, a proto nelze uložit napomenutí, které podle § 11 odst. 2

³⁶⁷ Ustanovení § 58 a 59 OZ, § 88 ZOPŘK, § 20 ZOZPF a § 54 – 56 LesZ.

³⁶⁸ Přitom ale platí, že formulace obsažené v § 87 ZOPŘK vytvářejí celistvou skutkovou podstatu až ve spojení s primárními povinnostmi obsaženými v předchozích částech zákona.

PřestZ nelze s pokutou kombinovat. Vzhledem k tomu, že sankci zákazu činnosti ZOPŘK nikde ve svých ustanoveních neobsahuje, není ji též možné použít, a tak k doplnění pokuty lze využít jen propadnutí věci, která byla ke spáchání přestupku použita nebo určena anebo byla přestupkem získána, popř. byla nabyta za věc přestupkem získanou.

Také přestupky uvedené v § 53 LesZ jsou podle výše pokut, které mohou být za jejich spáchání uloženy, a tedy i podle závažnosti, rozděleny na dvě skupiny. Rozdílem oproti ZOPŘK je to, že všechny skutkové podstaty jsou uvedeny v jednom odstavci a toto rozdělení je provedeno v odstavci 2 cit. paragrafu. Opět jako v ZOPŘK jsou tyto skutkové podstaty provázány s primárními povinnostmi, v tomto případě zákazy, uvedenými v předchozích hlavách LesZ, převážně v § 20 označeného „*Zákaz některých činností v lesích*“. Dalším rozdílem ve srovnání s ZOPŘK, který zmíním, je možnost uložit i napomenutí podle § 11 odst. 1 písm. a) PřestZ, neboť z formulace § 53 odst. 2 LesZ, kdy orgán státní správy lesů může uložit pokutu, lze dovodit, že ji uložit také nemusí a namísto ní může vystačit i s pouhým napomenutím, což by bylo odpovídající například u rušení klidu a ticha v lese nebo méně závažných případů vstupu do míst, kam je vstup zakázán.

ZPF sice nedisponuje přestupky stanovenými ke své ochraně přímo v ZOZPF, ale potřebná ustanovení jsou situována v PřestZ. Jde o skutkové podstaty podle § 35 odst. 1 písm. c), spočívající v nesplnění opatření uloženého podle ZOZPF³⁷⁰, a podle písm. e), které zahrnuje několik velmi odlišných jednání v rozporu se zájmy na ochraně ZPF³⁷¹.

Vedle těchto skutkových podstat, navázaných na speciální zákon, obsahuje PřestZ i ustanovení § 45 označené nadpisem „*Přestupky na úseku ochrany životního prostředí*“. Jde o tzv. generální klauzuli, jež se hlavně vyznačuje svou subsidiaritou, neboť podle ní lze „*postihovat porušení právních předpisů vydaných k tvorbě a ochraně životního prostředí, pokud tato porušení nejsou formulována jako samostatné skutkové podstaty na úsecích státní správy týkajících se konkrétních složek životního prostředí*“³⁷². Je otázkou, nakolik je takto koncipovaná skutková podstata v souladu s požadavkem určitosti právních podmínek pro zásah do právní sféry jedince prostřednictvím uložení sankce.

³⁶⁹ Borovičková, H., Havelková, S. *Nástroje ochrany přírody a krajiny*, str. 34.

³⁷⁰ Půjde o nařízení odstranění závad v hospodaření spojených s chemickou kontaminací pozemku a zákaz použití pozemku pro zemědělskou výrobu podle § 3 odst. 3 ZOZPF.

³⁷¹ Toto ustanovení zahrnuje neoprávněné změny kultury pozemku, neoprávněné odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě a neoprávněné provádění činnosti, která škodí zemědělské výrobě, takže poskytuje sankci ustanovením § 2, § 3 odst. 1 a § 9 ZOZPF.

³⁷² Červený, Z., Šlauf, V. cit. dílo, str. 102.

5.3.2 Správní delikty na úseku ochrany životního prostředí

Správní delikty byly do zákonů zaměřených na ochranu životního prostředí zavedeny proto, aby umožnily účinně postihovat i jednání právnických osob, které nejsou odpovědné za přestupek. Důležitějším se ale nakonec stal znak podnikatelské činnosti a režim těchto správních deliktů tak byl vztažen i na osoby fyzické, ovšem jen při výkonu podnikatelské činnosti, přičemž ale LesZ šel cestou odpovědnosti všech osob bez rozdílu. Postup zákonodárce byl opět v případě trojice zákonů, kterými se zabývá tato práce, do značné míry rozdílný, jednotné je však označení termínem pokuty³⁷³. V ZOPŘK odpovídá výčet skutkových podstat těchto správních deliktů obsažených v § 88 do značné míry skutkovým podstatám přestupků, jen s jiným rozdělením na pouze dvě skupiny podle výše pokuty³⁷⁴.

V případě LesZ naopak zákonodárce zvolil jinou koncepci, když skutkové podstaty uvedené v ustanoveních § 54 a 55 postihují většinou jiná jednání³⁷⁵ než skutkové podstaty přestupků. Proto bylo třeba rozšířit okruh odpovědných osob a subjektem těchto správních deliktů tak jsou všechny osoby, a to i fyzické nepodnikající, některé mají dokonce konkrétní subjekt, kterým je vlastník, jenž určitě nemusí být podnikatelem, a přitom může jít jak o osobu fyzickou, tak i právnickou, jako jsou církve, nadace či občanská sdružení. Z tohoto pojetí ale vyplývá, že při aplikaci zákona může dojít ke konkurenci ustanovení o odpovědnosti za přestupek a za jiný správní delikt, například v rámci široké skutkové podstaty v § 54 odst. 2 písm. c). Základní interpretační pomůckou zde bude rozlišení, zda k jednání došlo během obecného užívání lesa či nikoli. *„Pokud se zakázané činnosti dopustí fyzická osoba při obecném užívání lesa, půjde o přestupek podle § 53 lesního zákona, pokud se takové činnosti dopustí při výkonu podnikatelské činnosti právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, bude jí uložena pokuta podle písmene*

³⁷³ Přitom zároveň ale tyto zákony používají stejný termín i pro označení peněžité sankce za spáchání přestupku. ZOPŘK a LesZ se následně odlišují rozsahem použití společných ustanovení týkající se pokut. Zatímco § 88a ZOPŘK pojmenovaný „Vybírání a vymáhání pokut“ se týká i přestupků, tak „Společná ustanovení o pokutách“ obsažená v § 56 LesZ se týkají pouze správních deliktů, jak lze dovodit systematickým výkladem struktury hlavy deváté LesZ.

³⁷⁴ Menší počet položek obsažených v ustanovení § 88 ve srovnání s předchozím paragrafem je dán hlavně spojením některých skutkových podstat. Např. nesplnění ohlašovací povinnosti a neprovedení uložené náhradní výsadby jsou dva různé přestupky (§ 87 odst. 1 písm. e) a g), ale v ustanovení § 88 odst. 1 písm. h) se spojují v jednu skutkovou podstatu s alternativní objektivní stránkou.

³⁷⁵ Ale např. skutková podstata správního deliktu podle § 54 odst. 2 písm. c) LesZ spočívající v provádění činnosti v lese zakázané ve skutečnosti zahrnuje většinu přestupků, neboť také odkazuje na primární povinnost obsaženou v § 20 LesZ, tedy výčtu činností v lese zakázaných.

c)³⁷⁶(za správní delikt). Existují i další správní delikty, jejichž účelem je ochrana lesa, které jsou obsaženy v zákoně o ČIŽP³⁷⁷, tyto však projednává ČIŽP a nikoli obecní úřady obcí s rozšířenou působností jako orgány státní správy lesů.

Správní delikty podle ZOZPF, který obsahuje ve svém § 20 tři skutkové podstaty a zároveň žádné přestupky, stojí za zmínku kvůli tomu, že za ně ukládají pokuty pověřené obecní úřady, což ve srovnání s ZOPŘK a LesZ není standardní, a také zvláštním způsobem stanovení maximální výše pokut prostřednictvím odkazu na částku obsaženou v jiném právním předpise³⁷⁸. Touto návazností na výši minimální mzdy je řešena indexace výše pokut, aby se v případě její zastaralosti nemusel zákon novelizovat.

5.3.3 Další související přestupky a správní delikty

Vedle výše uvedených skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů, které mají jako svůj objekt životní prostředí či přesněji vždy jeho některou součást, existují i další skutkové podstaty, podstatně obecnější, jejichž úkolem je poskytnout trestněsprávní sankci i dalším normám správního práva. Zde se zaměřím na ty, které mají přímou souvislost s obcemi a přitom se mohou uplatnit i při řešení problematiky ochrany životního prostředí. Opět se zde projeví dichotomie přestupků a jiných správních deliktů.

Obecné skutkové podstaty přestupků proti pořádku ve státní správě a v územní samosprávě³⁷⁹ sankcionují porušení těch povinností, na které by se jinak žádná jiná skutková podstata nevztahovala. Tyto povinnosti musí být ale konkrétně stanoveny právním předpisem, a to včetně nařízení obce a OZV obce, díky čemuž tak § 46 PřestZ představuje sankční ustanovení každého předpisu samosprávy, který ukládá nějakou povinnost. Aby naplnilo tuto skutkovou podstatu, musí toto porušení právních povinností představovat porušení nebo ohrožení zájmu společnosti a zároveň musí ztížit plnění úkolů

³⁷⁶ Staněk, J. Lesní zákon v teorii a praxi, str. 167. Tento komentář pochází z roku 1996, tedy z doby před významnou formulační změnou ustanovení § 54 a 55 LesZ provedenou zákonem č. 67/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění zákona č. 238/1999 Sb., ale základní princip zohledňování, zda k jednání došlo v rámci obecného užívání lesa, nadále platí.

³⁷⁷ Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

³⁷⁸ Nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí.

³⁷⁹ Ustanovení § 46 PřestZ nazvané „Ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě“.

státní správy či samosprávy, které „odpovídají zákonem vymezené působnosti správního orgánu“³⁸⁰.

Obcí a zároveň životního prostředí se velmi intenzivně dotýkají další dvě skutkové podstaty, zařazené v § 47 mezi přestupky proti veřejnému pořádku. Jsou jimi jednak znečištění veřejného prostranství a hlavně pak neoprávněné založení skládky nebo odkládání odpadků nebo odpadů mimo vyhrazená místa podle odst. 1 písm. h) tohoto paragrafu. Tento přestupek se vzájemně doplňuje s přestupkem podle § 69 odst. 2 písm. c) zákona o odpadech, za který však ukládá pokuty ČIŽP. Rozšíření odpovědnosti nad rámec § 47 PřestZ a přitom v podobné oblasti přináší obecná skutková podstata přestupku proti veřejnému pořádku obsažená v ustanovení § 48 PřestZ. V tomto případě musí jít o porušení povinnosti, která je stanovena zvláštní zákonem (nikoli právním předpisem územního samosprávného celku, neboť to by šlo o přestupek podle § 46) a které narušuje nebo ohrožuje zájem společnosti, kterým je zde veřejný pořádek.

Správní delikty s podobným obsahem jako výše uvedené přestupky, tedy postihující narušování vzhledu obce znečišťováním pozemku a veřejných prostranství³⁸¹ a porušování povinností stanovených právním předpisem obce, jsou zakotveny v ustanovení § 58 OZ. Subjekty těchto jiných správních deliktů mohou být právnické osoby i fyzické osoby podnikající, v druhém případě pouze pokud se jednání dopustily v souvislosti se svou podnikatelskou činností. Uložení pokuty za takovýto delikt vylučuje také existence skutkové podstaty v jiném zákoně, která počítá s vyšší sankcí, kterou je jednak vyšší pokuta a jednak zákaz činnosti. „V případě rovnosti sankcí věc projedná ten správní úřad, který ve věci první zahájil správní řízení“³⁸².

Výsledkem projednání správního deliktu podle OZ však nemusí být uložení pokuty, protože OZ hovoří jen o tom, že obec může uložit pokutu a tedy umožňuje jistou oportunitu v přístupu ke stíhání jiných správních deliktů ze strany obce, která by tak mohla tolerovat některá porušení právních povinností jí se bezprostředně dotýkajících stejně jako svých právních předpisů. Vzhledem k tomu, že tato agenda náleží do samostatné působnosti obce, mohlo by hrozit její zpolitizování. Proto je z hlediska spravedlnosti a

³⁸⁰ Červený, Z., Šlauf, V. cit. dílo, str. 104.

³⁸¹ Rozdíl mezi neudržováním čistoty a pořádku na pozemku podle § 58 odst. 2 OZ a znečištěním veřejného prostranství podle odst. 3 spočívá mimo jiné i v rozdílné odpovědné osobě. V druhém případě jí může být každá právnická nebo podnikající fyzická osoba, ale v případě prvním vyplývá z formulace „na pozemku, který užívá nebo vlastní“, že toto ustanovení má konkrétní subjekt, a to vlastníka nebo nájemce, resp. vypůjčitele pozemku, nebo osobu užívající pozemek na základě věcného břemene.

³⁸² Koudelka, Z. cit. dílo, str. 183.

rovnosti a také posilování vlastní autority obce vhodné, aby obce byly při uplatňování odpovědnosti zvláště důsledné³⁸³.

I přes existenci skutkových podstat, a to jak přestupků, tak jiných správních deliktů, které slouží jako sankce právních norem obsažených v právních předpisech obce a slouží k postihování jejich porušení, svádí to některé obce k tomu, aby své právní předpisy ustanoveními o přestupku nebo jiném správním deliktu samy doplnily. Tím ale zásadně překračují svou působnost. Není ani vhodné, když jsou do textu OZV opsána příslušná zákonná ustanovení³⁸⁴. Z hlediska právní jistoty a informovanosti adresátů právních předpisů obce ale není na škodu, když v závěru předpisu jeho autor na příslušná sankční ustanovení obsažená v jednotlivých zákonech upozorní³⁸⁵. Za velmi chvályhodný jak z pohledu informovanosti občanů, tak i zájmu na zjednodušení právního řádu bych označil postup města Zlína, které zrušilo svou OZV o udržování čistoty ve městě³⁸⁶ s odůvodněním, že se její další existence jeví nadbytečnou díky dostatečné regulaci jinými právními předpisy a oznámením pak informovalo občany o tom, která ustanovení kterých zákonů se týkají činností, dříve upravených zmíněnou vyhláškou³⁸⁷.

5.3.4 Trestněprávní odpovědnost při ochraně dřevin rostoucích mimo les

Ochrana dřevin rostoucích mimo les prostřednictvím institutů povolování a oznamování kácení funguje jenom tehdy, pokud osoba, která kácení zamýšlí, nehodlá překročit zákon a chovat se protiprávně. Tehdy je třeba použít jiných nástrojů, a to správně-právní odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt. Jak dokazuje zkušenost praxe, přestupky na úseku poškozování a nepovoleného kácení dřevin patří v praxi k těm nejčastějším³⁸⁸. Všechny tyto skutkové podstaty³⁸⁹ sankcionují jednání spočívající v pokácení bez povolení nebo poškození dřeviny nebo jejich skupiny. Jistá nevyváženost se vyskytuje v případě další skutkové podstaty spočívající v neprovedení uložené náhradní

³⁸³ Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy, str. 142.

³⁸⁴ Jako příklad mohu uvést obecně závaznou vyhlášku obce Krhanice č. 3/2004, o dodržování veřejného pořádku v obci, která se ve své podrobnosti dosti uvedeným neduhem trpí, jejíž čl. 14 vedle rekapitulace všech relevantních zákonů také vlastními slovy přepisuje skutkovou podstatu jiného správního deliktu podle § 58 odst. 4 OZ.

³⁸⁵ To může udělat buď pouhým odkazem na zákony (viz např. čl. 14 obecně závazné vyhlášky města Slavičín č. 2/2001, o veřejném pořádku) nebo i přesněji přímo na konkrétní ustanovení (jako tomu je čl. 7 obecně závazné vyhlášky obce Krásno č. 1/1999, o čistotě a veřejném pořádku).

³⁸⁶ Obecně závazná vyhláška statutárního města Zlína č. 9/2000 o udržování čistoty ve městě.

³⁸⁷ Dostupné na: <http://www.mestozlin.cz/page/33089.prehled-sankcina-useku-zivotního-prostredi>.

³⁸⁸ Červený, Z., Šlauf, V. cit. dílo, str. 103.

³⁸⁹ Obsaženy jsou v případě přestupků v ustanoveních § 87 odst. 2 písm. e) a odst. 3 písm. d) ZOPŘK a správní delikty osob právnických a podnikajících fyzických v ustanovení § 88 odst. 1 písm. c) ZOPŘK.

výsadby, neboť zatímco správní delikt bude projednávat obecní úřad obce s rozšířenou působností, pak přestupky naopak úřad krajský³⁹⁰. Třetí skupinou postihovaných jednání je nesplnění ohlašovací povinnosti určené zákonem, v tomto případě půjde o oznamovací povinnost podle § 8 odst. 2 a 4. ZOPŘK.

V souvislosti s touto problematikou bych chtěl upozornit na tři okruhy problémů souvisejících s trestněsprávní ochranou dřevin a s obcemi. Za prvé, značné problémy činí identifikace skutečného pachatele a hlavně vyvození odpovědnosti u osoby, která byla iniciátorem (zadavatelem, objednatelem) činnosti, která vedla k protiprávním následkům na dřevinách. Převládá názor, že *„za čin odpovídá vždy osoba, která jednání fyzicky provedla („ten kdo držel pilu“), zatímco vyvození delikt ní odpovědnosti zadavatele prací je problematické“*³⁹¹. Přesto judikatura jistý prostor naznačuje. Podle Vrchního soudu v Praze nelze vyloučit odpovědnost zadavatele díla, pokud byl ořez stromů (a tedy jejich poškození ve smyslu ustanovení § 88 odst. 1 písm. c) ZOPŘK) proveden na základě smlouvy o dílo. Soud dosvědčil, že relevantní podmínkou by bylo, aby odpovědnost zadavatele byla dovozována z toho, že *„ořez stromů byl prováděn dle jeho požadavků a za metodického dohledu jeho pracovníků ... a při předávání nebyly ze strany žalobce (v tomto případě zadavatele – pozn. diplomanta) vzneseny jakékoliv připomínky“*³⁹². Nejvyšší správní soud sice konstatoval, že *„obchodněprávní zakotvení vztahu mezi dvěma subjekty zůstává bez vlivu na otázku sankční odpovědnosti řešenou v řízení podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny“*³⁹³, ale odpovědnost objednatele díla by přicházela do úvahy, pokud by konkrétní pracovník, zaměstnanec zhotovitele, pracoval v přímé řídicí působnosti zadavatele. Dalším důvodem, který by opravňoval zaměřit správní postih na zadavatele, kterým by byla obec, by bylo, že tato obec poskytla zhotoviteli díla mylnou informaci, že potřebné povolení bylo obecním úřadem vydáno³⁹⁴.

Velmi často je zadavatelem zakázky zahrnující (i) kácení dřevin přímo obec, neboť dřeviny jsou na pozemcích v jejím vlastnictví. Zde tak může dojít, a také dochází, ke střetu zájmů mezi obcí v samostatné působnosti, která zde vystupuje jako v podstatě

³⁹⁰ Jde o skutkové podstaty v ustanoveních § 87 odst. 1 písm. g) a § 88 odst. 1 písm. h) ZOPŘK.

³⁹¹ Jelínková, J. Některé příčiny nízké účinnosti práva v ochraně dřevin rostoucích mimo les – mírně depresivní zkušenosti právníka České inspekce životního prostředí. In Průchová, I. (edit.) Aktuální otázky práva životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2005, str. 128.

³⁹² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 1. 1999, čj. 6 A 234/96-35. Čerpáno z Langrová, V. Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, str. 18.

³⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, čj. 7 A 156/2000-62. Čerpáno z Langrová, V. Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, str. 18.

³⁹⁴ Jelínková, J. Některé příčiny nízké účinnosti práva v ochraně dřevin rostoucích mimo les – mírně depresivní zkušenosti právníka České inspekce životního prostředí. In Průchová, I. (edit.) Aktuální otázky práva životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2005, str. 128.

soukromoprávní právnická osoba nakládající se svým majetkem, a obecním úřadem, který je jednak orgánem této právnické osoby a jednak orgánem státní správy ochrany životního prostředí, v tomto případě ochrany přírody a krajiny. Tato situace bezesporu zakládá důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování věci podle § 14 SŘ, neboť zaměstnanec obecního úřadu (a někdy dokonce starosta či místostarosta obce) je jistě v takovém poměru k věci a zvláště pak k účastníku řízení, tedy obci, že lze pochybovat o jeho nepodjatosti³⁹⁵. V takovém případě se uplatní postup podle § 131 odst. 4 SŘ, kdy kvůli vyloučení všech úředních osob není správní orgán způsobilý věc projednat a nadřízený správní orgán tedy pověří provedením řízení správní orgán se sousedním správním obvodem.

Ne vždy probíhá řízení o povolení kácení dřevin úplně *lege artis* a obecní úřady, zvláště pak ty malé s nedostatkem (či úplnou absencí) odborného personálu, se dopouští mnoha chyb a omylů. Je však zastáván názor, že „na občana nelze zásadně přenášet důsledky chybné práce orgánů veřejné moci a nelze mu vytýkat, že se spokojil s takovým vyřízením své žádosti, které považuje osobně za vyhovující a přiměřené veřejným zájmům“³⁹⁶. Díky tomu je dovozována dobrá víra subjektů kácějících dřeviny na základě právně vadného povolení. „U právnických osob a fyzických osob podnikajících v oboru kácení a ořezů dřevin by namísto principu ochrany „dobré víry“ měl být správními orgány všech stupňů prosazován princip „neznalost práva neomlouvá; u těchto „profesionálů“ v oboru se navíc stěžít může jednat o skutečnou neznalost právních povinností v ochraně dřevin“³⁹⁷. S takovým přístupem by totiž nemohl být vyloučen ani záměrně vadný postup obecních úřadů, jehož cílem by bylo usnadnění provedení kácení a zároveň vyvinění, resp. liberace, odpovědného subjektu.

³⁹⁵ Stejný názor je obsažen v rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, čj. 30 Ca 69/2003-39. Zmíněný rozsudek byl sice zrušen rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004 čj. 2 As 21/2004-67, ale to pouze ve vztahu k určení podjatosti, kterou je nutné dle soudu zkoumat v každém konkrétním případě a nelze ji pojímat paušálně, protože „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“.

³⁹⁶ Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 10 čj. 9 C 5/98.

³⁹⁷ Jelínková, J. Některé příčiny nízké účinnosti práva v ochraně dřevin rostoucích mimo les – mírně depresivní zkušenosti právníka České inspekce životního prostředí. In Průchová, I. (edit.) Aktuální otázky práva životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2005, str. 126.

ZÁVĚR

V závěru práce bych chtěl shrnout hlavní zjištění, ke kterým jsem dospěl v průběhu psaní práce, vyjádřit se k hlavním zjištěným problémům a pokusit se navrhnout některá možná řešení.

Podobně jako pro většinu ostatních oblastí současného českého práva, zvláště pak veřejného, i pro právní úpravu, kterou jsem se zabýval v této práci, je charakteristická značná složitost a nestabilita daná značným počtem neustávajících větších či menších novelizací³⁹⁸. Velmi výrazně se to podepsalo na institucionální stránce ochrany životního prostředí v předmětných oblastech, když od let 1992 a 1995, tedy přijetí ZOPŘK, ZOZPF a LesZ vstoupilo v účinnost nové obecní zřízení, nově vznikly vyšší územní samosprávné celky a byla provedena reforma nižších stupňů státní správy spojená se zrušením okresních úřadů a jejich nahrazením širším okruhem působnosti svěřeným některým obcím. Nelze zapomenout ani na novou, podstatně širší a komplexnější zákonnou úpravu správního řízení. S těmito změnami byly spojeny i změny v oblasti terminologie, například v označování podzákonných právních předpisů, přičemž ne vždy se zákonodárci úplně podařilo všechny tyto změny promítnout do všech ustanovení příslušných novelizovaných zákonů, jak se projevilo například u nařízení obce vydávaných podle LesZ, kdy ve třech obdobných případech byly použity tři různé termíny³⁹⁹.

Jak jsem uvedl v úvodu, pro tuto oblast práva životního prostředí je charakteristická její nízká zpracovanost v odborné literatuře. Proto jsem musel čerpat jednak z materiálů orientovaných na správní právo, hlavně ohledně správního a přestupkového řízení a zákona o obcích, kde však bylo možné nalézt zmínky o návaznosti na ochranu životního prostředí jen v rámci doplňujících příkladů, a jednak z literatury z oboru práva životního prostředí, která je nejbohatší v oboru ochrany přírody a krajiny, zvláštních environmentálních procedur⁴⁰⁰ a také více technických odvětví práva životního prostředí, jako jsou ochrana ovzduší či problematika obalů a odpadů. Cennými zdroji byly komentáře k hlavním používaným zákonům, odborné články a příspěvky do sborníků z konferencí, stejně tak i brožury vydávané MŽP. K získávání informací o jednotlivých obcích byly nejvhodnějším zdrojem jejich internetové stránky a e-mailové, popř. telefonické dotazy. Jako další

³⁹⁸ Od své účinnosti k 1. 6. 1992 prošel ZOPŘK celkem čtrnácti novelizacemi, ZOZPF od 1. 7. 1992 devíti a LesZ od 1. 1. 1996 dvanácti novelizacemi.

³⁹⁹ Blíže k této problematice viz kapitola 5.1.2.

poznámku ke složitosti právní úpravy obcí uvádím postřeh ohledně internetových stránek mnoha menších obcí, které nerozlišují samostatnou a přenesenou působnost a obojí uvádějí pod položkou obecní úřad, ač zde pak popisují složení zastupitelstva a odkazují na jím přijaté obecně závazné vyhlášky.

Struktura orgánů obcí, jak ji zakotvuje OZ, je jistě dostačující, je odvozena jednak od velkého vzoru orgánů státu a jednak od orgánů právnických osob soukromého práva. Lze však jen doporučit některé drobné vnitřní úpravy, které by zesílily hlasy zastupující zájem na ochraně životního prostředí. Ohledně možných vylepšení vnitřní organizace obecních úřadů odkazují na kapitolu 2.4, přičemž se domnívám, že vzhledem k tomu, že naprostá většina pověřených obecních (v daném případě již městských) úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností již má ve své struktuře zahrnut odbor, zabývající se buď výhradně environmentální problematikou, anebo ještě některou další, tématicky blízkou. Za důležitější než samotnou existenci určité organizační entity uvnitř obecního úřadu považuji zohledňování environmentálních témat v rámci všech agend řešených daným obecním úřadem. To je již spíše otázka procesní úpravy prostřednictvím vnitřních předpisů a organizačních řádů⁴⁰¹, aby byla založena povinnost ostatních odborů a oddělení obecních úřadů odbor životního prostředí kontaktovat, ať již by tento kontakt měl formu sdělování informací, konzultací nebo vyjádření, a to fakultativních či v některých případech obligatorních. Také vnitřním předpisem uložená povinnost, aby každý návrh opatření administrativní či ekonomické povahy jeho autor vybavil shrnutím ekologických dopadů podobně, jako je to zvykem v případě předvídání důsledků pro rozpočet, by mohlo být vhodným nástrojem a nezbytným prvním krokem k zahájení diskuze nebo otevření dalšího úhlu pohledu na již projednávanou problematiku.

V rámci soustavy orgánů obce by jistě našly své místo zvláštní orgány zastupitelstev a rad, tedy výbory a komise, orientované na problematiku ochrany životního prostředí. Zvláště pak v případě výborů zastupitelstva by se obce mohly inspirovat fungováním Parlamentu a jeho výborů a zavést povinné projednávání některých, nebo i všech návrhů, výborem životního prostředí. Případně by stačilo, aby jeho úlohu v případě menších obcí převzal obligatorně zřizovaný finanční nebo kontrolní výbor. Výbor by přispěl k detailnějšímu projednání a rozpracování návrhu před tím, než by se jím začalo zabývat zastupitelstvo, které by se mohlo opřít o stanovisko výboru. Podobnou službu by

⁴⁰⁰ Jako je poskytování informací o životním prostředí, posuzování vlivu na životní prostředí a integrované povolování.

⁴⁰¹ Organizační řád obecního úřadu schvaluje podle ustanovení § 102 odst. 2 písm. o) rada obce.

mohly poskytovat radě obce její komise. Jak vyplývá i z tabulky v příloze č. 1, komise rady obce jsou poměrně rozšířené, v případě výborů zastupitelstva je situace opačná. Řešením, jak donutit obce zřídit v rámci svého zastupitelstva malé ekologické fórum, by mohla být novelizace OZ, která by jeho zřízení činila obligatorním. A to nejspíše nikoli pro všechny obce, ale až od jistého počtu obyvatel a tedy počtu členů zastupitelstva.

Další otázkou z okruhu institucionální a organizační problematiky, která se nabízí v souvislosti s obecními úřady, je jejich různá míra zapojení do státní správy ochrany životního prostředí v různých zákonech. Tak ZOPŘK pověřuje jistými úkoly všechny tři úrovně obecních úřadů, ZOZPF jen pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností a v případě LesZ jde jen o poslední jmenovanou úroveň. Jistě by bylo žádoucí tyto soustavy sobě organizačně přiblížit a připodobnit. Jedním z prostředků, jak by se toho dalo dosáhnout, by bylo odnětí působnosti podle § 76 odst. 1 ZOPŘK obecním úřadům se základním okruhem působnosti. Ty v současné době vykonávají jednak evidenční činnost ohledně veřejně přístupných komunikací v krajině a pak hlavně celou agendu kácení dřevin rostoucích mimo les. K prvnímu uvádím, že související správní činnost, tedy vydávání souhlasu ke zřizování nebo rušení výše zmiňovaných komunikací, mají v působnosti pověřené obecní úřady a sjednocení celé této materie na této jedné správní úrovni by tak bylo logickým postupem. K otázce druhé na tomto místě jen poznamenám, že existují významné hlasy kritizující postupy zvláště těchto nejmenších obecních úřadů a doporučující odebrat jim tuto působnost, blíže se k tomuto tématu vrátím v rámci rozboru celé problematiky kácení dřevin rostoucích mimo les.

Další organizační nelogičností je dle mého názoru fakt, že správní delikty podle ZOZPF řeší pověřené obecní úřady, zatímco ve zbylých dvou popisovaných zákonech je rozhodování o správněprávní odpovědnosti svěřeno vždy obecním úřadům obcí s rozšířenou působností⁴⁰². Ty také projednávají přestupky na úseku zemědělství podle § 35 PřestZ. Proto považuji za vhodné přesunout i ukládání pokut za jiné správní delikty v ochraně ZPF „na bedra“ obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. K této změně velmi pravděpodobně dojde, neboť podle připravované novely ZOZPF, která je v současné době v Poslanecké sněmovně, je navrhováno zrušení působnosti pověřeného obecního úřadu a přenesení celé této agendy na obecní úřady obcí s přenesenou působností⁴⁰³.

Dle mého názoru neprospívá právní jistotě a jednoznačnosti výkladu právních předpisů používání zbytkových klauzulí, v tomto případě ustanovení o zbytkových

⁴⁰² S několika výjimkami ve prospěch působnosti krajských úřadů v případě řízení podle ZOPŘK.

⁴⁰³ Vládní návrh novely ZOZPF, sněmovní tisk 652 z roku 2008.

kompetencích obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. V rámci posilování jednoznačnosti a právní jistoty se domnívám, že by zákonodárce měl při průběžných novelizacích předmětných zákonů také vzpomenout na tento problém a jednak v případě nových kompetencí je pečlivě zařazovat k jednotlivým správním orgánům a v případě staršího obsahu zbytkové působnosti snažit se i jej výslovně přiřadit do působnosti některého správního orgánu tak, aby nemohlo dojít k pochybnostem a případným kompetenčním sporům.

Hlavním tématem, kterému jsem se věnoval v páté části práce, byla ochrana veřejné zeleně a hlavně pak ochrana dřevin rostoucích mimo les. Relativně samostatným nástrojem v rukou obcí je regulace nakládání s veřejnou zelení prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obce. Dlouhou dobu však účinné využívání tohoto nástroje znesnadňovala neustálená judikatura Ústavního soudu. Poslední vývoj na tomto poli snad již dovoluje vyslovit naději, že nejvyšší orgán ochrany ústavnosti v ČR nebude dále bránit svobodné normotvorbě obcí a naopak systematická analýza náležitostí obecně závazných vyhlášek obcí, jak ji Ústavní soud prezentoval v mnoha svých posledních nálezech, bude hodnotnou pomůckou obecním legislativcům. Zároveň si nelze nepovšimnout, že svou judikaturou rozšířil obsah pojmu ochrana veřejné zeleně obsaženého v ustanovení § 10 písm. c) OZ. V nálezu ve věci obecně závazné vyhlášky města Jirkova⁴⁰⁴ totiž jako zákonný důvod uložení povinnosti prostřednictvím obecně závazné vyhlášky obce aproboval i estetické ohledy, což překračuje obsah výrazu ochrana, jak vyplývá z jeho jazykového výkladu a rozšiřuje jej na péči o tuto veřejnou zeleň. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu sice závazná pro všechny orgány a osoby, ale přesto se domnívám, že by si tento interpretační posun zasloužil promítnutí do textu předmětného ustanovení OZ, a to například tímto zněním: „... k ochraně a péči o životní prostředí, zeleň v zástavbě a ostatní veřejnou zeleň ...“.

Velmi vážné výtky zaznívají na adresu obcí ohledně agendy ochrany dřevin rostoucích mimo les a povolování jejich kácení. *„Svěření výkonu státní správy v ochraně dřevin rostoucích mimo les orgánům ochrany přírody nejnižšího stupně – obecním úřadům – je problematické jak pro evidentní velmi frekventované nedostatky výkonu této agendy po stránce správněprávní, tak z hlediska odbornosti potřebné pro zákonem vyžadované vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin a s tím související posouzení závažnosti důvodů pro jejich pokácení. Navíc lze mít v řadě případů důvodné pochybnosti*

⁴⁰⁴ Nález ÚS spis. zn. Pl. ÚS 45/06.

*o nestrannosti a nezaujatosti pracovníků obecních úřadů vzhledem k místním vazbám*⁴⁰⁵. V tomto citátu jsou shrnuty hlavní problémy participace obecních úřadů na ochraně dřevin, tedy nedostatečná odbornost a nedostatek odstupu zajišťujícího objektivní posouzení splnění všech zákonných podmínek. Vhodnou legislativní reakcí by bylo přesunutí této agendy na úroveň pověřených obecních úřadů, nebo případně až k obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Za vhodnější považuji první variantu, neboť druhé zmiňované úřady jsou již příliš vzdáleny od této ryze místní problematiky a také koncentrace žádostí z celého správního obvodu obce s rozšířenou působností k jednomu úřadu by mohlo vést buď ke zpomalení vyřizování žádostí a přezkoumávání oznámení o zamýšleném kácení, nebo k menší pečlivosti či důslednosti, přičemž ani jedno není v zájmu ochrany dřevin rostoucích mimo les. Z obdobných důvodů se dívám skepticky i na návrh, aby v této agendě rozhodoval sousední pověřený obecní úřad, který by byl určen krajským úřadem⁴⁰⁶, neboť čím složitější a pomalejší by povolování kácení bylo, tím více by dle mého názoru docházelo ke kácení a ničení nelegálním. V případě obcí ležících na území CHKO si podle současné úpravy tuto působnost mohou vyhradit správy CHKO, do budoucna by bylo vhodnější, aby vzhledem k většímu významu dřevin v těchto územích s harmonicky vytvářenou krajinou⁴⁰⁷ byla tato působnost přímo ze zákona a bez výjimky správám CHKO svěřena. V aktuálním znění ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) ZOPŘK je vedle jiných činností souvisejících s kácením dřevin uvedeno, že obecní úřady vedou přehled pozemků vhodných k náhradní výsadbě. Tuto agendu by naopak nebylo vhodné jim odebrat, neboť vzhledem k potřebě dobré informovanosti o místní situaci a dobrovolné spolupráce vlastníka jsou na straně obecních úřadů lepší předpoklady než u úřadů fyzicky i lidsky vzdálenějších.

Podle vládního návrhu novely ZOPŘK, která je v současné době v Poslanecké sněmovně⁴⁰⁸, má být obecním úřadům odňato přijímání oznámení o kácení, které má být přesunuto do působnosti obecního úřadu obce s přenesenou působností. Součástí této plánované novely je i omezení obcí v povolování kácení, ze kterého jsou podle současné úpravy vyloučeny pouze obce na území národních parků a jejich ochranných pásem,

⁴⁰⁵ Jelínková, J. Některé příčiny nízké účinnosti práva v ochraně dřevin rostoucích mimo les – mírně depresivní zkušenosti právníka České inspekce životního prostředí. In Průchová, I. (edit.) Aktuální otázky práva životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2005, str. 124.

⁴⁰⁶ Tento návrh novelizace ustanovení § 76 odst. 3 ZOPŘK obsahuje materiál „Společné připomínky a pozměňovací návrhy Zeleného kruhu, Atelieru pro životní prostředí, České společnosti ornitologické, Ekologického právního servisu, Hnutí Duha a Sdružení Arnika k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů“.

⁴⁰⁷ Ustanovení § 25 odst. 1 ZOPŘK.

⁴⁰⁸ Vládní návrh novely ZOPŘK, sněmovní tisk 632 z roku 2008.

zatímco navrhovaná úprava k národním parkům přiřazuje území národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací, přírodních památek a jejich ochranná pásma. Naopak již nemá zůstat možnost, kterou mají v současné době správy CHKO, aby si vyhradily toto povolování na úkor obecních úřadů. Nově jako správní úřad koncipovaná Agentura ochrany přírody a krajiny již ve svých navrhovaných kompetencích tuto možnost nabídnout nemá. Navrhovaná účinnost této novely má počítat 1. 3. 2009.

V úplném závěru mohu zhodnotit, že ačkoli role obcí v rámci právní úpravy ochrany životního prostředí a ještě více její praktické naplňování není zdaleka bez problémů, trend zapojení těch nejnižších článků správní soustavy i těch nejmenších reprezentantů společenství obyvatel je jednoznačně krokem správným směrem. Obzvláště vzhledem k tomu, že většina pro životní prostředí pozitivních i negativních lidských aktivit se odehrává i přes možné rozsáhlé důsledky v úzce vymezené lokalitě, je posilování účasti obcí na environmentálních procesech jednoznačně v souladu s dnes již okřídleným heslem: *„mysli globálně, jednej lokálně“*.

Seznam zkratk používaných v textu

ČIZP	Česká inspekce životního prostředí
CHKO	Chráněná krajinná oblast
ČNR	Česká národní rada
EIA	<i>Environmental Impact Assessment</i> = Posuzování vlivu na životní prostředí
InfZ	Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím
LesZ	Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)
MA 21	Místní agenda 21
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
PřestZ	Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
ObčZ	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
OZ	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
OZV	Obecně závazná vyhláška obce
SEA	<i>Strategic EIA</i> = Posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí
SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
StavZ	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
ÚS	Ústavní soud ČR
ZEIA	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
ZIPPC	Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)
ZIŽP	Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
ZOPŘK	Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZOZPF	Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
ZPRR	Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje
ZŽP	Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

Literatura:

Borovičková, H. – Havelková, S. Nástroje ochrany přírod a krajiny, Praha : V edici Planeta Ministerstvo životního prostředí roč. 12 č. 8, 2005, 40 s., ISSN 1213-3393

Bretschneider, J., Otto-Zommermann, K., Storksdieck, M. Institucionální podmínky lokální péče o životní prostředí. Děčín : V edici Příručka ICLEI pro řízení záležitostí životního prostředí určená orgánům místní správy a samosprávy v České republice; sv. 3; Centrum environmentálních analýz, 1999, 45 s.

Červený, Z., Šlauf, V. Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů. 15. aktualiz. vyd. podle právního stavu k 1. 3. 2008 Praha : Linde 2008, 343 s., ISBN 978-80-7201-713-3

Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. přeprac. a dopl. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007, 599 s., ISBN 978-80-7179-498-1

Dohnal, V., Černý, P.: Stát, obec, kraj a občan při ochraně životního prostředí. 3. přeprac. vyd. Praha : V edici Planeta Ministerstvo životního prostředí roč. 13 č. 1, 2005, 79 s., ISSN 1213-3393

Gerloch, A. Teorie práva. 3. rozš. vyd. Plzeň : Aleš Čenek, 2004, 343 s., ISBN 80-86473-85-6

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck 2006, 822 s., ISBN 80-7179-442-2

Jančářová, I. Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2002, 153 s., ISBN 80-210-2947-1

Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003, 408 s., ISBN 80-7179-794-4

Kopecký, M. Právní postavení obcí, základy obecního práva. 1. vyd. Praha : Codex Bohemia, 1998, 266 s., ISBN 80-85963-73-6

Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. aktualiz a přeprac. vyd. Praha : Linde, 2008, 346 s., ISBN 978-80-7201-690-7

Koudelka, Z. Samospráva. Praha : Linde 2007, 399 s., ISBN 978-80-7201-665-5

Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení)/Komentář. 3. dopl. vyd. podle stavu k 1.2. 2005. Praha : Linde, 2005, 445 s., ISBN 80-7201-525-7

Krajšek, B. Úvod k místním agendám 21 v České republice. 1. vyd. Praha : MŽP 1998, 44 s., ISBN 80-7212-052-2

- Kužvart, P. – Pazderka, S. Právo na informace o životním prostředí. 2. rozšíř. vyd. Brno : Ekologický právní servis, 2000, 223 s., ISBN 80-902570-4-6
- Langrová, V. Přehled judikatury z oblasti životního prostředí. 1: vyd. Praha : ASPI, 2007, 378. s, ISBN 978-80-7357-252-5
- Malý, K. a kol. Dějiny české a československého práva do roku 1945. 3. přeprac. vyd. Praha : Linde, 2003, 673 s., ISBN 80-7201-433-1
- Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007, 590 s., ISBN 978-80-7179-585-8
- Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. I. Díl. Obecná státověda. 1. vyd. Praha : Linde, 1998, 369 s., ISBN 80-7201-141-3
- Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl část 2. 2. vydání. Praha : Linde, 2008, 797 s., ISBN 978-80-7201-694-5
- Pavlíček, V. – Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém. 2. dopl. podstatně rozš. vyd. Praha : Linde 1998, 772 s., ISBN 80-7201-110-3
- Pekárek, M. – Jančářová, I. Právo životního prostředí. 1. díl. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2002, 108 s., ISBN 80-210-2784-3
- Petržílek, P. Guth, J. Týcová, G. Předpisy o posuzování vlivu na životní prostředí s komentářem. 1. vyd. Praha : Arch, 2002, 149 s., ISBN 80-86165-42-6
- Petržílek, P., Tichá, T. Předpisy o integrované prevenci a omezování znečištění. 1. vyd. Praha : Arch, 2003, 349 s., ISBN 80-86165-68-X
- Prchalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: Komentář a prováděcí předpisy podle stavu k 1. 1. 2006. Praha : Linde, 2006, 351 s., ISBN 80-7201-583-4
- Ritschelová, I. Úvod do politiky životního prostředí. 1. vyd. Ústní nad Labem : UJEP, 2002, 110 str., ISBN 80-7044-414-2
- Skulová S. a kol. Správní právo procesní. 1. vyd. Praha : Eurolex Bohemia, 2005, 279 s., ISBN 80-86861-53-8
- Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007, 935 s., ISBN 978-80-7179-869-9
- Staněk, J. Lesní zákon v teorii a praxi, Úplně znění zákona s komentářem. 1. díl. Písek : Matice lesnická, 1996, 189 s.,
- Stejkal, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha : Linde, 2006, 590 s., ISBN 80-7201-609-1
- Šafářová, B. Města a obce 21. století – ohlédnutí. Praha : V edici Planeta Ministerstvo životního prostředí roč. 10 č. 1, 2003, 28 s., ISSN 1213-3396

Články ve sbornících a periodících:

Jelínková, J. Kácení dřevin na oznámení podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny – ve spojení s postupem obecních úřadů vážná hrozba pro stromy? Ekologie a právo č. 01/2007, str. 3 – 8

Jelínková, J. Některé příčiny nízké účinnosti práva v ochraně dřevin rostoucích mimo les – mírně depresivní zkušenosti právníka České inspekce životního prostředí. In Průchová, I. (edit.) Aktuální otázky práva životního prostředí. Brno : Masarykova univerzita, 2005, str. 123 – 135

Jelínková, J. Ochrana dřevin před poškozováním – nástin některých právně sporných otázek. Ekologie a právo č. 01/2006, str. 7 – 9

Mikule, V. Výkon státní správy a reforma veřejné správy. Právní zpravodaj 8/2002, str. 1, 3-5.

Neumannová, H. Veřejnoprávní smlouvy uzavírané na základě zákona o obcích. In Správní právo, 2003, č. 4, str. 182 - 204

Švec, P. Místní Agenda 21 v ČR – Projekt zdravé město In K udržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek. Sv. 5 Národní strategie udržitelného rozvoje a regionální rozvoj. Praha : UK, Centrum pro otázky životního prostředí, 2002, str. 73 – 88

Vedral, J. Veřejnoprávní smlouvy o výkonu státní správy podle zákona o obcích. In Správní právo, 2003, č. 2-3, str. 73 – 91

Vícha, O. K pravomoci obcí vydávat obecně závazné vyhlášky k ochraně životního prostředí. In České právo životního prostředí č. 1/2005, str. 116 – 119

Vlčková, V. Vybrané aspekty nového správního řádu ve vztahu k ochraně životního prostředí. In Damohorský, M. – Stejskal, V. (edit.): Právní úprava ochrany lesa. Procesní právo ochrany životního prostředí. Sborník z mezinárodní konference. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2005, s. 144 – 161

Zářecký, P. K některým aktuálním otázkám rozvoje místní správy. Správní právo 1991/1, str. 3 – 7

Elektronické zdroje:

Agenda 21. Dostupné z WWW: < <http://www.cenia.cz> >

Charta evropských měst a obcí směřujících k trvale udržitelnému rozvoji - Aalborgská charta. Dostupné z WWW: < <http://www.mzp.cz> >

Hannoverská výzva čelních představitelů evropských měst a obcí na přelomu 21. století. Dostupné z WWW: < <http://www.nszm.cz> >

Lisabonský akční plán - od Charty k akci. Dostupné z WWW: < <http://www.nszm.cz> >

Společné připomínky a pozměňovací návrhy Zeleného kruhu, Atelieru pro životní prostředí, České společnosti ornitologické, Ekologického právního servisu, Hnutí Duha a Sdružení Arnika k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z WWW: < http://aa.ecn.cz/img_upload/d81f2b50b6ddb7f097ba52526b6694c1/114_spolecne_ZK.pdf >

Stanovy Svazu měst a obcí ČR a internetové stránky. Dostupné z WWW: < <http://www.smocr.cz> >

The ICLEI Charter as approved by ICLEI Council in Cape Town on 3 March 2006. Dostupné z WWW: < <http://www.iclei.org> >

The constitution of the World Organization of United Cities and Local Governments. Dostupné z WWW: < <http://www.cities-localgovernments.org/uclg> >

The statutes of the Council of European Municipalities and Regions were adopted by the Policy Committee in Sevilla, on 23 October 2006. Dostupné z WWW: < <http://www.ccre.org> >

Internetové stránky:

www.cenia.cz	Česká informační agentura životního prostředí
www.judikatura.cz	Služba v rámci ASPI, obsahující databázi judikátů ÚS
www.mzp.cz	Ministerstvo životního prostředí ČR
www.ochranaprirody.cz	Agentura ochrany přírody a krajiny
www.otevrete.cz	Informační portál k InfZ
www.psp.cz	Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
www.smocr.cz	Svaz měst a obcí ČR

Internetové stránky měst a obcí:

www.bojkovice.cz
www.brno.cz
www.brumov-bynice.cz
www.hostetin.cz
www.jirkov.cz
www.koprivnice.cz
www.luhacovice.cz
www.mesto-krasno.cz

www.mesto-kromeriz.cz

www.mesto-slavicin.cz

www.mesto-uh.cz (Uherské Hradiště)

www.mestovsetin.cz

www.mestozlin.cz

www.olomouc.eu

www.otrokovice.cz

www.rokytnice.org

www.sanov.unas.cz

www.ub.cz (Uherský Brod)

www.vizovice.eu

Seznam příloh:

Příloha č. 1: Výbory zastupitelstva a rady obce se vztahem k životnímu prostředí

Příloha č. 2: Struktura obecních úřadů v souvislosti s ochranou životního prostředí

Příloha č. 3: Statistika povolení kácení dřevin rostoucích mimo les ve vybraných obcích

Příloha č. 1: Výbory zastupitelstva a rady obce se vztahem k životnímu prostředí

Kategorie obce/název obce	Počet obyvatel	Výbor zast.	Komise rady	Název orgánu
A. Obce I. stupně				
Hostětín	200	ne	Ne	
Šanov	600	ano	Ne	Komise ŽP a pořádková komise*
Rokytnice	600	ne	Ne	
B. Obce II. stupně				
Slavičín	8 600	ne	Ne	
Bojkovice	3 800	ne	Ano	Komise dopravy a ŽP
Broumov - Bylnice	6 100	ne	Ano	Komise ŽP
C. Obce III. stupně				
Luhačovice	5 500	ne	Ne	
Uherský Brod	17 500	ano	Ne	Výbor pro ŽP
Vizovice	4 700	ne	Ano	Komise ŽP
D. Okresní města				
Kroměříž	29 000	ne	Ano	Komise pro ŽP a veřejná prostranství
Uherské Hradiště	26 300	ne	Ano	Komise pro ŽP
Vsetín	28 000	ne	Ano	Komise ŽP
E. Krajská města				
Brno	366 700	ne	Ano	Komise ŽP
Olomouc	101 000	ne	ano	Komise ŽP, Komise povodňová
Zlín	79 400	ne	ano	Komise ŽP, Komise zdravého města a Agendy 21

* Sice použito označení komise, ale vzhledem k tomu, že jde o orgán devítičlenného zastupitelstva obce, protože rada obce se ani nevolí, jde ve skutečnosti o výbor zastupitelstva obce.

Příloha č. 2: Struktura obecních úřadů v souvislosti s ochranou životního prostředí

A. Obce I. stupně

Obecní úřady nejsou strukturovány, což vzhledem k jejich personálnímu obsazení ani není možné

B. Obce II. stupně

Slavičín – Odbor ŽP a správy majetku

Bojkovice – Odbor rozvoje města a životního prostředí

Brumov – Bylnice – Odbor správní (do jehož agendy spadá i životní prostředí)

C. Obce III. stupně

Luhačovice – odbor ŽP

Uherský Brod - Odbor ŽP a zemědělství

Oddělení – místního hospodářství

Ochrany přírody a krajiny

Ochrany ovzduší, vod a odpadů

Správy městské zeleně a nakládání s komunálním odpadem

Vizovice – Odbor životního prostředí

D. Okresní města

Kroměříž – Odbor životního prostředí

Oddělení – ochrany přírody – ekologie krajiny

ochrany vod a prostředí – vodoprávní úřad, odpadové hospodářství,

ochrana ovzduší

Uherské Hradiště – Odbor životního prostředí

Oddělení - ochrany přírody

ochrany prostředí

vodního hospodářství

Vsetín – Odbor životního prostředí

Oddělení - vodního a odpadového hospodářství

ochrany přírody a krajiny

krizového řízení

E. Krajská města

Brno – Odbor vodního, lesního hospodářství a zemědělství

Odbor životního prostředí

Olomouc – Odbor životního prostředí

Oddělení - odpadového hospodářství a péče o prostředí

ochrany ovzduší

péče o krajinu a zemědělství

péče o zeleň

ekologické výchovy

vodního hospodářství

Zlín – Odbor ŽP a zemědělství

Oddělení – Vodního hospodářství

Ochrany přírody a zemědělství

Ochrany ovzduší a odpadového hospodářství

Příloha č. 3: Statistika povolení kácení dřevin rostoucích mimo les ve vybraných obcích

Kategorie obce/název obce	Počet žádostí	Povoleno	Poznámka
A. Obce I. stupně			
Hostětín	0	0	Probíhaly ústní konzultace
Šanov	0	0	
Rokytnice	1	1	
B. Obce II. stupně			
Slavičín	10	9	Žádost, které nebylo vyhověno, se týkala dřeviny, u které nebylo třeba žádat
Bojkovice	17	16	
Broumov - Bylnice	14	10	
C. Obce III. stupně			
Luhačovice	14	14	Místo nevyhovění Městský úřad záměr kácet rozmluvil
Uherský Brod	43	29	
D. Okresní města			
Kroměříž	74	60	9 žádostem nevyhověno, 5 jen částečně
Uherské Hradiště	25	25	Všem vyhověno díky předchozím konzultacím
Vsetín	53	cca. 80%	Podrobnou statistiku nevedou

SUMMARY

Municipalities and the Protection of the Environment

The main aim of this Master's Degree thesis is to analyze mutual relations between two important branches of Czech law, the environmental law and the legal regulation of municipalities, which is the key part of a system of public administration in the Czech Republic and also a reliable measure of citizen participation in politics and the functioning of the state.

There are two reasons why I have decided to choose this topic. The first one is that it is very close to me personally because of the region I come from, White Carpathians Protected Landscape Area where small municipalities play an important role in administering daily matters of public interest. The second reason is that I consider the subject very challenging due to the lack of existing sources and works, which are devoted to it.

The diversity in environmental compartments and subsequent extent of the topic resulted in the necessity choose one group of closely related legislation. I have elected legal regulation of nature and landscape, forest and land protection. The purpose of the thesis in respect of this sort of legislation is to find out, compare and analyze the role of municipalities in the protection of aforesaid environmental compartments, uncover problems of the legal regulation and also of the practice of its application and use.

The chosen methodology is influenced by the main characteristics of the municipalities according to Czech law. In one situation they are a part of state administration and in another we can see a juridical person representing its own and its members' (i.e. citizens') interest and opinions. This ambiguity also reflects in the structure of the thesis, which is composed of five chapters.

Chapter One is introductory, it defines basic terminology used in the thesis and describes the organizational structure of the municipalities. The next two chapters deal with dichotomy of performance of the municipalities within the agenda of environmental protection; they explain delegated and separate powers of communities, the position of municipal authorities in the system of state administration of environmental protection and the structure of municipal authority and other bodies of the municipalities.

Chapters four and five represent the core of the work. They describe particular municipal activities in respect of the environmental protection through procedures used by municipalities, such as administrative procedure, providing information, participation in Environmental Impact Assessment procedure and a system of integrated prevention. The fifth chapter focuses on three most typical and also quite controversial topics chosen from among all tasks of municipalities.

The first topic treats of municipal legislation, which is analyzed by means of examples of existing pieces of legislation and decisions of the Constitutional Court, because there is not a strictly specified limitation of the municipal competence. In the second topic we concentrate on the problems related to the protection of woody plants growing outside forests, because municipal authorities are in charge of permitting the felling these plants. The practice shows important mistakes in the work of municipal authorities in this field and there is a strong pressure to make significant changes. Finally, an analysis of delictual liability imposed by municipal authorities is provided. It is divided according to the legal personality of liable persons (individuals or juridical persons and individuals in the course of their business) and a special attention is paid to breaches of regulations protecting the woody plants growing outside forests.

In the conclusion we summarize the most severe problems related to the role of municipalities in the environmental protection and offer information on the legislation being prepared, and also present our own suggestions and comments.

The thesis is equipped with appendixes containing specific data on particular municipalities in the aforesaid region. The tables illustrate the structure of bodies of these municipalities, particularly their municipal authorities and the statistics of permissions to fell the woody plants.

KLÍČOVÁ SLOVA/ KEY WORDS

Klíčová slova : Působnost obcí; Ochrana životního prostředí; Ochrana dřevin rostoucích mimo les

Key – words : Powers of Municipalities; Environmental Protection; Protection of the Woody Plants Growing Outside Forests