

Univerzita Karlova
Právnická fakulta
Katedra práva životního prostředí

Téma: Obec a ochrana životního prostředí

Vedoucí diplomové práce: Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Olga Hanáčková
5. ročník

Modrá 99
Velehrad
687 06

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Olga Navrátilová

V Praze dne 11. dubna 2007

Seznam použitých zkratk

Právní předpisy:

LesZ	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů
LZPS	usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR
ObecZ	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
OdpZ	zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
OvZ	zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
SZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
VaKZ	zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů
VodZ	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
ZoZPF	zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů

Ostatní:

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
POH	plán odpadového hospodářství
POH ČR	plán odpadového hospodářství České republiky
VKP	významné krajinné prvky
ZPF	zemědělský půdní fond

Obsah

Seznam použitých zkratk	3
Obsah	4
1. Úvod	6
1.1 Pojem a zákonné základy postavení obce	6
1.1.1 <i>Samostatná působnost</i>	8
1.1.2 <i>Přenesená působnost</i>	10
1.1.3 <i>Orgány obce</i>	13
1.2 Pojem a zákonné základy ochrany životního prostředí	15
2. Postavení obce v územním plánování	18
2.1 Samostatná působnost	20
2.2 Přenesená působnost	21
3. Postavení obce při ochraně ovzduší	25
3.1 Přenesená působnost	26
3.2 Samostatná působnost	29
4. Postavení obce při ochraně vod	30
4.1 Postavení obce podle vodního zákona	30
4.1.1 <i>Přenesená působnost</i>	31
4.1.2 <i>Samostatná působnost</i>	35

4.2	Postavení obcí podle zákona o vodovodech a kanalizacích	37
4.2.1	<i>Přenesená působnost</i>	37
4.2.2	<i>Samostatná působnost</i>	38
5.	Postavení obce při ochraně zemědělského půdního fondu	41
5.1	Přenesená působnost	41
5.2	Samostatná působnost	45
6.	Postavení obce při ochraně lesů	47
6.1	Přenesená působnost	47
6.2	Samostatná působnost	52
7.	Postavení obce při ochraně přírody a krajiny	54
7.1	Přenesená působnost	54
7.2	Samostatná působnost	61
8.	Postavení obce podle zákona o odpadech	64
8.1	Samostatná působnost	64
8.2	Přenesená působnost	69
	Závěr	71
	Seznam použité literatury	75

1. ÚVOD

Tato práce pojednává o postavení obce z hlediska ochrany životního prostředí. Úvodní kapitola se proto věnuje vysvětlení dvou hlavních pojmů, kterých se tato práce týká – obec a ochrana životního prostředí. Následující kapitola se zabývá postavením obce v územním plánování, které je důležitým koncepčním nástrojem ochrany všech složek životního prostředí. Na postavení obce při ochraně těchto jednotlivých složek jsou dále zaměřeny další kapitoly, a to v tomto systematickém členění: ochrana ovzduší, vody, zemědělského půdního fondu, ochrana lesů, ochrana přírody a krajiny. Poslední kapitola pak rozebírá účast obce při ochraně životního prostředí před odpady, jakožto specifickými zdroji ohrožení životního prostředí. Společným jmenovatelem uvedených kapitol pak je popis dvojího postavení v působení obce při ochraně životního prostředí. Právě rozlišováním samostatné a přenesené působnosti se autorka snažila vystihnout toto specifické postavení obce.

Není-li výslovně uvedeno jinak, váže se text této práce ke znění právních předpisů platnému a účinnému ke dni 1.3.2007.

1.1 POJEM A ZÁKONNÉ ZÁKLADY POSTAVENÍ OBCE

Právní základy postavení obce jsou zakotveny v ústavním pořádku České republiky, zejména v ústavním zákoně České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) a v usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR. V ustanovení čl. 8 Ústavy je zakotveno právo na územní samosprávu, což odpovídá významu existence územní samosprávy v demokratickém právním státě. Princip samosprávy územních celků je dále rozveden v hlavě sedmé Ústavy.

Český právní řád rozeznává dva druhy územních samosprávných celků. Jsou jimi obec a kraj.

Definici obce nalezneme v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, který je základním zákonem upravujícím postavení obcí, jejich působnost a pravomoc, orgány obcí a základní vztahy do kterých obec vstupuje.

Podle ustanovení § 1 ObecZ je obec: „základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.“ Jde o definici, která vznikla spojením tří základních znaků, kterými jsou: územní základ obce, osobní základ a výkon obecní samosprávy.

Obec je právnická osoba, která v právních vztazích vystupuje svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Má vlastní majetek a finanční zdroje, se kterými samostatně hospodaří podle vlastního rozpočtu. Tato ekonomická samostatnost je někdy vnímána jako čtvrtý základní znak obce.

České obecní zřízení je založeno na tzv. smíšeném systému, kdy obec spravuje své záležitosti samostatně (v samostatné působnosti) a zároveň vykonává státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony (přenesená působnost). O samostatnou působnost obce jde v případech, kdy určitá věc podle Ústavy či zákona nepřísluší do působnosti zákonodárství a soudnictví, jde-li o věc spadající do obecného vymezení samostatné působnosti s přihlédnutím k § 8 a § 35 ObecZ a není-li v zákoně daná věc uvedena jako výkon státní správy či jako působnost kraje.¹ Určení toho, o který druh působnosti v konkrétním případě jde, má významné praktické důsledky, jako je např. možnost občanů ovlivnit rozhodování obce, kontrola výkonu pravomocí nebo rozsah vázanosti jednotlivými právními předpisy.

¹ Blíže Koudelka, Z.: Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003, Lunde Praha a. s., Praha 2003, str. 40.

1.1.1 Samostatná působnost

Vymezení obsahového rozměru samostatné působnosti je v ustanovení § 35 ObecZ provedeno kombinací tzv. pozitivní a negativní definice samostatné působnosti. Z pohledu pozitivního vymezení má rozhodující význam povaha záležitostí, kterých se daná činnost obce týká. Zákon je kvalifikuje jako „záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejich občanů“.

Takové vymezení by však samo o sobě nebylo dostačující, neboť v zájmu obce a jejich občanů jsou často i záležitosti, které z různých důvodů zabezpečují i jiné subjekty veřejné správy. Zákon proto z tohoto pozitivního vymezení vyjímá ty záležitosti, které jsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud spadají do přenesené působnosti orgánů obce.²

Obec a její orgány vystupují při výkonu samostatné působnosti jako reprezentanti zájmů obyvatel, kteří žijí na jejím území. Pojem místních zájmů je kategorií, jejíž obsah je v čase proměnlivý, a proto ji nelze definovat taxativním výčtem. V zájmu právní jistoty doplňuje zákonodárce tuto obecnou úpravu o demonstrativní výčet záležitostí, které do samostatné působnosti nezpochybnitelně patří. Činí tak odkazem na ustanovení § 84 a § 85 ObecZ (jde o výčet záležitostí, které patří do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce) a na ustanovení § 102 ObecZ (kompetence rady obce s výjimkou vydávání nařízení obce). Obec v samostatné působnosti ve svém území dále pečuje, v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi, o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeb bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochranu veřejného pořádku. Zákon se již přímo nezmiňuje o tvorbě a ochraně životního prostředí, jak tomu bylo v předchozí právní úpravě [zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)], ale to neznamená, že by jej zákonodárce ze samostatné působnosti obce vyňal. Lze vyvodit, že tato působnost spadá pod uspokojování potřeb ochrany a rozvoje zdraví občanů obce.

² Viz ustanovení § 35 odst. 1 ObecZ.

Obec může v samostatné působnosti vydávat *obecně závazné vyhlášky* a ukládat v nich povinnosti mimo jiné i k ochraně životního prostředí, k zajištění zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, k udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství. Právním základem pro vydávání obecně závazných vyhlášek je znění článku 104 odst. 3. Ústavy, které je na zákonné úrovni provedeno ustanovením § 10 ObecZ. Podle konstantní judikatury Ústavního soudu je obec oprávněna k vydání vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, pouze v případě výslovného zákonného zmocnění.³

Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí:

- při vydávání obecně závazných vyhlášek pouze zákony a právními předpisy vyšší právní síly,
- v ostatních záležitostech samostatné působnosti obce pak i jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.

Orgánem obce, kterému je svěřeno rozhodování ve věcech samostatné působnosti obce, je podle ustanovení § 84 ObecZ zastupitelstvo obce. V souvislosti s péčí o životní prostředí je mu vyhrazeno např. schvalovat program rozvoje obce. Rovněž rozhoduje o poskytování dotací občanským sdružením, humanitárním organizacím a jiným fyzickým nebo právnickým osobám působícím v oblasti ochrany životního prostředí, pokud jejich výše přesahuje 50 000 Kč.⁴

Rozsah samostatné působnosti je u všech obcí stejný, zejména menší obce jsou však při jejich plnění často limitovány svými možnostmi. Obce mohou takové situace řešit prostřednictvím *vzájemné spolupráce mezi sebou*.⁵ Tato spolupráce může na smluvním základě směřovat ke splnění konkrétního úkolu nebo může spočívat ve vytvoření

³ Viz např. nález Ústavního soudu publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 210/2005 Sb. Nález se týká obecně závazné vyhlášky města Prostějov o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města Prostějov. Ústavní soud konstatoval, že se obec v daném případě dopustila zneužití samostatné působnosti tím, že ukládala poplatek, jehož zavedení je vyhrazeno zákonu (zákon č. 565/ 1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů).

⁴ Viz ustanovení § 85 písm. c) ObecZ.

⁵ Viz ustanovení § 46 a násl. ObecZ.

dobrovolného svazku obcí s dlouhodobějšími úkoly. Svazek obcí je právnickou osobou a obce jej mohou využívat např. k zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně, shromažďování odvozu a zpracování komunálního odpadu, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod, úkolů v ochraně ovzduší a dalších úkolů v rámci ochrany životního prostředí. Konkrétním projevem spolupráce jsou např. společné čistírny odpadních vod. Obce mohou rovněž spolupracovat s obcemi jiných států, být členy mezinárodních sdružení místních orgánů a uzavírat s nimi smlouvy o vzájemné spolupráci. Podpora sdružování samospráv je nezbytná i k případnému rozšíření samostatné působnosti *de lege ferenda*.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti je svěřen Ministerstvu vnitra ČR. Jde o dozor následný, spočívající v kontrole:

- souladu obecně závazných vyhlášek se zákonem;
- souladu usnesení, rozhodnutí a jiných opatření se zákonem a jinými právními předpisy.

Ministerstvo vnitra není oprávněno tyto úkony obce zrušit přímo. V případě, že se orgán dozoru domnívá, že obec těmito úkony porušila zákon, musí nejprve vyzvat obec ke zjednání nápravy. Pokud tak neučiní pozastaví Ministerstvo vnitra jeho účinnost, resp. výkon, a předloží návrh na jeho zrušení příslušnému soudu, kterým je ve věcech obecně závazných vyhlášek Ústavní soud, v ostatních případech soud krajský.

1.1.2 Přenesená působnost

Jde o projev *dekoncentrace* státní správy, kdy stát přenáší část výkonu státní správy na veřejnoprávní korporace, ale ponechává si nad ním dohled, řízení a financování. Možnost přenést část výkonu státní správy na obec je zakotvena v čl. 105 a čl. 100 Ústavy.

V rámci přenesené působnosti vystupuje obec, resp. její orgány, jako nejnižší stupeň státní správy. Nedělá to, co si občané prostřednictvím zastupitelů přejí, ale to co jí předepisují zákony, další právní předpisy a instrukce nadřízených orgánů. Zastupitelstvo ani rada obce by

teoreticky neměly mít možnost přímo ovlivnit rozhodování úředníků v přenesené působnosti.⁶ Činnost obce v rámci přenesené působnosti je dotována ze státního rozpočtu.

Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích *nařízení obce*, je-li k tomu zákonem zmocněna.⁷ Podle ustanovení § 61 odst. 2 ObecZ se obec při vydávání nařízení obce řídí zákony a jinými právními předpisy. Orgánem oprávněným k jejich vydávání je rada obce a v obcích, kde se rada obce nevolí, zastupitelstvo obce.

Postavení obcí se zásadním způsobem změnilo po provedení reformy územní veřejné správy v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, kdy tzv. všeobecná územní správa byla převážně převedena na obce a kraje. Důsledkem byla další diferenciací obcí s ohledem na výkon přenesené působnosti. Nadále tedy rozlišujeme mezi třemi kategoriemi obcí:

- obce,
- pověřené obce a
- obce s rozšířenou působností.

Vžilo se pro ně i označení obce prvního, druhého a třetího stupně. Tato označení, jakkoli jsou v praxi běžná, jsou zavádějící neboť vztahy mezi jednotlivými „pověřenostními kategoriemi“ obcí nejsou konstruovány jako vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Proto je vhodnější hovořit spíše o „kategoriích“ či „úrovních“ obcí.⁸ Podle ustanovení § 61 ObecZ je přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony:

- v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona,
- rozsahu pověřeného obecního úřadu vykonávána tímto úřadem,
- v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností vykonávána tímto úřadem.

⁶ Dohnal V. - Černý P.: Stát, kraj, obec a občan při ochraně životního prostředí, 2. vydání, Brno, Ekologický právní servis, 2003, str. 59.

⁷ Viz ustanovení § 11 ObecZ.

⁸ Srovnej Průcha, P.: K reformě územní veřejné správy, in Pocta Vladimíru Mikule, ASPI Publishing 2002

Zatímco tedy rozsah samostatné působnosti všech obcí je stejný, rozsah přenesené působnosti se liší v závislosti dle toho, o jakou z výše uvedených kategorií obcí, resp. jejích orgánů, jde.

Které obce jsou obcemi s pověřeným obecním úřadem a obcemi s rozšířenou působností stanovuje zákon č. 314/ 2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, v příloze č. 1 a rozsah jejich správního obvodu určuje prováděcí právní předpis, kterým je vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

Obec. Zásadně platí, že obec vykonává přenesenou působnost v určitém základním rozměru s tím, že tuto působnost zpravidla vykonává pro správní obvod daný jejím územním obvodem. Jde zejména o úkoly jednodušší, které nekladou velké nároky na personální, věcnou či odbornou vybavenost.

Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro orgány obce, která veřejnoprávní smlouvu uzavřela. Tímto způsobem však nelze přenést působnost, která je zákonem svěřena orgánům jen některých obcí.

Pokud by obec povinnosti v rámci přenesené působnosti neplnila, je krajský úřad oprávněn rozhodnout o přenesení výkonu této působnosti na pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu spadá.

Pověřená obec. Tato obec vykonává, vedle základního rozsahu přenesené působnosti, státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony i v širším správním obvodu (většinou v územním obvodu několika obcí).

Vlastní obsah a rozsah těchto úkolů a pravomoc k jejich plnění je možné stanovit výlučně zákonem. Pokud by z dikce zákona nebylo odvoditelné, že příslušné záležitosti spadají do působnosti a pravomoci

pověřeného obecního úřadu nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností, potom půjde o přenesenou působnost svěřenou obcím s běžnými obecními úřady. Většinou jde o náročnější, z pohledu uživatele státní správy i méně časté, činnosti v oblasti státní správy.⁹

Obcím s rozšířenou působností je svěřen nejširší rozsah výkonu přenesené působnosti, neboť jsou současně i pověřenými obcemi.

1.1.3 Orgány obce

Obec vykonává působnosti jí svěřené prostřednictvím svých orgánů, kterými jsou zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.

Zastupitelstvo obce se skládá z členů zastupitelstva, jejich počet určuje zastupitelstvo obce v závislosti na počtu obyvatel a velikosti území obce. Mandát členů zastupitelstva vzniká jejich zvolením. Rozhoduje o věcech spadajících do samostatné působnosti obce podle ustanovení § 84 a § 85 ObecZ. Může si vyhradit i další pravomoc v samostatné působnosti, pokud nejde o pravomoc vyhrazenou radě obce podle ustanovení § 102 odst. 2 ObecZ. V obcích, kde se nevolí rada obce vykonává i její kompetence.

Zastupitelstvo obce může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány **výbory**. Povinně se zřizují výbory finanční a kontrolní a za podmínek ustanovení § 117 odst. 3 ObecZ výbor pro národnostní menšiny. Zastupitelstvo může dále zřídit např. výbor pro životní prostředí. Výbor plní úkoly v rozsahu svěřeném mu zastupitelstvem, předkládá návrhy a podněty a kontroluje v rámci svých úkolů činnosti jiných osob či orgánů. Sám však nemá žádnou samostatnou rozhodovací pravomoc.

⁹ Příklad: § 105 VodZ, podle kterého vydávají souhlas ke stavbám jednotlivých obytných budov a k terénním úpravám v záplavových územích, neovlivňujícím odtokové poměry.

přenesenou působnost vykonává zastupitelstvo jen, stanoví-li tak zákon.¹⁰

Rada obce je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti. Ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. Počet členů rady obce je lichý a pohybuje se v rozmezí od 5 do 11 členů. Tvoří ji starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové, kteří jsou voleni ze členů zastupitelstva. Rada obce se nevolí v obcích s počtem členů zastupitelstva do 15 osob. V takových obcích vykonává její působnost starosta. Rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jeho rozhodnutí. ObecZ rozlišuje mezi tzv. *vyhrazenými pravomocemi* rady obce podle § 102 odst. 2, které jsou až na vydávání nařízení obce výkonem samostatné působnosti, a rozhodováním o ostatních záležitostech v rámci samostatné působnosti, které nejsou svěřeny zastupitelstvu obce, ale které si může zastupitelstvo obce vyhradit. V přenesené působnosti vydává nařízení obce a rozhoduje v případech, kdy tak stanoví zákon.

Rada obce si může zřídit jako své iniciativní a poradní orgány **komise**. Na rozdíl od výborů zastupitelstva je může starosta obce pověřit i výkonem přenesené působnosti podle ustanovení § 103 odst. 4 písm. c) ObecZ. Komise je starostovi při výkonu této působnosti odpovědna.

Starosta stojí v čele obce a zastupuje ji navenek. Do funkce je volen členy zastupitelstva z řad zastupitelstva. Jeho postavení včetně pravomocí a působností upravují ustanovení § 103 až § 108 ObecZ. Rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce, pokud mu je svěří rada obce. V obcích kde není tajemník obecního úřadu zabezpečuje výkon přenesené působnosti.

Obecní úřad tvoří starosta, který je v jeho čele, všichni místostarostové, tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. Zaměstnanci obce mohou

¹⁰ Například vydává regulační plán podle ustanovení § 6 odst. 5 písm. d) SZ.

být zařazeni do odborů a oddělení, které pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu zřídila rada obce. V samostatné působnosti plní pouze úkoly, které mu svěřilo zastupitelstvo obce nebo rada obce, a pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti. Důležité postavení má z hlediska výkonu přenesené působnosti, kterou vykonává ve všech případech, kdy není svěřena jinému orgánu obce.

Tajemník obecního úřadu. Funkce tajemníka obecního úřadu se obligatorně zřizuje v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností, ostatní obce mohou tuto funkci zřídit dobrovolně. Je zaměstnancem obce, který je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti starostovi.

1.2 POJEM A ZÁKONNÉ ZÁKLADY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Pojem životní prostředí z právního hlediska definuje ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění (dále jen „zákon o životním prostředí“). Podle něj je životním prostředím „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.*“

Ochranu životního prostředí definuje zákon o životním prostředí dále v ustanovení § 9 jako „*činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.*“

Ochranou je tedy míněna nejen činnost preventivní, která má za úkol předejít zhoršení životního prostředí, ale i činnost následná, která se snaží nepříznivý či nežádoucí stav napravit nebo alespoň zmírnit.

Na ústavní úrovni je ochrana přírodního bohatství vyjádřena v ustanovení čl. 7 Ústavy¹¹, který navazuje na principy obsažené v preambuli Ústavy¹². S těmito ustanoveními dále souvisí čl. 35 LZPS, který upravuje právo každého na příznivé životní prostředí, na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a zároveň ukládá každému povinnost ochraňovat životní prostředí tím, že je nesmí ohrožovat ani poškozovat nad rámec stanovený speciálním zákonem. Jde o právo, které patří k základním lidským právům, a je tedy imanentní každé fyzické osobě. Z těchto ustanovení vyplývá, že hlavní odpovědnost za stav životního prostředí nese stát. Toto pojetí vychází z povahy životního prostředí, které nezná hranice jednotlivých států a jehož ochranu je třeba řešit komplexně a za uplatnění mocenských prostředků. Základním principem, který se při ochraně životního prostředí uplatňuje, je požadavek trvale udržitelného rozvoje, který je „rozvojem, který současným i budoucím generacím zachová možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystému“.¹³ Stát musí vytvořit dostatečné zábrany před škodlivými činnostmi a nástroje, které mu umožní jejich dodržování kontrolovat a reagovat na jejich případné porušování.¹⁴ Činí tak prostřednictvím tzv. ekologické legislativy. Vedle zákona o životním prostředí, který stanoví základní zásady ochrany životního prostředí a povinnosti právnických a fyzických osob při ochraně a zlepšování stavu životního prostředí a při využívání přírodních zdrojů, je to celá řada předpisů, která upravuje organizaci ochrany životního prostředí, odpovědnost v ochraně životního prostředí, nástroje ochrany životního prostředí, ochranu jednotlivých složek a ochranu před specifickými zdroji ohrožování životního prostředí.

¹¹ Ustanovení čl. 7 zní: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství“.

¹² Preambule Ústavy ČR hovoří o „odhodlání společně sřežít a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství“.

¹³ Princip trvale udržitelného rozvoje byl poprvé použit ve zprávě Naše společná budoucnost Komise OSN pod vedením Gro Harlem Brundtlandové v roce 1987.

¹⁴ Blíže Pavlíček, V. – Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 1.díl, Ústavní systém, 2.doplňené a podstatně rozšířené vydání, Linde Praha, a. s., 1998, str. 70–71. Pavlíček, V. a kolektiv: Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 2. díl, Práva a svobody, 2.doplňené a podstatně rozšířené vydání, Linde Praha, a. s., 2002, str. 281–282.

Teprve v mezích těchto zákonů se může člověk dovolávat práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 LZPS. Tyto předpisy vytvářejí zákonný podklad pro činnost orgánů ochrany životního prostředí, mezi kterými má své důležité místo i obec.

2. POSTAVENÍ OBCE V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ

Potřeba územního plánování a jeho právní úpravy vychází ze zkušeností, že změny prováděné v uspořádání území a na jednotlivých pozemcích mají vždy vliv na širší okolí a jeho kvalitu. Územní plánování je výrazem potřeby společnosti z těchto důvodů usměrňovat nakládání s územím a s jeho částmi a chránit při tom veřejné zájmy. Jedním z těchto zájmů je i ochrana životního prostředí. Požadavek na zlepšování životního prostředí je jako součást tzv. trvale udržitelného rozvoje, zahrnut mezi základní cíle územního plánování vyjádřené v ustanovení § 18 SZ.¹⁵

Základním právním pramenem pro územní plánování v ČR je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění. Tento zákon s účinností od 1.1.2007 nahrazuje dosavadní již zastaralou právní úpravu obsaženou v zákoně č. 50/1976 Sb. Pro podobu SZ mělo velký vliv přijetí nového správního řádu, tj. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).¹⁶ Výrazně se to projevuje v promítnutí principů součinnosti a kontinuity činnosti orgánů státní správy a ve využití některých z nových institutů správního řádu (např. opatření obecné povahy¹⁷). Změněno bylo pojetí spolupráce mezi dotčenými orgány, které při pořizování územně plánovací dokumentace, v územním řízení, stavebním řízení nebo jiném řízení podle stavebního zákona hájí veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Těmito dotčenými orgány jsou i orgány ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Stanoviska, popřípadě souhlasy, těchto orgánů na které navazuje správní rozhodnutí podle SZ, nebudou nadále vydávána jako samostatná správní rozhodnutí, ale jako

¹⁵ Cílem územního plánování podle § 18 SZ je zejména: „vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.“

¹⁶ Vztah SZ ke správnímu řádu je upraven v ustanovení § 192 SZ jako lex specialis. SZ upravuje pouze nutné odchylky vyvolané specifickou povahou regulovaných vztahů.

¹⁷ Opatření obecné povahy upravuje ustanovení § 171 a násl. správního řádu. Touto formou je vydáván např. územní plán, vymezení zastavěného území, regulační plán obce.

závazná stanoviska podle § 149 správního řádu. Tam, kde SZ upravuje postupy, které nejsou správním řízením, uplatňují se stanoviska obdobným způsobem jako ve správním řízení podle správního řádu.¹⁸ Vzhledem k tomu, že se tato změna týkala velkého počtu zákonů, byl pro dosažení souladu mezi SZ a zvláštními právními předpisy přijat zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění. Projevem principu kontinuity je v ustanovení § 4 odst.3 SZ, podle kterého jsou dotčené orgány vázány svým předchozím stanoviskem. Změnit jej mohou pouze změní-li se podmínky v území.¹⁹

Orgány státní správy musí nalézt a udržovat optimální rovnováhu mezi rozvojovou funkcí - podporující žádoucí směr rozvoje a funkcí ochrannou - poskytující nástroje k ochraně přírodních, kulturních a civilizačních hodnot.

Ochrana životního prostředí se v rámci činností podle SZ uplatňuje především při pořizování územně plánovací dokumentace a v územním řízení. Základním koncepčním nástrojem územního plánování na úrovni obce je **územní plán**²⁰. Obsahem územního plánu je zejména základní koncepce rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání a vymezení zastavitelné plochy²¹. Územní plán je závazný pro rozhodování o území a zpracování regulačního plánu. **Regulační plán**²², je druhým možným koncepčním nástrojem obce, který pro část území obce stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, stavební činnost, včetně podmínek pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán nahrazuje územní rozhodnutí v rozsahu stanoveném při jeho vydání. Z důvodu zvýšené ochrany nezastavěného území jím nelze nahradit územní rozhodnutí v nezastavěném území.

¹⁸ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2006 Sb.

¹⁹ Blíže v Mareček, J.: Nový stavební zákon, Stavební právo – Bulletin, č. 2/2006, str. 4.

²⁰ Územní plán upravuje ustanovení § 43 SZ.

²¹ Vymezení zastavěného území je nástrojem, který slouží k ochraně nezastavěného území před nedůvodnou přeměnou na území zastavěné a slouží k účelnějšímu využití území již zastavěného.

²² Regulační plán upravuje ustanovení § 61 SZ.

Nový stavební zákon respektuje stávající členění působností na úseku územního plánování, zavedené reformou veřejné správy v roce 2001, tj. funkční model rozhodování obcí a krajů v kombinaci samostatné a přenesené působnosti. Oproti dosavadní úpravě však upravuje podrobně a konkrétně působnosti jednotlivých správních orgánů bez toho, že by bylo nutné vyvozovat vzájemné vztahy působností těchto orgánů z dalších právních předpisů, např. z ObecZ²³. Důvodem této podrobnější a přehlednější úpravy kompetencí, vzájemných vztahů a součinnosti orgánů územního plánování, je snaha odstranit problémy dosavadní praxe (např. spory mezi obcemi a kraji v případech, kdy územně plánovací dokumentace krajů obsahovala i řešení otázek spadajících do působnosti obcí). Pro vymezení hranice mezi samostatnou působností obcí a krajů pak zákon používá v ustanovení § 5 odst. 3 a 4 SZ pojem záležitostí nadmístního významu. Pouze v těchto případech mohou kraje zasahovat do činnosti obcí, i zde však musí postupovat v součinnosti s orgány dotčených obcí.

Orgány obce a kraje vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle SZ jako působnost přenesenou, není-li v zákoně výslovně uvedeno, že se jedná o samostatnou působnost zastupitelstva obce nebo kraje²⁴. Toto ustanovení je však neúplné, protože nepočítá se samostatnou působností rady obce podle ustanovení § 6 písm. d) SZ.

2.1 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST

Samostatnou působnost obce na úseku územního plánování vykonává zastupitelstvo obce a rada obce.

Zastupitelstvo, jakožto orgán zvolený obyvateli obce ke správě obce, zastává zásadní roli v celém systému pořizování územně plánovací

²³ Ustanovení § 84 odst. 2 písm b) ObecZ upravovalo působnost zastupitelstva na úseku územního plánování. Tuto rozříštěnost napravila novela zákonem č. 186/2006 Sb.

²⁴ Viz ustanovení § 5 odst. 2 SZ

dokumentace. Do samostatné působnosti těchto volených reprezentantů patří v souladu s ustanovením § 6 odst. 5 SZ zejména rozhodnutí zda se pro obec bude pořizovat územní plán a regulační plán. Schvaluje zadání územního plánu²⁵, pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, vydává územní plán²⁶ a nově projednává zprávu o uplatňování územního plánu.

Rada obce je orgánem, který uplatňuje v samostatné působnosti námitky k návrhu zásad územního rozvoje a připomínky k územním plánům sousedních obcí. Podle ustanovení § 39 SZ lze tyto námitky podávat nejpozději při veřejném zasedání, ke kterému kraj přizve dotčené obce alespoň 30 dní předem. Tato poměrně krátká doba, během které se nemusí podařit svolat zasedání zastupitelstva, je důvodem, proč je toto zmocnění svěřeno v samostatné působnosti právě jí. Rada obce má postavení výkonného orgánu obce, je složena z menšího počtu členů a zaručuje tak větší operativnost a možnost včas reagovat.

Obec prosazuje zájmy týkající se ochrany životního prostředí i v rámci územního řízení, pokud se v něm rozhoduje o záměru, který má být uskutečněn na jejím území. V takovém případě má obec na základě ustanovení § 85 SZ ve spojení s ustanovením § 27 odst. 3 ObecZ postavení účastníka územního řízení a může v něm uplatňovat námitky podle ustanovení § 89 odst. 4 SZ.

2.2 PŘENESENÁ PŮSOBNOST

Obec s rozšířenou působností. Ustanovení § 6 odst. 1 SZ svěřuje výkon kompetencí přenesených na obec s rozšířenou působností jeho obecnímu úřadu. Zákonodárce používá pro označení tohoto správního orgánu legislativní zkratku *úřad územního plánování*. Působnosti úřadu

²⁵ Součástí návrhu zadání územního plánu je i požadavek na vyhodnocení vlivu územního plánu na životní prostředí, pokud jej dotčené orgány uplatnily ve lhůtě podle ustanovení § 47 odst. 2 SZ.

²⁶ Územní plán vydává zastupitelstvo obce podle ustanovení § 43 odst. 5 formou opatření obecné povahy.

územního plánování mohou vykonávat pouze úředníci, kteří splňují kvalifikační požadavky podle § 24 SZ. Úřad územního plánování v přenesené působnosti pořizuje územní plán a regulační plán pro území obce, ve kterém sídlí a územně plánovací podklady pro celý správní obvod obce s rozšířenou působností. Na základě žádosti obce spadající do jeho správního obvodu pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii i pro tuto obec. Nemá-li obec vypracovaný územní plán, může požádat úřad územního plánování o vymezení zastavěného území podle ustanovení § 59 SZ. Nově je zavedena působnost úřadu územního plánování jako dotčeného orgánu v územních řízeních vedených obecnými nebo speciálními stavebními úřady v jeho správním obvodu a v řízeních podle zvláštního právního předpisu, rozhoduje-li se v něm o změnách území. Záměrem tohoto nového zmocnění je zřejmě snaha zajistit, aby se na rozhodování, která mají dopad na stav území obce, podílely zainteresované orgány prostřednictvím zaměstnanců, kteří mají o stavu a možnostech daného území bezprostřední, praktické, úplné a aktuální informace.

Rada obcí pro udržitelný rozvoj je zcela novým fakultativním orgánem pro správní obvod obce s rozšířenou působností. Přestože původní návrh SZ počítal s její obligatorní existencí, v konečném znění ustanovení § 9 SZ je upravena pouze možnost jejího zřízení. Se souhlasem obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností ji může zřídit starosta obce s rozšířenou působností. Funguje pak jako zvláštní orgán obce s rozšířenou působností pod předsednictvím jejího starosty²⁷. Další členy tvoří zástupci jednotlivých obcí, jakožto členové jmenovaní na základě návrhu každé obce. Obec se tak může prostřednictvím svého zástupce podílet na zajištění udržitelného rozvoje ve svém i širším území. Předmětem její činnosti je projednávání územně analytických podkladů a vyhodnocování vlivů územních plánů na udržitelný rozvoj území a vydání stanoviska či vyjádření k nim pro příslušného pořizovatele. Toto spojení reprezentantů všech obcí daného

²⁷ Možnost zřídit zvláštní orgány obce k výkonu přenesené působnosti je upravena v § 106 ObecZ.

správního obvodu v jeden orgán má za cíl vytvořit podmínky pro koordinaci územně plánovací činnosti a umožnit dostatečně podrobně a návazně řešit vzájemné územní vazby obcí. Prosazuje se zde princip spolupráce mezi správními orgány před pouhým prosazováním zájmů jednotlivých obcí, které vede ke konfliktním situacím, kde musí zasahovat nadřízený orgán.

Pověřená obec. Pověřený obecní úřad chrání životní prostředí v rámci územního řízení, ve kterém má na základě ustanovení § 13 SZ postavení tzv. obecného stavebního úřadu²⁸. Výsledkem územního řízení je vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, které jako realizační nástroje navazují na koncepční nástroje územního plánování. Stavební úřad rozhoduje o umístění stavby podle ustanovení § 79 SZ, o změně využití území podle ustanovení § 80 SZ, o změně stavby a o změně jejího vlivu na využití území podle ustanovení § 81 SZ, o dělení nebo scelování pozemků podle ustanovení § 82 SZ, o ochranném pásmu podle ustanovení § 83 SZ. Na rozdíl od předchozí právní úpravy již nelze vydat rozhodnutí o ochranném pásmu formou obecně závazné vyhlášky, ale pouze formou správního rozhodnutí. Ze stavebního zákona bylo zároveň vypuštěno rozhodnutí o chráněném území, které se nadále vyhlašuje podle zvláštních právních předpisů (zejm. podle zákona o ochraně přírody a krajiny). Zrušena byla i možnost vyhlásit stavební uzávěru formou rozhodnutí a ponechává pouze možnost vydání územního opatření o stavební uzávěře formou opatření obecné povahy. Pověřený obecní úřad musí v územním řízení postupovat v souladu s cíli územního plánování upravenými v ustanovení § 18 SZ, mezi které patří i příznivé životního prostředí. Ochranu jednotlivých složek životního prostředí v rámci územního řízení pak zajišťují dotčené orgány prostřednictvím stanovisek, povolení či souhlasů, bez kterých nelze územní rozhodnutí vydat.

²⁸ Vedle obecných stavebních úřadů upravuje SZ v ustanovení § 15 speciální stavební úřady, které vykonávají působnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování.

Obec. Výkon kompetencí přenesených SZ na obec prvního stupně je rozdělen mezi obecní úřad, zastupitelstvo obce a radu obce.

Obecní úřad, který není úřadem územního plánování, může na základě ustanovení § 6 odst. 2 vykonávat některé z pravomocí úřadu územního plánování.²⁹ Podmínkou, která má zajistit stejnou odbornou úroveň výkonu územně plánovacích činností jako u obce s rozšířenou působností je, že obecní úřad zajistí výkon této činnosti autorizovanou osobou podle ustanovení § 24 SZ. Vzhledem k tomu, že při splnění této podmínky je výkon územně plánovacích činností u obce i obce s rozšířenou působností zajištěn na stejné úrovni, umožňuje zákon, aby obec na základě veřejnoprávní smlouvy vykonávala tuto činnost i pro jinou obec ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností. Obecní úřad, který nevykonává působnost podle § 6 odst. 2 poskytuje informace pro zpracování územně plánovacích podkladů a pro územně plánovací dokumentaci.

Zastupitelstvo obce v přenesené působnosti vydává regulační plán. Důvodem, proč je regulační plán vydáván, na rozdíl od územního plánu, v přenesené působnosti je to, že se jedná o specifickou formu územního rozhodování, které si zastupitelstvo obce může vyhradit vydáním územního plánu. V něm podle ustanovení § 43 odst. 2 SZ stanoví podmínky pro pořízení a vydání regulačního plánu.³⁰

Rada obce vydává v přenesené působnosti opatření obecné povahy o vymezení zastavěného území, územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře podle ustanovení § 97 SZ. Rada obce rovněž schvaluje žádost obce o pořizování podle ustanovení § 6 odst. 1 písm.c) SZ nebo podle § 6 odst. 2 SZ, případně rozhoduje o uzavření smlouvy s fyzickou nebo právnickou osobou, která splňuje kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti podle § 24 odst.1 SZ.

²⁹ Pořizuje územní plán, regulační plán a vymezení zastavěného území, podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti, vykonává další činnosti podle tohoto zákona a vedle toho pořizuje i územní studii.

³⁰ Doležal, J. - Mareček, J., - Sedláčková V., - Sklenář, T., - Tunka, M., - Vobrátilová, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde Praha, a. s., 2006, str. 56.

3. POSTAVENÍ OBCE PŘI OCHRANĚ OVZDUŠÍ

Působnost obcí na úseku ochrany ovzduší je upravena v *zákoně č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů*. Tento zákon chrání ovzduší, jakožto složku životního prostředí, pouze mimo uzavřené prostory, tj. pokud se volně vyskytuje v prostoru³¹. Cílem právní úpravy a činnosti orgánů ochrany ovzduší je zamezit dalšímu neúnosnému znečišťování ovzduší lidskou činností a stav ovzduší postupně zlepšovat. K ochraně ovzduší využívá OvZ řadu technických nástrojů ve formě standardů, kterými jsou emisní a imisní limity, přípustná tmavost kouře, emisní stropy, pachová čísla. Hodnoty těchto standardů, které jsou pro provozovatele zdrojů znečištění závazné, upravují četné prováděcí předpisy. Důležitou roli hraje i ekonomický nástroj vybírání poplatků za znečišťování ovzduší, který je aplikací principu „znečišťovatel platí“, podle které je znečišťovatel odpovědný za náklady, které jeho výrobou společností vznikly³².

Nástroje k naplnění těchto úkolů jsou zákonem o ovzduší svěřeny obcím, obecním úřadům obcí s rozšířenou působností a dalším orgánům ochrany ovzduší jmenovaných v ustanovení § 42 OvZ. Rozdělení kompetencí podle OvZ je spojené s rozlišováním zdrojů znečišťování ovzduší na mobilní³³ a stacionární³⁴. Stacionární zdroje se dále dělí podle míry vlivu na kvalitu ovzduší na zvláště velké (o jmenovitém tepelném příkonu 50 MW a vyšším), velké (od 5 do 50 MW), střední (od 0,2 do 5 MW) a malé (do 0,2 MW).

³¹ Viz Damohorský, M. a kolektiv: *Právo životního prostředí*, 1. vydání, C.H.Beck, Praha 2003, str. 217.

³² Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů.

³³ Mobilní zdroje znečištění definuje zákon o ovzduší v § 4 odst. 2 OvZ. Jedná se především o dopravní prostředky a podmínky ochrany ovzduší před znečišťováním těmito zdroji je upravena ve zvláštních právních předpisech.

³⁴ Do kategorie stacionárních zdrojů patří podle § 4 odst. 3 OvZ zařízení spalovacího nebo jiného technologického procesu, které znečišťuje nebo může znečistit ovzduší, šachta, lom a jiná plocha s možností zapaření, hoření nebo úletu znečišťujících látek, jakož i plocha, na které jsou prováděny práce nebo činnosti, které způsobují nebo mohou způsobovat znečištění ovzduší, dále sklad a skládka paliv, surovin, produktů, odpadů a další obdobné zařízení nebo činnost.

3.1 PŘENESENÁ PŮSOBNOST

Obec. Kompetence přenesené na obec prvního stupně jsou upraveny v ustanovení § 50 odst. 1 OvZ a převážně se vztahují na ochranu ovzduší u malých stacionárních zdrojů. Přenesenou působnost v těchto případech vykonává obecní úřad. Obecní úřad se zapojuje do ochrany ovzduší již před vznikem malých stacionárních zdrojů tím, že jako dotčený orgán hájí zájmy ochrany ovzduší v územním, stavebním a jiném řízení podle stavebního zákona a vydává stanoviska pro účely vydání kolaudačního souhlasu k malým stacionárním zdrojům. Povaha tohoto stanoviska není zcela jednoznačná. Vzhledem k tomu, že vydání kolaudačního souhlasu není správním rozhodnutím a nevede se o něm správní řízení³⁵, mělo by jít o stanovisko orgánu ochrany ovzduší podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. b) SZ. Naopak ustanovení § 122 odst. 1 SZ, podmiňuje vydání kolaudačního souhlasu opatřením závazných stanovisek dotčených orgánů vyžadovaných zvláštními právními předpisy, na které odkazuje v poznámce pod čarou a mezi kterými je uveden i OvZ. Závaznost stanoviska, však musí vyplývat z toho zákona, na jehož základě správní orgán závazné stanovisko vydává.³⁶ Zákon o ovzduší neobsahuje žádné ustanovení, ve kterém by byla závaznost tohoto stanoviska vyjádřena. Z těchto důvodů půjde tedy o vyjádření orgánu ochrany ovzduší, které pro rozhodnutí stavebního úřadu není závazné.

Obecní úřad dále rozhoduje o výši poplatku provozovatelů malých stacionárních zdrojů podle ustanovení § 19 odst. 6 OvZ a tyto poplatky vybírá a vymáhá postupem upraveným v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Výnosy poplatků jsou součástí rozpočtu obce a jejich použití je vázáno na účely ochrany životního prostředí. Obecní úřad je na základě ustanovení § 12 odst. 2 písm. a), b) a c) OvZ zároveň kontrolním orgánem, který dohlíží na plnění povinností provozovatelů malých stacionárních zdrojů a za zjištěné nedostatky jim ukládá pokuty. V případech podle písm. a) může

³⁵ Viz ustanovení § 122 odst. 3 SZ ve spojení s ustanovením § 122 odst. 4. SZ

³⁶ Blíže v Vedral, J.: Druhy rozhodnutí v novém správním řádu, Správní právo, 6-7/2006, str. 332 – 337.

rovněž uložit nápravná opatření a vydat rozhodnutí o zastavení nebo omezení jejich provozu. Kontroluje i dodržování povinností při spalování paliv a materiálů na otevřených ohništích, venkovních krbech či otevřených grilovacích zařízeních podle ustanovení § 3 odst. 5 OvZ. I v těchto případech je oprávněn porušení povinností pokutovat.

Obec se může rozhodnout využít v zájmu zlepšení kvality ovzduší i koncepční nástroj upravený v ustanovení § 6 odst. 5 OvZ, kterým je místní program ke snižování emisí znečišťujících látek. Místní program ke snižování emisí znečišťujících látek zpracovává obecní úřad v souladu s národními i krajskými programy a obec, resp. rada obce³⁷, je vydává svým nařízením. Informace o nich musí uveřejnit na úřední desce společně s oznámením, kde je možné se seznámit s jejich obsahem. Z těchto programů pak vycházejí správní orgány na místní úrovni při své činnosti.

Dalším koncepčním nástrojem, určeným pro zvláštní ochranu ovzduší, je program ke zlepšení kvality ovzduší upravený v ustanovení § 7 odst. 6 OvZ. Programy mají sloužit ke zlepšení kvality ovzduší zejména dosažením imisních limitů jednotlivých znečišťujících látek nebo jejich stanovených skupin. Povinnost tento program vydávat byla novelou OvZ, provedenou zákonem č. 385/2005 Sb., zachována pouze obecním úřadům obcí, které mají 350 tisíc a více obyvatel. Ostatní obecní úřady mohou programy vydat dobrovolně zejména v případech, kdy se kvalita ovzduší v daném místě dá zlepšit prostřednictvím konkrétního projektu nebo opatření. V takových případech musí být toto opatření či projekt zahrnut do programového dodatku programu na vyšší úrovni. Výhodou je možnost získat finanční prostředky k jejich realizaci z krajských či evropských fondů.³⁸

Další okruh kompetencí svěřených obci v přenesené působnosti se týká tzv. smogové situace³⁹. Obecní úřad má povinnost vypracovat pro oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší místní regulační řád podle ustanovení § 8

³⁷ Viz ustanovení § 102 odst. 2 pís. d) ObecZ.

³⁸ Srovnej Kužel, J., Morávek, J.: Zákon o ochraně ovzduší ve znění poslední novely – zákona č. 385/2005 Sb., Ochrana ovzduší, 5-6/2005, str. 3.

³⁹ Smogová situace je definována v § 8 odst. 1 zákona o ovzduší jako stav mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění ovzduší znečišťující látkou překročí zvláštní imisní limit stanovený prováděcím právním předpisem.

odst. 5 OvZ. Místní regulační řád vydá rada obce formou nařízení. Podle tohoto regulačního řádu postupuje obecní úřad, hrozí-li vznik nebo výskyt smogové situace. Způsobem upraveným v regulačním řádu, vyhlašuje obecní úřad signál upozornění a signál regulace a nařizuje provozovatelům zdrojů znečištění ovzduší omezení nebo zastavení jejich provozu, a v případě mobilních zdrojů zákaz jejich používání.

Obec s rozšířenou působností. Působnost obce s rozšířenou působností vykonává její obecní úřad. Kompetence obecního úřadu obce s rozšířenou působností jsou upraveny v ustanovení § 49 OvZ a vztahují se především na činnost středních stacionárních zdrojů.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností rozhoduje o výši poplatků za znečišťování ovzduší u středních stacionárních zdrojů. Tyto poplatky jsou, na rozdíl od poplatků ukládaných provozovatelům malých stacionárních zdrojů, příjmem Státního fondu životního prostředí. Ekologické chování provozovatele má motivovat možnost platbu za podmínek upravených v ustanovení § 21 odst. 1 OvZ odložit a následně i ve výši 60 % prominout.⁴⁰ O odložení, prominutí nebo případném doplacení vydává obecní úřad obce s rozšířenou působností rozhodnutí podle ustanovení § 21 odst. 5 a § 22 odst. 3 a 5 OvZ. Pokud provozovatel podmínky splní, má na vydání rozhodnutí o odložení a prominutí plateb právní nárok. Pouze v případě, že provozovatel nedosáhne požadovaného snížení emisí, je ponechána úřadu možnost poplatků snížit poměrně. S poplatky za znečišťování ovzduší souvisí i kompetence obecního úřadu obce s rozšířenou působností ukládat pokuty podle ustanovení § 40 odst. 5 OvZ. Sankcionovaným chováním je podle něj porušení oznamovacích povinností provozovatelů zdrojů znečištění, které jim zákon v souvislosti s poplatkovou povinností ukládá. Na rozdíl od obecního úřadu nevykonává vůči provozovatelům středních stacionárních zdrojů kontrolní a sankční působnost (až na výše uvedený případ). V porovnání s obcí, jejíž působnost vůči malým stacionárním zdrojům je poměrně komplexní, je naprostá většina

⁴⁰ Tuto možnost má provozovatel zdroje, který zahájí u zpoplatněného zdroje práce za účelem snížení emisí alespoň o 15 % a tento záměr úspěšně dokončí.

kompetencí spojených s ochranou ovzduší u středních stacionárních zdrojů přenesena na kraj a Českou inspekci životního prostředí.

3.2 SAMOSTANÁ PŮSOBNOST

Na obec se vztahují obecné povinnosti podle § 3 OvZ a dále povinnosti podle jednotlivých kategorií zdrojů znečištění, které obec provozuje.

Obec může v rámci samostatné působnosti zvýšit míru ochrany ovzduší vydáním obecně závazných vyhlášek podle ustanovení § 50 OvZ. Obec může touto cestou stanovit podmínky pro spalování rostlinných materiálů ve venkovních prostorech a reagovat tak na potřeby obce vycházející zejména ze stavu ovzduší v obci, klimatických podmínek, vegetačního období a hustoty zástavby obce. Rovněž může v souladu s ustanovením § 3 odst. 5 OvZ spalování rostlinného materiálu úplně zakázat. V takovém případě by však musela zajistit náhradní způsob likvidace rostlinných materiálů podle zvláštního právního předpisu, kterým je OdpZ. Obecně závaznou vyhláškou může obec dále zakázat spalování paliv podle seznamu uvedeného v příloze č. 11 OvZ v malých stacionárních zdrojích znečištění ovzduší. Za třetí může obec obecně závaznou vyhláškou využít i ke snížení světelného znečištění v obci, tím že v ní reguluje promítání světelných reklam a efektů na oblohu. Orgánem obce oprávněným k vydávání obecně závazných vyhlášek je v souladu s ustanovením § 84 odst. 2 písm. h) ObecZ zastupitelstvo obce.

Na základě výše uvedeného přehledu hlavních kompetencí obce, lze zkonstatovat, že se obec zapojuje do ochrany ovzduší, zejména ve vztahu k malým stacionárním zdrojům znečištění ovzduší. Ochrana ovzduší před většími a technologicky složitějšími zdroji znečištění je tak ponechána, zejména na úroveň kraje.

4. POSTAVENÍ OBCE PŘI OCHRANĚ VOD

Zákonný základ působnosti obce na úseku ochrany vod je obsažen v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Některá práva a povinnosti obcím plynou i ze zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.

4.1 POSTAVENÍ OBCE PODLE VODNÍHO ZÁKONA

Z hlediska rozdělení kompetencí jde o zákon poměrně složitý. Důvodem je značný počet subjektů, kterým VodZ svěřuje na úseku vodního hospodářství práva a povinnosti, a pro které používá různá označení. Rozlišuje jednak tzv. vodoprávní úřady, dále povodňové orgány, správce vodních toků, správce povodí a zakotvuje i postavení vodoprávního úřadu, jakožto speciálního stavebního úřadu. Pro rozlišení samostatné působnosti od přenesené má sloužit pravidlo upravené v ustanovení § 126a VodZ. V souladu s tímto ustanovením vykonává obecním úřad či obecní úřad obce s rozšířenou působností svěřené kompetence jako působnost přenesenou. Výkon státní správy svěřuje vedle České inspekce životního prostředí tzv. vodoprávním úřadům, kterými podle ustanovení § 104 VodZ jsou obecní úřady, újezdní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a dále ministerstva (Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství) jako ústřední vodoprávní úřad. V následujícím paragrafu dále rozlišuje i mezi obecním úřadem a pověřeným obecním úřadem, který není uveden ani v ustanovení § 104 VodZ ani § 126a VodZ. Domnívám se, že by bylo vhodné zařadit pověřené obecní úřady přímo do výčtu těchto ustanovení.

Zákon o vodách obsahuje nejen úpravu zaměřenou na ochranu vody jako složky nezbytné k životu, ale zároveň si je vědom i povahy vody coby živlu a snaží se tuto nebezpečnou vlastnost co nejvíce eliminovat. Konkrétně tak činí v hlavě IX nazvané Ochrana před povodněmi. Povinnost zabezpečit řízení ochrany před povodněmi⁴¹ ukládá zákon povodňovým orgánům, přičemž rozlišuje mezi povodňovými orgány mimo povodeň - orgány obcí a obecní úřady obcí s rozšířenou působností, a po dobu povodně - povodňové komise obcí a povodňové komise obcí s rozšířenou působností. Tyto orgány jsou mezi sebou ve vztahu podřízenosti a nadřízenosti s tím, že nižší orgán může požádat vyšší orgán o převzetí povodňové agendy. Právě z těchto vztahů lze usuzovat, že jde o kompetence vykonávané v přenesené působnosti, ačkoli výslovné ustanovení zákona o tom chybí.

4.1.1 Přenesená působnost

Obec. Vodoprávním orgánem na úrovni každé obce je *obecní úřad*. Jeho působnost je spojena s tzv. obecným nakládáním s povrchovými vodami. Zásadně je každý oprávněn pro svou vlastní potřebu odebírat i jinak užívat či nakládat s povrchovými vodami, aniž by potřeboval svolení vodoprávního úřadu. Režim podle ustanovení § 6 VodZ, který obecné nakládání s povrchovými vodami upravuje, se použije pouze v případech, kdy k odběru vody nedochází za pomoci zvláštního technického zařízení. Meze obecného užívání jsou stanoveny v § 6 odst. 3 VodZ, ve formě povinností které při tomto nakládání s povrchovými vodami musí každý dodržovat. Pro případ porušování těchto povinností nebo z důvodu zachování bezpečnosti osob, či vyžaduje-li to jiný veřejný zájem, může obecní úřad individuálním správním aktem rozhodnout o úpravě či omezení obecného nakládání a v nejzávažnějších případech je i zakázat. Vztahuje-li se takové rozhodnutí na blíže

⁴¹ Ochrana před povodněmi definuje § 63 odst. 1 jako opatření k předcházení a zamezení škod při povodních na životech a majetku občanů, společnosti a na životním prostředí prováděná především systematickou prevencí, zvyšováním retenční schopnosti povodí a ovlivňováním průběhu povodní.

neurčené osoby, může na základě ustanovení § 115 odst. 14 VodZ vyhlásit toto rozhodnutí veřejnou vyhláškou.⁴²

Orgánem obce, který vykonává působnost povodňového orgánu, je podle § 78 VodZ obecní rada, respektive podle současné terminologie *rada obce*. Ta může zajistit plnění úkolů při ochraně před povodněmi i zřízením zvláštního orgánu obce, a sice *povodňové komise*. Způsob zřízení povodňové komise, není zcela v souladu s ObecZ. Možnost zřídit zvláštní orgány obce pro výkon přenesené působnosti svěřuje § 106 odst. 1 ObecZ starostovi obce. Rada obce má obdobnou pravomoc, ovšem v rámci samostatné působnosti podle § 102 odst. písm. h) ObecZ. Vzhledem k již zmiňovaným subordinačním vztahům, které VodZ zavedl mezi povodňovými orgány obcí a povodňovými orgány obcí s rozšířenou působností bude proto třeba i na tyto orgány pohlížet jako na zvláštní orgány podle ustanovení § 106 odst. 1 ObecZ.

Úkoly povodňových orgánů obcí upravuje ustanovení § 78 odst. 3. VodZ. V období mimo povodeň a v období nebezpečí povodně k nim patří zejména zpracování povodňových plánů, provádění povodňových prohlídek, organizování a zřizování hlásné povodňové služby a hlídkových služeb, zabezpečení včasného varování právnických a fyzických osob, vyhlášení a odvolávání stupňů povodňové aktivity. V průběhu povodně a po povodni organizují a ukládají zabezpečovací a záchranné práce, včetně evakuace obyvatel, provádějí prohlídky po povodni a zjišťují způsobené škody.

Pověřené obce. *Pověřeným obecním úřadům*, jako vodoprávními úřadům, svěřuje VodZ základní administrativní nástroje ochrany vod ve formě vydávání povolení nebo souhlasu, které zákon vyžaduje pro tzv. zvláštní nakládání s vodami a k některým dalším činnostem.

Pověřený obecní úřad vydává povolení k odběru či jinému nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami podle ustanovení § 8 VodZ. Tato kompetence se však vztahuje pouze na rozhodování o žádostech

⁴² Jde o zvláštní způsob oznámení rozhodnutí vodoprávního úřadu.

fyzických osob – jednotlivců či osob tvořících domácnost. Rovněž je z jeho kompetence vyloučeno povolování vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních. Takové omezení rozsahu jeho působnosti značně snižuje podíl pověřeného obecního úřadu na celkové ochraně vod. Povolení podle § 8 VodZ je správním rozhodnutím, na základě kterého vznikají jeho adresátům práva nebo povinnosti. Řízení o povolení je zcela návrhové a na jeho vydání není právní nárok, jeho nevydání však musí být úřadem řádně odůvodněno. V případech, kdy je k povolovanému nakládání s vodami třeba zřít, změnit nebo odstranit vodní dílo⁴³, je pověřený obecní úřad zároveň tzv. speciálním stavebním úřadem příslušným k povolení těchto stavebních činností⁴⁴ a rozhoduje i o ostatních vodohospodářských záležitostech týkajících se tohoto vodního díla.

Pověřený obecní úřad dále vydává souhlas podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. c), d) a e) VodZ pro jednotlivé stavby a terénní úpravy, pokud se nacházejí v záplavových územích a neovlivňují odtokové poměry. Jde o stavby nebo činnosti, které, přestože nejsou vodním dílem, ani nejde o nakládání s vodami, mohou ovlivnit stávající vodní poměry. Souhlas je v souladu s ustanovením § 17 odst. 3 VodZ závazným podkladem pro následující správní řízení a slouží jako nástroj k ochraně dotčeného území před nežádoucími dopady na vodní poměry.

Pověřený obecní úřad je ve výše uvedených případech, kdy je oprávněn vydat povolení nebo souhlas, zároveň úřadem, který vydává vyjádření podle ustanovení § 18 VodZ. S žádostí o vyjádření se na něj může obrátit každý, kdo zamýšlí realizovat určitý stavební záměr nebo jinou činnost, která by mohla ovlivnit vodní poměry a další vlastnosti vod. Obsahem vyjádření je posouzení přípustnosti záměru z hlediska zájmů chráněných podle VodZ, případně též stanovení podmínek jeho přípustnosti. Vyjádření nenahrazuje povolení ani souhlas a není

⁴³ Definici vodního díla upravuje ustanovení § 55 VoZ.

⁴⁴ V praxi jde nejčastěji o případy studní. V souvislosti s odběrem vod ze studní na základě povolení udělených pověřeným obecním úřadem podle § 8 VodZ, bych upozornila na ustanovení čl. 2. bodu 2. závěrečných a přechodných ustanovení VodZ, který zavedla novela VodZ č. 20/2004 Sb. Podle tohoto ustanovení zaniká nejpozději dnem 1.1.2008 platnost některých povolení k odběru vod a k vypouštění odpadních vod. Návrh na prodloužení platnosti povolení musí být podle ustanovení § 9 odst. 5 podán nejpozději 6 měsíců před uplynutím doby platnosti. V důsledku toho vzrostla počátkem roku 2007 pověřeným obecním úřadům činnost spojená právě s odběrem vody ze studní.

rozhodnutím podle správních předpisů,⁴⁵ umožňuje však subjektům dopředu zjistit postoj vodoprávního úřadu.

Obec s rozšířenou působností. *Obecní úřad obce s rozšířenou působností* je vodoprávním úřadem, na který zákonodárce přenesl v ustanovení § 106 VodZ zbytkovou působnost, tedy působnost, kterou zákon výslovně nesvěřuje jiným vodoprávním úřadům. Vzhledem k šíři materie, kterou zákon upravuje, a k množství úřadů, které se na ochraně vod podílejí, je vyhledání kompetencí obecních úřadů obcí s rozšířenou působností poměrně složité a nepřehledné. Vhodnější by bylo vyjmenovat alespoň nejdůležitější kompetence a zbytkovou klauzuli využívat pouze jako podpůrný prostředek.

Obecní úřad s rozšířenou působností vykonává řadu rozhodovacích kompetencí. Konkrétně spadá do jeho působnosti vydávání povolení k nakládání s vodami podle ustanovení § 8 VodZ (povoluje např. vypouštění odpadních vod do vod povrchových ze zdrojů znečištění o velikosti do 10 000 ekvivalentních obyvatel) a povolení k některým činnostem podle ustanovení § 14 VodZ. Jako speciální stavební úřad vydává stavební povolení k vodním dílům podle ustanovení § 15 VodZ. Je kompetentní i k udělování souhlasu ke stavbám, zařízením a činnostem podle ustanovení § 17 VodZ⁴⁶. To vše v rozsahu v jakém tyto kompetence nevykonávají ostatní vodoprávní úřady.

Společně s ČIŽP je úřadem oprávněným k ukládání sankcí za správní delikty fyzických osob a právnických osob podle hlavy XII VodZ. Rovněž vede řízení o přestupcích fyzických osob podle ustanovení § 129 VodZ.⁴⁷ Aby nedocházelo ke dvojímu ukládání sankcí za totožné porušení povinnosti, je stanoveno pravidlo, že řízení zahájí a provede ten správní orgán, který zjistí porušení povinností jako první. Pokud toto zjištění spadá u obou orgánů do jednoho dne, má přednost obecní úřad s rozšířenou působností⁴⁸. K dobrovolnému odstraňování

⁴⁵ Srovnej Punčochář, P.: Zákon o vodách, Euronovela, Sondy, s.r.o., Praha 2004, str. 60-61.

⁴⁶ K povaze povolení, souhlasu a vyjádření viz. část věnovaná pověřenému obecnímu úřadu.

⁴⁷ Jedná se o přestupky na úseku vodního hospodářství podle ustanovení § 34 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ Viz ustanovení § 124 VodZ.

škodlivých následků má přispět možnost vodoprávního orgánu upustit za podmínek upravených v ustanovení § 125 VodZ od uložení pokuty. Výnosy z pokut uložených ČIŽP, jsou z 50 % příjmem obce, na jejímž území k porušení pokutované povinnosti došlo, a z 50 % příjmem Státního fondu životního prostředí. Pokuty ukládané obecními úřady obcí s rozšířenou působností se stávají součástí rozpočtu obce. Jako nedostatek zákonné úpravy v oblasti ukládání sankcí vidím především neexistenci ustanovení, na základě kterého by obec tyto prostředky musela použít pro zlepšení životního prostředí. Naopak jako vhodné hodnotím ustanovení § 125 VodZ a zavedení obdobných ustanovení bych doporučila i do jiných zákonů upravujících ochranu životního prostředí.

Povodňovými orgány obcí s rozšířenou působností jsou *povodňové komise obcí s rozšířenou působností*. Na rozdíl od povodňových komisí obcí je zřizuje starosta obce s rozšířenou působností, který jim zároveň předsedá, což je plně v souladu s ustanovením § 106 odst. 1 ObecZ. Nadřízeným orgánem jsou jim povodňové orgány krajů. Náplň činnosti povodňových komisí obcí je upravena v ustanovení § 79 odst. 2 VodZ a jsou převážně organizačního a koordinačního charakteru.

4.1.2 Samostatná působnost

Obec má na základě ustanovení § 115 odst. 4 VodZ postavení účastníka vodoprávního řízení, pokud může rozhodnutí vodoprávního orgánu ovlivnit vodní poměry nebo životní prostředí v obci. Vedle tohoto oprávnění neupravuje VodZ žádnou kompetenci vyhrazenou obci v samostatné působnosti. Přesto má VodZ na výkon samosprávy obce v současné době značný dopad. Důvodem je ustanovení čl. II bodu 6 zákona č. 20/2004 Sb., označovaný jako „euronovela“, který stanovil obcím důležitou povinnost vyplývající ze závazku České republiky vůči Evropské unii, a sice vybudovat do roku 2010 odkanalizování a čištění odpadních vod, tak aby splňovaly úroveň stanovenou nařízením vlády

vydaným podle § 38 odst. 5 VodZ⁴⁹. Tato povinnost se vztahuje na obce, jejichž současně zastavěné území je zdrojem znečištění o velikosti nad 2000 ekvivalentních obyvatel, včetně obcí, které této velikosti dosáhnou do 31.12.2010. Toto datum je zároveň termínem splnění povinnosti.⁵⁰

Obec může v samostatné působnosti vystupovat rovněž jako správce drobných vodních toků, které územím obce protékají, pokud v souladu s ustanovením § 48 odst. 2 VodZ požádají Ministerstvo zemědělství o svěřeni správy drobných vodních tokům⁵¹. Prostřednictvím tohoto institutu chce zákon zajistit zvýšený zájem na řádném stavu vodních toků a péči o ně. Povinnosti správců drobných vodních toků upravuje zákon o vodách v § 47 odst. 2 VodZ. Patří k nim zejména péče o koryta vodních toků, provozování a udržování vodních děl nezbytných k zabezpečení funkcí vodního toku a zajišťování úpravy koryt vodních toků v zájmu zabezpečení vodních děl. Dále oznamují vodoprávnímu úřadu závažné závady a spolupracují s dalšími orgány při zneškodňování havárií na vodních tocích. Jako správci vodních toků se zapojují i do ochrany před povodněmi, kde plní povinnosti podle ustanovení § 83 VodZ. Tyto činnosti mají zejména povahu preventivního charakteru, pohotovosti, informační, spolupráce, ale i odstraňování následků povodní na korytech vodních toků.

⁴⁹ Nařízení vlády č. 61/2003 Sb.

⁵⁰ Parlament České republiky se v současné době zabývá návrhem novely tohoto ustanovení, který vzešel z iniciativy zastupitelstva Zlínského kraje. Záměrem navrhované změny má být odstranění „diskriminačního“ nastavení této povinnosti vůči obcím do 2000 ekvivalentních obyvatel, kterým by v důsledku čl. II bod 2 euronovely zaniklo k 1.1.2008 povolení k vypouštění odpadních vod a nové povolení by nezískaly, protože nemají vybudované čištění odpadních vod, bez kterého nejsou schopny splnit limity požadované nařízením vlády. Přiřazením těchto obcí pod čl. II bod 6 euronovely, by jim zvýšilo možnost čerpání finančních zdrojů potřebných k zajištění odkanalizace odpadních vod.

⁵¹ Vodní toky jsou podle § 43 zákona o vodách povrchové vody tekoucí vlastním spádem v korytě trvale nebo po převažující část roku, a to včetně vod v nich uměle vzdutých. Jejich součástí jsou i vody ve slepých ramenech a v úsecích přechodně tekoucích přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo zakrytými úseky.

4.2 POSTAVENÍ OBCE PODLE ZÁKONA O VODOVODECH A KANALIZACÍCH

S vodním hospodářstvím velmi úzce souvisí i vztahy vznikající při rozvoji, výstavbě a provozu vodovodů a kanalizací sloužících veřejné potřebě, tak jak je upravuje zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů. Co se rozumí pod pojmem vodovod a kanalizace definuje tento zákon v § 2 odst. 1 a 2. V obou případech jde o samostatný soubor staveb a zařízení, která jsou vodním dílem podle § 55 odst.1 písm. c) VodZ. Jejich zřízení, změny a změny jejich využití vyžadují stavební povolení vodoprávního úřadu. Také zde má obec hned několik možných úloh. Jsou jí svěřeny kompetence v samostatné i přenesené působnosti. Vedle toho se obce často ocitají i v postavení vlastníků vodovodů a kanalizací.

4.2.1 Přenesená působnost je rozdělena mezi obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Obec. Obecnímu úřadu každé obce jsou svěřeny dvě rozhodovací kompetence. První je spojena s potřebou zajistit zásobování pitnou vodou a odvádění odpadních vod v situacích, kdy provozovatel přestane mít schopnost tyto služby poskytovat. V takových případech může obecní úřad, pokud není sám provozovatelem, na dobu maximálně 6 měsíců, rozhodnutím uložit povinnost jejich plnění na území obce jinému provozovateli. Zákon o vodovodech a kanalizacích tuto povinnost označuje jako *povinnost veřejné služby* a upravuje ji v ustanovení § 22 VaKZ. Druhé rozhodnutí směřuje vůči vlastníkům stavebních pozemků nebo staveb, pokud na nich mohou vznikat odpadní vody. Spočívá v *povinnosti připojit se na kanalizaci* podle ustanovení § 3 odst. 8 VaKZ. V obou případech jde o rozhodnutí ve správním řízení, které zaručuje možnost využít opravných prostředků podle správního řádu. V případě veřejné služby však nemá případné odvolání odkladný účinek.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností. Působnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností je upravena v ustanovení § 27 VaKZ. Má zbytkový charakter a obecní úřad obce s rozšířenou působností ji vykonává jako vodoprávní úřad. Patří sem např. schvalování kanalizačních řádů vypracovaných vlastníkem kanalizace před kolaudací stavby kanalizace. Dále určuje umístění a typ měřících zařízení, kterým se zjišťuje množství vypouštěných odpadních vod, pokud o tom nebyla uzavřena smlouva mezi odběratelem a vlastníkem vodovodu nebo kanalizace. Podle ustanovení § 34 odst. 5 VaKZU projednává v přenesené působnosti přestupky podle § 32 odst. 4 až 6 VaKZ a správní delikty podle § 33 odst. 6 až 8 VaKZ. Ve svém správním obvodu rozhoduje o povinnostech veřejné služby podle ustanovení § 22 VodZ.

4.2.2 Samostatná působnost

Podle ustanovení § 26 odst. 1 písm. a) VaKZ má obec v samostatné působnosti povinnost dbát v souladu s potřebami obce o rozvoj vodovodů a kanalizací, zajištěním jeho zpracování do závazné části územně plánovací dokumentace obce v souladu s plánem rozvoje vodovodů a kanalizací.⁵² Plán rozvoje vodovodů a kanalizací je podkladem pro činnost vodoprávního a stavebního úřadu, i pro výkon obou druhů působností obce.

Do samostatné působnosti obce patří dále zejména vydávání obecně závazných vyhlášek podle ustanovení § 26 odst. 1 písm. b) VaKZ. Jde o možnost tímto právním předpisem obce upravit způsob náhradního zásobování vodou a náhradního odvádění odpadních vod podle místních podmínek. Druhý případ se týká možnosti zvolit dvousložkovou formu úhrady vodného a stočného, včetně druhu pevné složky⁵³. Záleží vždy na

⁵² Plán rozvoje vodovodů a kanalizací je koncepčním nástrojem, který podle § 4 odst. 1 VaKZ zpracovává a schvaluje kraj v samostatné působnosti. Cílem je stanovit optimální rozvoj zásobování pitnou vodou a odkanalizování včetně likvidace odpadních vod a zajistit tak žádoucí úroveň vodohospodářské infrastruktury celého kraje.

⁵³ Výchozím způsobem úhrady vodného a stočného je jednosložková forma, která je součinem ceny podle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách s množstvím odebrané vody nebo vypouštěných odpadních a srážkových vod. Možnost dvousložkové formy, která v sobě vedle této složky zahrnuje ještě pevnou složku v závislosti na kapacitě vodoměru, profilu přípojky nebo ročního množství odebrané vody, má zajistit úhradu nákladů spojených s odběrem pitné vody a odváděním odpadních vod. Dvousložková forma je nevýhodná pro rodinné domky a pro méně početné uživatele odběru vody z jedné přípojky nebo jen po omezenou dobu.

zastupitelstvu konkrétní obce, zda se pro vydání vyhlášky rozhodne a jaký bude její obsah.

Obec může vystupovat ve vztazích, které upravuje zákon o vodovodech a kanalizacích, rovněž jako vlastník nebo provozovatel vodovodu nebo kanalizace. Na úpravě práv a povinností vlastníků a provozovatelů se odráží veřejný zájem na plynulém a bezpečném provozování těchto služeb. Existuje tak řada omezení soukromoprávních aktivit ohledně těchto vodních děl. Postavení vlastníka je upraveno zejména v § 8 VaKZ. Hned v jeho prvním odstavci je upravena obsahově široká povinnost zajistit plynulé a bezpečné provozování vodovodu a kanalizace. Dále jde o povinnosti omezující smluvní volnost. Jde zejména o povinnost umožnit připojení na vodovod nebo kanalizaci, jsou-li k tomu dány podmínky podle § 8 odst. 4 VaKZ, a na to navazující povinnost uzavřít s odběratelem písemnou smlouvu o dodávce vody nebo odvádění odpadních vod. Náležitosti těchto smluv stanoví prováděcí právní předpis. Náhradou za tato omezení jim náleží právo na úplatu za dodávku pitné vody (tzv. vodné) a na úplatu za odvádění odpadních vod (tzv. stočné).

V zájmu zajištění kontroly plnění jejich povinností musí vlastníci či provozovatelé těchto vodních děl umožnit osobám provádějícím kontrolu přístup k vodovodům a kanalizacím a poskytnout jim nezbytnou součinnost. Ministerstvu poskytují na jeho vyžádání údaje o technickém stavu, případně i projektovou dokumentaci těchto vodních děl. Rovněž musí vypracovat nejméně desetiletý plán financování obnovy podle prováděcích předpisů, zajistit zpracování kanalizačního řádu podle § 14 odst.3 VaKZ a na své náklady zajistit průběžné vedení provozní evidence podle § 5 odst. 2 zákona VaKZ. Sami pak mohou vstupovat na cizí pozemky nebo stavby za účelem udržování vodovodu nebo kanalizace v dobrém stavu podle § 7 odst. 1 VaKZ.

Vlastník může uzavřít smlouvu o provozování vodovodu nebo kanalizace s provozovatelem. Pokud tak neučiní, vztahují se na něj i všechna práva a povinnosti provozovatele. Ty upravuje zejména § 9 VaKZ. Obec, která hodlá být provozovatelem, musí získat od krajského

úřadu povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace. Podmínky vydání povolení stanovuje § 6 odst. 2 VaKZ. Hodlá-li je obec provozovat za účelem zisku, musí mít i oprávnění k provozování příslušné živnosti. Provozovatel je povinen provozovat vodovody a kanalizace v souladu s právními předpisy, kanalizačním řádem, podmínkami stanovenými pro provoz rozhodnutími správních úřadů a v souladu se smlouvou o provozování. Zákon poměrně podrobně upravuje v ustanovení § 9 odst. 5 a 6 VaKZ podmínky, za kterých může provozovatel přerušit dodávky vody nebo odvádění odpadních vod. Příčinu přerušení je provozovatel povinen neprodleně odstranit a bezodkladně obnovit poskytování služeb.

Lze tedy shrnout, že obec v samostatné působnosti zajišťuje zejména rozvoj vodovodů a kanalizací v obci, zajišťuje náhradní zásobování pitnou vodou a odvádění odpadních vod. Rovněž může být jako právnická osoba sama vlastníkem nebo provozovatelem vodovodu a kanalizace. V přenesené působnosti zajišťuje každá obec zejména ochranu vod při jejich obecném užívání a zajišťuje činnosti spojené s ochranou před povodněmi. Pověřená obec chrání vodu i při zvláštním nakládání s vodami, její působnost se však nevztahuje na právnické osoby a na povolování vypouštění odpadních vod. Poněkud širší rozhodovací kompetence má obec s rozšířenou působností. Tvoří však opět pouhý mezičlánek mezi rozhodováním o činnostech či zařízeních, které mají na vodu nejmenší vliv a jsou proto ponechány v působnosti každé obce, a rozhodováním o záležitostech s významným či rozsáhlým dopadem, které vykonává kraj.

5. POSTAVENÍ OBCE PŘI OCHRANĚ ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU

Působnost obce při ochraně zemědělského půdního fondu je upravena zejména v zákoně č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

Zemědělský půdní fond tvoří především zemědělské pozemky, ať již zemědělsky obdělávané nebo dočasně neobdělávané, a dále některé nezemědělské pozemky, jejichž využití je spojeno se zemědělskou výrobou.⁵⁴ Ochrana poskytovaná ZPF je zaměřena zejména na snížení úbytku zemědělské půdy, na její racionální užívání, a dále pak na zvyšování kvality (úrodnosti) půdy.

Zákon svěřuje ochranu zemědělské půdy v přenesené působnosti pověřeným obecním úřadům, obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, krajským úřadům, správám národních parků a Ministerstvu životního prostředí. Orgány ochrany ZPF musí při své činnosti hájit zásady upravené v § 4 ZoZPF. Tyto slouží zejména k ochraně rozlohy půdy a jsou závazné rovněž pro některé další orgány a osoby, jejichž činností může být rozloha ZPF dotčena (např. při vytváření územně plánovací dokumentace a podkladů, při stanovení dobývacích prostorů, při stavební, těžební a průmyslové činnosti).

5.1 PŘENESENÁ PŮSOBNOST

Pověřená obec. Kompetence na úrovni pověřené obce vykonává pověřený obecní úřad a upravuje je § 14 ZoZPF. Vzhledem k tomu, že ZoZPF nesvěřuje obecnímu úřadu žádný z hlavních preventivních

⁵⁴ Podle ustanovení § 1 ZoZPF tvoří zemědělský půdní fond pozemky zemědělsky obhospodařované, to je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, louky, pastviny a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není. Do zemědělského půdního fondu náležejí i rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby, jako polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou, ochranné terasy proti erozi apod.

nástrojů ochrany ZPF (povolení, souhlas, stanoviska), má jeho účast na ochraně zejména rozlohy ZPF jen velmi omezenou povahu.

Pověřený obecní úřad je orgánem, který rozhoduje o výši odvodu za odnětí půdy ze ZPF podle ustanovení § 11 odst. 2 ZoZPF. Odvod za odnětí půdy ze ZPF je ekonomický nástroj určený k *ochraně rozlohy půdy*. Pověřený obecní úřad vydává toto rozhodnutí teprve na základě pravomocného rozhodnutí správního orgánu, pro které byl souhlas s odnětím půdy ze ZPF vydán. Úřad při jeho stanovení vychází z kritérií v příloze ZoZPF. Příjmy z odvodu jsou ze 40 % příjmem obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází, a ze 60 % příjmem Státního fondu životního prostředí. Přestože hlavní funkcí tohoto nástroje má být funkce motivační, odrazující žadatele od nadbytečných záborů, v praxi slouží, vzhledem k rentabilitě stavebních pozemků, spíše jen k získání prostředků ke zlepšení stavu životního prostředí.⁵⁵

K ochraně *kvality zemědělské půdy* patří pravomoc pověřeného obecního úřadu uložit na základě ustanovení § 2 odst. 3 ZoZPF vlastníkovi nebo nájemci zemědělské půdy do výměry 1ha povinnost změnit v zájmu ochrany životního prostředí její kulturu. V rámci dozoru nad plněním povinností vlastníků a nájemců při hospodaření na ZPF, ukládá těmto osobám odstranění zjištěných závad podle ustanovení § 3 odst. 3 ZoZPF. Vedle toho ukládá právnickým osobám a fyzickým osobám při podnikání pokuty za správní delikty uvedené v ustanovení § 20 ZoZPF. Svěření této působnosti pověřenému obecnímu úřadu je poměrně neobvyklé, v zákonech zaměřených na ochranu životního prostředí ji převážně vykonává obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Obec s rozšířenou působností. Nejdůležitější kompetence obecního úřadu obce s rozšířenou působností upravuje ustanovení § 15 ZoZPF. Vedle těchto přímo vyjmenovaných kompetencí je mu svěřena, obdobně jako v řadě jiných zákonů tzv. zbytková působnost, kterou vykonává není-li podle ZoZPF příslušný jiný orgán státní správy. Na rozdíl od

⁵⁵ Institutu odvodu za odnětí půdy ze ZPF se dále věnuji v rámci působnosti obce s rozšířenou působností.

pověřeného obecního úřadu vykonává řadu pravomocí, které mají na budoucí podobu ZPF bezprostřední vliv.

Ochranu rozlohy ZPF zajišťuje zejména udělováním souhlasu k odnětí půdy ze ZPF podle ustanovení § 9 odst. 6 ZoZPF, nepřesahuje-li jejich výměra 1 ha. Vydání tohoto souhlasu je nezbytnou podmínkou pro rozhodování podle zvláštních právních předpisů, což se týká zejména rozhodování podle stavebního zákona. Podle ustanovení § 10 odst. 1 ZoZPF má tento souhlas povahu závazného stanoviska. Součástí souhlasu je zejména vymezení podmínek k zajištění ochrany ZPF, schválení plánu rekultivace a orientační stanovení odvodu za odnětí půdy ze ZPF, pakliže bude ukládán. O konečné výši odvodu rozhoduje na základě ustanovení § 9 odst. 7 ve spojení s § 14 písm. c) ZoZPF pověřený obecní úřad v samostatném rozhodnutí. Toto rozdělení kompetencí, se mi nejeví jako účelné. Jak je patrné orgán, který rozhoduje o odnětí, se odvodem za odnětí musí při svém rozhodování rovněž zabývat. Má tedy o pozemku a jeho vlastnostech dostatečně podrobné znalosti. Pověřený obecní úřad se musí s danou záležitostí nejprve seznámit, nutně se tak prodlužuje doba konečného rozhodnutí o odvodu, jehož výše může být pro rozhodování subjektů, na jejichž žádost má k odnětí dojít, důležitá. Z těchto důvodů by, dle mého názoru, mělo být rozhodnutí o výši odvodu přímo součástí rozhodnutí o odnětí. Tento názor bych dále podpořila i poukázáním na úpravu obdobných institutů k ochraně půdy v LesZ. Podle ustanovení § 48 odst. 1 písm. d) LesZ ve spojení s § 17 odst. 1 LesZ je výše poplatku za odnětí lesní půdy přímo součástí rozhodnutí obecního úřadu obce s rozšířenou působností o odnětí. Stejně tak je výše poplatku součástí rozhodnutí o odnětí lesní půdy v případě, kdy o odnětí lesní půdy rozhoduje krajský úřad [§ 48a odst. 1 písm. c) LesZ].

Obecní úřad obce s rozšířenou působností má rovněž postavení dotčeného orgánu, který vydává podle § 5 odst. 2 ZoZPF závazné stanovisko k regulačním plánům a k návrhům vymezení zastavěného území, ve kterých hájí zájmy ochrany ZPF. Zákonodárce rozdělil působnost vydávat závazná stanoviska k územně plánovacím

dokumentacím mezi jednotlivé orgány ochrany ZPF, tak aby nedocházelo k situacím, kdy by tyto orgány rozhodovaly ve věcech týkajících se přímo obce, jejímiž orgány jsou. Obecní úřad obce s rozšířenou působností sice vydává tato stanoviska pro regulační plány, které jsou územně plánovací dokumentací obce, ale vzhledem k závaznosti územních plánů vůči regulačním plánům⁵⁶ a s ohledem na to, že dotčeným orgánem podle ZoZPF je v případě územního plánu krajský úřad⁵⁷, je zde pro případné negativní důsledky střet zájmů ponechán jen malý prostor.

Ochrany kvality zemědělského půdního fondu se týkají zejména dvě kompetence v rámci změn kultury zemědělské půdy. Tyto změny zásadně podléhají, souhlasu orgánu státní správy. Obecní úřad obce s rozšířenou působností je podle ustanovení § 15 písm. a) ZoZPF příslušným orgánem k vydávání tohoto souhlasu, jde-li o změnu louky nebo pastviny na ornou půdu. Důvodem je povaha orné půdy, která je nejintenzivněji využitelná a zároveň i nejvíce zranitelná, a je zde proto zvýšený zájem na její ochraně před neuváženými změnami.⁵⁸ Na základě ustanovení § 21 odst. 1 ZoZPF se na řízení ve kterém je vydáván souhlas podle ustanovení § 2 odst. 2 ZoZPF nevztahuje správní řád. Zbylé změny kultur podléhají režimu územního řízení o změně využití území podle ustanovení § 80 SZ. Podobně jako pověřené obecní úřady mohou změnu kultur v zájmu ochrany životního prostředí i nařídit (viz výše), jeho pravomoc se podle ustanovení § 15 písm. b) ZoZPF vztahuje na pozemky o výměře nad 1 ha.

Další pravomoc obecního úřadu obce s rozšířenou působností souvisí s kontrolou hospodaření na ZPF podle § 3 odst. 3 ZoZPF. Pokud tento úřad zjistí, že je půda kontaminovaná životu škodlivými látkami, může rozhodnutím zakázat na tomto pozemku pěstování zemědělských produktů.

⁵⁶ Viz ustanovení § 43 odst. 5 SZ.

⁵⁷ Viz ustanovení § 17a písm. a) ZoZPF.

⁵⁸ Blíže v Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 1. vydání, C.H.Beck, Praha 2003, str. 263.

Předmětem rozhodování orgánů ochrany ZPF jsou často rozsáhlé pozemky, které se mohou nacházet na území spadajících do správních obvodů více obcí. Usnadnit žadatelům nebo navrhovatelům přístup k příslušným správním orgánům má postup upravený v ustanovení § 18 ZoZPF. Podle tohoto ustanovení se návrhy nebo žádosti podávají u pověřeného obecního úřadu, v jehož správním obvodu leží největší část ZPF, kterého se podání týká. Tento úřad posoudí příslušnost návrhu a nespadá-li do jeho kompetence postoupí ho obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Obecně platí, že rozhoduje ten kompetentní úřad, v jehož správním obvodu se nachází největší část dotčených pozemků ZPF.

5.2 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST

V samostatné působnosti vystupuje obec především jako vlastník půdy náležející do ZPF, který je povinen plnit všechny povinnosti, které zákon vlastníkům ukládá. Může tak docházet ke střetům zájmů a hrozí, že v těchto případech bude dávana přednost zájmům ekonomickým, před zájmy na ochraně ZPF. Navíc bude-li vlastníkem pověřená obec, bude jí v případech porušení povinností vlastníka ZPF pokutovat vlastní obecní úřad a příjmy z těchto pokut budou z 50 % navráceny do obecního rozpočtu.

Z výše uvedeného vyplývá, že působnosti svěřené ZoZPF jsou rozděleny mezi jednotlivé orgány ochrany ZPF zejména na základě kritéria územní rozlohy. Z obcí se tak na ochraně ZPF nejvíce podílí obec s rozšířenou působností. Za účelem ochrany rozlohy ZPF vydává zejména souhlas s odnětím půdy ze ZPF. Její kompetence se však vztahuje pouze na půdu do výměry 1 ha. Dále vydává závazná stanoviska k regulačním plánům a k návrhům vymezení zastavěného území. Ochranu kvality ZPF zajišťuje především nařizováním změny kultury zemědělské půdy na pozemcích o

výměře nad 1 ha a vydáváním souhlasu ke změně louky nebo pastviny na ornou půdu. Rovněž vykonává dozorčí a kontrolní činnosti. Pověřená obec nařizuje změnu kultury zemědělské půdy ovšem pouze do 1 ha a rozhoduje o odvodech za odnětí půdy ze ZPF, jejichž orientační výše již byla vymezena v rozhodnutí o povolení odnětí půdy ze ZPF. Pověřená obec tak hlavně působí jako dozorčí a kontrolní orgán, který nařizuje opatření k odstranění zjištěných závad a ukládá pokuty za správní delikty.

6. POSTAVENÍ OBCE PŘI OCHRANĚ LESŮ

Les tvoří významnou součást životního prostředí a sehrává v něm řadu nezastupitelných rolí. Proto je jeho ochraně věnován samostatný zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, v platném znění. Obsah tohoto zákona odráží obě základní funkce lesa. Produkční neboli hospodářskou, spočívající zejména v ekonomickém využívání lesních dřevin, i mimoprodukční, která ovlivňuje ostatní složky životního prostředí. K ochraně této jeho ekologické funkce značnou mírou přispívá i zákon o ochraně přírody a krajiny, který chrání lesy jako významné krajinné prvky.⁵⁹ Orgány ochrany přírody a krajiny mají k ochraně lesů zejména následující právní prostředky:

- účast na tvorbě a schvalování lesních hospodářských plánů s cílem zajistit ekologicky vhodné lesní hospodaření,
- ochranu poskytovanou významným krajinným prvkům,
- ochranu v rámci územních systémů ekologické stability,
- ochranu v rámci přírodních parků a přechodně chráněných ploch jako součást ochrany krajinného rázu,
- ochranu lesů v rámci soustavy Natura 2000,
- ochranu lesů jako součásti zvláště chráněných území podle § 14 ZoPK.⁶⁰

6.1 PŘENESENÁ PŮSOBNOST

Ze tří možných kategorií obcí působí jako orgán státní správy lesů pouze obec s rozšířenou působností, respektive její obecní úřad. Správu lesů v souladu s ustanovením § 47 LesZ dále vykonává kraj a Ministerstvo⁶¹. Výslovně je stanoveno, že jde o působnost přenesenou.⁶²

⁵⁹ Viz ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) ZoPK.

⁶⁰ Viz Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a. s., 2006, str. 513.

⁶¹ V souladu s ustanovením § 15 odst. 1 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, je ústředním orgánem státní správy lesů Ministerstvo zemědělství,

Kompetence obecního úřadu obce s rozšířenou působností upravuje ustanovení § 48 LesZ. Převažujícími nástroji, které tento úřad k ochraně lesů využívá jsou administrativně-právní prostředky, obzvláště stanovení povinností a práv pomocí příkazů a zákazů, a vydávání souhlasů a povolení. Používá i ekonomické prostředky ochrany, a to hlavně v podobě poplatků, a koncepční nástroj ve formě lesních hospodářských osnov.

Ustanovení § 2 písm. a) LesZ definuje les jako lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa. Právní definice pojmu les tak vychází z definice pojmu pozemků určených k plnění funkcí lesa (dále jen „lesní pozemky“).⁶³ Obecní úřad obce s rozšířenou působností může na základě žádosti vlastníka pozemku nebo s jeho souhlasem rozhodnutím prohlásit za lesní pozemek i pozemek, který do definice lesního pozemku nespadá.⁶⁴ Rovněž rozhoduje v případech, kdy se vyskytly pochybnosti o tom, zda jde o lesní pozemek.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností má na základě ustanovení § 48 odst. 1 písm. d) k ochraně lesních pozemků poměrně silnou kompetenci ve formě rozhodnutí o odnětí (uvolnění pro jiné využití) plnění funkcí lesa nebo o omezení využívání lesních pozemků. Jeho působnost se však vztahuje pouze na lesní pozemky o výměře do 1 ha. Toto rozhodnutí upravuje ustanovení § 16 LesZ a má povahu samostatného rozhodnutí. V případě, že je k dalšímu využití lesních pozemků potřeba jiného rozhodnutí, odkládá ustanovení § 16 odst. 3 LesZ možnost započít s odlesňováním až ke dni nabytí právní moci navazujícího rozhodnutí. Zároveň stanoví i výši poplatku za odnětí podle ustanovení § 17 odst. 1 LesZ, z něhož 40% připadá obci a musí být investován pro zlepšení životního prostředí obce nebo pro

s výjimkou území národních parků, kde je podle ustanovení § 19 odst. 2 téhož zákona tímto orgánem Ministerstvo životního prostředí.

⁶² Viz ustanovení § 58a LesZ.

⁶³ Viz § 3 odst 1 a 2 LesZ.

zachování lesa. Zbýlých 60 % je příjmem Státního fondu životního prostředí.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností chrání les i před nevhodným a neúčelným dělením, pokud by měla výměra jednoho dílu klesnout pod 1 ha. V tomto případě vydává souhlas, který je závazným stanoviskem podle § 14 odst. 2 LesZ, bez kterého nemůže stavební úřad vydat navazující územní rozhodnutí podle ustanovení § 82 SZ.

Lesy, včetně těch co se nachází v soukromém vlastnictví, jsou ze zákona omezeny věčným břemenem spočívajícím v určitém užívacím právu veřejnosti. Role obecního úřadu obce s rozšířenou působností *při obecném užívání lesů* spočívá v možnosti dočasně omezit nebo zakázat vstup do lesa, vyžaduje-li to ochrana lesa, nebo je-li to nezbytné pro ochranu zdraví a bezpečnosti osob. Obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává na základě ustanovení § 48 odst. 1 písm. e) rozhodnutí o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa, pokud nepřesahuje jeho správní obvod. Při obecném užívání lesa musí každý dodržovat zákonem stanovené meze tohoto užívání, které mají povahu zákazů⁶⁵. Z většiny těchto zákazů může podle ustanovení § 20 odst. 4 LesZ vlastník udělit výjimky. Teprve pokud by tato výjimka zasahovala do práva jiných vlastníků lesa, opravňuje toto ustanovení ve spojení s ustanovením § 48 odst. 1 písm. f) LesZ k rozhodnutí o výjimce obecní úřad obce s rozšířenou působností. Taková úprava vyvolává značnou kritiku. Zákazy některých činností při obecném užívání lesa jsou zavedeny zejména pro ochranu lesa jako významné složky životního prostředí, na jehož zachování je veřejný zájem. Přenesení možnosti rozhodnout o snížení této ochrany na subjekt, který preferuje zájmy soukromoprávní, nelze považovat za správné řešení. V praxi pak vyvstávají i problémy s možností kontroly takovýchto povolení, neboť pro ně není předepsána žádná forma. Mnohem vhodnější a účinnější by byla možnost udělování povolení formou správního rozhodnutí obecního

⁶⁵ Jejich taxativní výčet upravuje ustanovení § 20 LesZ.

úřadu obce s rozšířenou působností za účasti vlastníka (zejména na jeho návrh a s jeho souhlasem).

Les, jakožto prostředí k rekreaci, slouží i k mnoha sportovním aktivitám, včetně organizovaných, hromadných sportovních akcí. Ty s sebou přinášejí zvýšenou zátěž pro lesní prostředí. Organizátoři proto musí podle ustanovení § 20 odst. 5 LesZ nejméně 30 dní předem předložit orgánu státní správy lesů oznámení s požadovanými náležitostmi. Tento ve stanovené lhůtě posoudí možné následky akce na les a případně stanoví doplňující podmínky k zamezení negativních dopadů této akce na les.⁶⁶ Obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává tuto působnost v případech podle ustanovení § 48 odst. 1 písm. g) LesZ, tj. pokud nepřesahují jeho správní obvod.

*Hospodaření v lese*⁶⁷ je činností dlouhodobou, která klade vyšší nároky na plánování jednotlivých kroků v rámci hospodaření. K zajištění takového uceleného a systematického postupu vlastníků, který zajistí zachování lesů, mají napomoci koncepční nástroje, kterými jsou oblastní plány rozvoje lesa, lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy (dále jen „osnovy“). Obecní úřad obce s rozšířenou působností podle ustanovení § 25 odst. 1 LesZ ve spojení s § 48 odst. 2 písm. d) LesZ zadává zpracování osnov a osnovy schvaluje. Osnovy jsou určeny pro lesy o výměře menší než 50 ha, pokud si jejich vlastník nenechal zpracovat lesní hospodářský plán. Ke schválení osnov je nezbytné získat závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny podle ustanovení § 4 odst. 3 ZoPK⁶⁸. Osnova se pro vlastníka stává závaznou tím, že ji protokolárně převezme. Náklady na zpracování osnovy hradí stát a vlastník lesa ji obdrží od státu bezplatně.

Zbývající kompetence, které obecní úřad obce s rozšířenou působností v rámci ochrany lesa při hospodaření vykonává, mají povahu udělování

⁶⁶ V praxi se často vyskytují případy, kdy organizátoři předloží orgánu státní správy lesů oznámení, která neobsahují všechny údaje vyžadované podle ustanovení § 20 odst. 5 LesZ a následně akci realizují. Z pohledu orgánu státní správy lesů jde o akci neoznámenou a jako takovou by měly pořadatele sankciovat za přestupek podle ustanovení § 53 odst. 1 písm. p) LesZ.

⁶⁷ Hospodaření v lese definuje ustanovení § 2 písm. d) LesZ jako obnovu, ochranu, výchovu a těžbu lesních porostů a ostatní činnosti, které zabezpečují plnění funkcí lesa.

⁶⁸ Tímto orgánem je na základě ustanovení § 77a odst. 3 písm. b) ZOPK krajský úřad.

výjimek z povinností vlastníka lesa. Mohou tak učinit v odůvodněných případech při zpracování osnov nebo v samostatném rozhodnutí na žádost vlastníka lesa. V rámci obnovy a výchovy lesních porostů jde o výjimku ze stanovené velikosti nebo šíře holé seče podle ustanovení § 31 odst. 2 LesZ nebo o povolení delší lhůty pro zalesnění a zajištění kultur podle ustanovení § 31 odst. 6 LesZ. Při těžbě dříví může povolit jinak zakázanou úmyslnou mýtní těžbu v lesních porostech mladších 80 let podle ustanovení § 33 odst. 4 LesZ.

*Ochrana lesa před škodlivými činiteli*⁶⁹ je především povinností vlastníka lesa. Orgány státní správy lesů se zapojují do ochrany zejména v případech zvýšeného výskytu škodlivých činitelů a za mimořádných situací. Takový výskyt může mít závažné důsledky nejen na samotný les, ale i na jiné složky životního prostředí. Je tedy správné, aby zajištění všech nezbytných kroků k ozdravení lesa nebylo ponecháno pouze na vůli vlastníka. Vlastník má podle ustanovení § 32 odst. 2 LesZ povinnost neprodleně informovat o tomto výskytu místně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností a provést nezbytná opatření. Při vzniku mimořádných okolností a nepředvídatelných škod v lese (zákon zmiňuje větrné a sněhové kalamity, přemnožení škůdců, nebezpečí vzniku požárů v období sucha), může obecní úřad obce s rozšířenou působností v rozsahu svého správního obvodu nařídit vlastníkovi lesa provést opatření podle § 32 odst. 2 LesZ. Výčet možných opatření podle tohoto ustanovení je taxativní a úřad jej může na základě ustanovení § 32 odst. 3 LesZ vedle správního rozhodnutí uložit též podzákonným právním aktem - vyhláškou. Možnost vydání vyhlášky svěřená obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, koliduje s ustanovením § 11 ObecZ, na které ustanovení § 32 odst. 3 LesZ v poznámce pod čarou odkazuje. ObecZ svěřuje vydávání právních předpisů v přenesené působnosti radě obce a nazývá je nařízeními, kdežto vyhlášky vydává zastupitelstvo obce v samostatné působnosti. Aby bylo možné toto ustanovení použít v praxi, musíme přistoupit

⁶⁹ Zákon o lesích definuje škodlivé činitele v § 2 písm. f) jako škodlivé organismy, nepříznivé povětrnostní vlivy, imise a fyzikální nebo chemické faktory, způsobující poškození lesa.

k extenzivnímu výkladu pojmu „orgán státní správy lesů“ a vedle obecního úřadu obce s rozšířenou působností k němu přiřadit i radu obce s rozšířenou působností.⁷⁰

Zbývající kompetence obecního úřadu obce s rozšířenou působností mají převážně dozorčí a sankční povahu. Jde zejména o kompetence svěřené ustanovením § 48 odst. 2 písm. i) LesZ, § 48 odst. 1) písm. n) a o) LesZ. Podle těchto ustanovení dohlíží nad dodržováním LesZ a ostatních právních předpisů a rozhodnutí vydaných na jeho základě. Jejich dozor se dále vztahuje i na hospodaření vlastníků s ohledem na soulad se schválenými lesními hospodářskými plány nebo převzatými osnovami. V závislosti na zjištěních mohou ukládat opatření k odstranění nedostatků, ke zlepšení stavu lesů a plnění jejich funkcí. V případě hrozící škody mohou rozhodnutím omezit nebo zastavit výrobu nebo jinou činnost v lese do doby odstranění nedostatků nebo jejich příčin. Obecní úřad obce s rozšířenou působností rozhoduje rovněž o uložení pokuty fyzickým osobám za přestupky vyjmenované v ustanovení § 53 LesZ, kterých se dopustily v rámci obecného užívání lesa. Z dikce ustanovení § 53 odst. 2 LesZ „může uložit“ vyplývá ponechání uložení pokuty za tyto přestupky na správním uvážení obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Přísnější úprava se vztahuje na správní delikty fyzických či právnických osob podle ustanovení § 54 či 55 LesZ. Zákon správnímu orgánu již nedává možnost uvážení ohledně uložení pokuty („správní orgán uloží pokutu“). Tu ponechává pouze u výše pokuty, která u některých deliktů dosahuje až 1 000 000 Kč.

6.2 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST

V samostatné působnosti se mohou obce podílet na ochraně lesů zejména prostřednictvím svých připomínek a požadavků na zpracování

⁷⁰ Srovnej Vedral, J.: K některým zmocňovacím ustanovením v zákonech o ochraně životního prostředí, České právo životního prostředí, č. 3/2004.

lesních hospodářských plánů nebo osnov podle ustanovení § 26 odst.3 LesZ.

Značná část lesů se nachází ve vlastnictví obcí. Obec má v těchto případech práva a povinnosti vlastníka lesa. Tato práva a povinnosti může vykonávat sama nebo může uzavřít nájemní, resp. podnájemní smlouvu, na základě které přejdou v souladu s ustanovením § 58 odst. 1 LesZ práva a povinnosti vlastníka podle LesZ na nájemce.⁷¹ Jako problematická se jeví situace zejména u obce, jejíž obecní úřad vykonává státní správu lesů. Obec tak může být ve vlastních věcech zároveň žadatelem i rozhodujícím vykonavatelem veřejné správy, případně má sama sobě udělovat pokuty za správní delikty, kterých se dopustila. Ocitají se tak v postavení, kdy na jedné straně vystupují jako subjekty sledující soukromé zájmy a zároveň zastávají roli ochránců veřejného zájmu na zachování mimoprodukčních funkcí lesa a může tak docházet k obtížně řešitelným střetům zájmů.

Z obcí se na ochraně lesů podílí pouze obec s rozšířenou působností. Shrňme-li výše uvedené kompetence dojdeme k závěru, že přestože jsou tyto kompetence poměrně široké, vztahují se zejména k základní správě lesů, a to převážně v rámci správního obvodu obce s rozšířenou působností. K významným kompetencím v ochraně rozlohy lesa patří zejména oprávnění rozhodovat o odnětí lesních pozemků určených k plnění funkcí lesa do výměry 1 ha nebo o omezení jejich využívání pro plnění funkcí lesa, včetně rozhodování o výši poplatků za odnětí. K ochraně lesů při hospodaření v lesích zajišťují zpracování lesních hospodářských osnov, které jsou koncepčním nástrojem určeným pro hospodaření v lesích do 50 ha. V rámci této ochrany rovněž rozhoduje o žádostech vlastníků lesů o výjimku z jejich povinností. Má rovněž kompetence v rámci ochrany lesa před škodlivými činiteli a při obecném užívání lesa, vykonává dozor a ukládá opatření a pokuty.

⁷¹ Jedním ze způsobů, jak se obce mohou postarat o lesy ve svém vlastnictví je oddělení odborné činnosti od činnosti hospodářské. Tuto variantu zvolilo např. město Šumperk, které uzavřelo podnájemní smlouvu se společností vybranou na základě výběrového řízení a jiné společnosti svěřilo zajištění odborné činnosti v lesích. Z utržených prostředků pak hradí náklady činnosti odborného lesního hospodáře a úhradu projektů rekonstrukcí lesních cest a zbylé peníze jsou příjmy do rozpočtu města.

7. POSTAVENÍ OBCE PŘI OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Právní úprava této oblasti je na zákonné úrovni obsažena zejména v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.⁷² Jde o právní normu, která v sobě obsahuje jednak obecnou ochranu veškeré přírody a krajiny, rostlinstva, živočišstva i prvků neživé přírody, zároveň se však věnuje i zvýšené ochraně těch částí přírody a krajiny, které vzhledem ke svému významu či jedinečnosti vyžadují zvláštní přístup. Cílem této právní úpravy je podle ustanovení § 1 ZOPK zejména ochrana krajiny, její ekologické rovnováhy a ochrana biologické rozmanitosti, a po novelizaci zákonem č. 218/2004 Sb., též vytvoření soustavy Natura 2000.

Co se rozumí ochranou přírody a krajiny je vymezeno v ustanovení § 2 ZOPK, který ji definuje jako: „*dále vymezenou péčí státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.*“

Účast obcí na této ochraně je dvojí povahy. Vystupují zde zejména jako orgány ochrany přírody a krajiny, které vykonávají veřejnou správu v rámci přenesené působnosti, některá oprávnění jim tento zákon přiznává i v rámci samostatné působnosti.

7.1 PŘENESENÁ PŮSOBNOST

⁷² Dalšími zákony regulujícími daný předmět jsou např. zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů, zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, zákon č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad.

V přenesené působnosti musíme opět rozlišovat mezi jednotlivými stupni obcí. Přehlednost kompetencí však značně komplikuje jejich vymezení na základě územního principu.

Obec. ZOPK svěřuje obcím jen velmi úzký okruh působností, který se týká především ochrany dřevin rostoucích mimo les (dále jen „dřeviny“)⁷³. Ochranu dřevin zajišťuje na základě ustanovení § 76 odst. 1 ZOPK *obecní úřad* každé obce v rámci svého územního obvodu, s výjimkou území národních parků, prostřednictvím regulace jejich kácení. Obecní úřad využívá k ochraně dřevin administrativně-právní nástroj ve formě povolení ke kácení dřevin. Zásadně platí, že kácení dřeviny lze provést pouze na základě tohoto povolení. Dřeviny mají pro ekosystémy v krajině značný význam, ať již pro svoji funkci estetickou, jako biotop, či jako ochrana před hlukem, prašností, sesuvy půdy atd., proto by měl obecní úřad k povolování jejich kácení přistupovat pouze v závažných případech, jak vyplývá i z dikce ustanovení § 8 odst. 1 ZOPK. Tato ochrana je prolomena třemi okruhy výjimek, které upravuje ustanovení § 8 odst. 2, 3, a 4 ZOPK První skupiny výjimek upravená v odst. 2, umožňuje pokácení dřeviny pouze na základě předchozího oznámení obecnímu úřadu. Úřad na něj může reagovat vydáním správního rozhodnutí, které kácení pozastaví, omezí nebo zakáže. Výjimky podle odst. 4 jsou stanoveny v zájmu ochrany bezprostředně ohrožených významných zájmů, a proto stačí oznámení následné. Nejvolnější je režim výjimek podle odst. 3, kdy se pokácení dřeviny děje zcela mimo kompetence obecního úřadu.

Současně s povolením může obecní úřad uložit žadateli povinnost provést náhradní výsadbu, kterou má být nahrazena ekologická újma vzniklá pokácením dřevin. Pro tyto účely ukládá ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) ZOPK obecnímu úřadu vést přehled pozemků vhodných pro náhradní výsadbu. Tuto povinnost upravuje i ustanovení § 9 odst. 2 věta druhá ZOPK, který ovšem používá pojem obec a územní obvod. Jde o pojmosloví, které je používáno v souvislosti s výkonem samostatné

⁷³ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. g) ZOPK definuje dřevinu jako strom či keř rostoucí jednotlivě i ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvarech na pozemcích mimo lesní půdní fond.

působnosti. Daný nesoulad mezi ustanovením § 76 odst. 1 písm. a) a § 9 odst. 2 věta druhá ZOPK lze, zejména s přihlédnutím k propojenosti této povinnosti s výkonem jiné přenesené působnosti, považovat za chybu zákonodárce, který daná ustanovení neuvedl do souladu. Zákon počítá v ustanovení § 9 odst. 3 ZOPK i s ekonomickým nástrojem, který spočívá v odvodu za kácení do rozpočtu obce⁷⁴. Tento nástroj nelze využít, protože nebyl přijat speciální zákon nutný k jeho zavedení. Tady však působnost obecních úřadů obcí prvního stupně při ochraně dřevin končí. Zákonodárce, dle mého názoru nesystematicky, svěřil pravomoc ukládat pokuty za poškození či nedovoleného pokácení dřevin a za nesplnění náhradní výsadby obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, případně krajskému úřadu.⁷⁵ Výnosy z těchto pokut se tak stávají součástí rozpočtu nikoli obce, v jejímž území k ekologické újmě došlo, ale obce, jejíž úřad pokutu uložil.⁷⁶ Přestože ustanovení § 88a věta pátá ZOPK lze interpretovat tak, že tyto prostředky může obec s rozšířenou působností využít v rámci celého svého správního obvodu⁷⁷, domnívám se, že by bylo vhodnější vázat investování výnosů z pokut zpět do životního prostředí přímo „postižené“ obce.

V souvislosti s kompetencí obecního úřadu k vydávání povolení ke kácení dřevin, je často zmiňována citlivá situace, kdy o povolení žádá sama obec. Tímto problémem se zabýval i veřejný ochránce práv, který se k této otázce vyjádřil tak, že *„...Takový postup je velmi problematický (zvláště pak v případech, kdy v řízení mimo žadatele není jiný účastník, který by mohl využít opravného prostředku za účelem přezkoumání nepravomocného rozhodnutí nadřízeným správním orgánem).“*⁷⁸ Dále ombudsman vyjádřil názor, že by obec měla být v takových případech vyloučena z rozhodování jako orgán ochrany přírody, aby se předešlo možné podjatosti. V době, kdy se tímto problémem ombudsman zabýval byl v platnosti správní řád č. 71/1967

⁷⁴ Odvod do rozpočtu obce by měl uložit obecní úřad v případě, že nenařídí náhradní výstavbu a důvodem povoleného pokácení je výstavba. Pokud by se jednalo o protiprávní pokácení byl by tento odvod součástí Státního fondu životního prostředí ČR.

⁷⁵ Viz ustanovení § 77 odst. 2 písm. g) a h) ZOPK a ustanovení § 77a odst. 2 písm. g) ZOPK.

⁷⁶ Viz ustanovení § 88a ZOPK.

⁷⁷ Blíže Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny – Komentář, 1. vydání, C.H.Beck, 2005, str. 330.

⁷⁸ Viz Czajkowski, J.: Z praxe ombudsmana ve sféře práva životního prostředí, in Průchová, I. (edit.): Aktuální otázky práva životního prostředí, Masarykova univerzita Brno, 2005, str.74-75.

Sb., ve znění pozdějších předpisů, který neupravoval možnost vyslovit podjatost orgánu jako celku ani postup, který by nadřízenému orgánu umožňoval přenést rozhodovací pravomoc na jiný úřad. Tento nedostatek byl částečně napraven novým správním řádem s účinností od 1.1.2006, který upravuje možnost delegace z důvodu podjatosti celého orgánu v ustanovení § 14 a postup delegace v ustanovení § 131 odst. 4. Vzhledem k tomu, že námitku podjatosti může vznést pouze účastník nebo sám orgán, lze si jen stěží představit situaci, kdy by obce či její obecní úřad touto cestou skutečně postupovaly. K otázce podjatosti existuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, ve které vyjadřuje své přesvědčení, že „...tato situace, která je zákonem výslovně připuštěna, předpokládána a vyžadována, nemůže být bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu územně samostatného celku, a to i přes pracovní či jiný obdobný vztah k takovému celku jakožto účastníkovi řízení či z toho plynoucí jistou finanční závislost. Aby pochybnosti o podjatosti konkrétního úředníka byly v takových případech dány, musela by přistoupit ještě další skutečnost, např. důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany zaměstnavatele v konkrétním případě.“⁷⁹ S tímto právním názorem se neztotožňuje část vědecké obce a rozhodování orgánů územního celku ohledně záležitostí obce v samostatné působnosti nadále vnímá jako velmi problematickou.⁸⁰

Vedle výše uvedených kompetencí vedou obecní úřady přehled o veřejně přístupných komunikacích, stezkách a pěšinách ve svém správním obvodu. Tuto povinnost jim ukládá ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) ZOPK, které odkazuje na ustanovení § 63 odst. 1 ZOPK. Obdobně, jako v případě povinnosti vést přehled pozemků k náhradní výsadbě, zákon je i zde v rozlišování samostatné a přenesené působnosti nedůsledný.

Pověřená obec. Kompetence *pověřeného obecního úřadu* jsou upraveny v ustanovení § 76 odst. 2 ZOPK. Tyto kompetence jsou v porovnání

⁷⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, čj. 2 As 21/2004-67, zdroj: www.nssoud.cz.

⁸⁰ Srovnej Kadečka, J.: Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté?, Právní rozhledy, č. 13/2005, str. 477-484.

s obcemi prvního stupně o něco širší, nevztahují se však na zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma a na pozemky určené pro účely obrany státu. Pověřený obecní úřad je orgánem zmocněným k registraci významných krajinných prvků⁸¹ a k ochraně před jejich poškozováním či ničením. Rozhodnutí o registraci VKP je prováděno ve správním řízení. Účastníkem tohoto řízení může být z titulu vlastnictví k dotčenému pozemku nebo na základě ustanovení § 71 odst. 3 ZOPK i obec.⁸² Pověřený obecní úřad poskytuje registrovaným VKP ochranu prostřednictvím závazných stanovisek k zásahům podle ustanovení § 4 odst. 2 ZOPK.⁸³ Jde o samostatné rozhodnutí, na které bude ve většině případů navazovat rozhodnutí jiného správního úřadu.

Další okruh působnosti svěřených pověřenému obecnímu úřadu se týká ochrany mimořádně významných stromů, jejich skupin a stromořadí, které tento orgán může svým rozhodnutím podle ustanovení § 46 ZOPK vyhlásit za památné stromy. Ochranu památných stromů lze zajistit též veřejnoprávní smlouvou.⁸⁴ Památným stromům je poskytována zvýšená ochrana k zajištění jejich přirozeného vývoje, proto i jejich ošetřování je prováděno se souhlasem pověřeného obecního úřadu, který ochranu vyhlásil. Tento souhlas je na základě ustanovení § 90 odst. 1 ZOPK vyňat z režimu správního řádu. Ochranu památných stromů před škodlivými vlivy z okolí může pověřený obecní úřad ještě zvýšit vymezením ochranného pásma, ve kterém lze činnosti a zásahy vymezené tímto orgánem provádět pouze s jeho předchozím souhlasem. I bez tohoto zvláštního ochranného pásma má každý strom přímo ze zákona ochranné pásmo základní⁸⁵. Zrušit ochranu památného stromu může pověřený obecní úřad pouze z důvodů upravených v ustanovení § 56 ZOPK. Ustanovení § 76 odst. 2 písm. d) zmocňuje pověřené obecní úřady k vydávání souhlasu, který je nezbytný k vytváření nebo rušení

⁸¹ Pojem VKP upravuje ustanovení § 3 odst. 1 písm. b). Podle něj se mohou stát VKP i jiné části krajiny, než vyjmenované části krajiny, pokud je orgán ochrany přírody zaregistruje podle § 6 ZOPK.

⁸² Srovnej Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny – Komentář, 1. vydání, C.H.Beck, 2005, str. 115 a 276.

⁸³ Chráněna je především schopnost obnovy a stabilizační funkce VKP. Mezi nejčastější zásahy způsobitelné vyvolat tyto poruchy patří zejména umístování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžba nerostů.

⁸⁴ Viz ustanovení § 39 ZOPK. K pojmu veřejnoprávní smlouva viz. § 159 odst. 1 správního řádu.

⁸⁵ Viz ustanovení § 46 odst.3 ZOPK.

veřejně přístupných účelových komunikací, stezky a pěšiny mimo zastavěné území. Tato povinnost však není v praxi příliš dodržována.

Obec s rozšířenou působností. Obci s rozšířenou působností a jejímu obecnímu úřadu je v ustanovení § 77 ZOPK svěřena řada oprávnění a nástrojů k ochraně přírody a krajiny před rušivými činnostmi. Tyto kompetence vykonávají v rámci svého správního obvodu, s výjimkou národního parku, chráněné krajinné oblasti nebo jejich ochranných pásem.

Obec s rozšířenou působností má možnost vydat obecně závazný právní předpis – nařízení podle § 5 odst. 1 ZOPK⁸⁶, ve které může zakázat nebo omezit činnost narušující obecnou ochranu rostlinstva a živočišstva. Obecní úřad obce s rozšířenou působností může tyto činnosti zakázat v konkrétním případě i vydáním individuálního správního aktu. V případě potřeby je možné použít i postup podle ustanovení § 66, který slouží k ochraně jak obecně, tak i zvláště chráněných částí přírody. V obou případech je sledován preventivní záměr. Opatření ZOPK podle § 66 má formou správního rozhodnutí, kterým obecní úřad obce s rozšířenou působností stanoví podmínky rušivé činnosti, popřípadě ji přímo zakáže. Takové rozhodnutí vytváří případnou zákonnou překážku pro výkon předchozího rozhodnutí jiného správního orgánu, je-li s ním v rozporu.⁸⁷

K dalším kompetencím obecního úřadu obce s rozšířenou působností patří vymezování a hodnocení místních systémů ekologické stability podle ustanovení § 4 odst. 1 ZOPK.⁸⁸

Ustanovení § 77 odst. 2 písm. e) ZOPK svěřuje obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností výkon státního dozoru podle § 85 ZOPK. Podle tohoto ustanovení vykonávají státní dozor v ochraně přírody krajské úřady a správy. Zákon používá pojem „správa“ jako zkratku pro správy

⁸⁶ Nařízení vydává podle § 11 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, rada obce v přenesené působnosti.

⁸⁷ Blíže v Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny – Komentář, 1. vydání, C.H.Beck, 2005, str. 265.

⁸⁸ Vytváření systému ekologické krajiny území označuje ZOPK za předmět veřejného zájmu, garanty jeho vytvoření ustanovuje zákon orgány územního plánování a orgány ochrany přírody, které tento úkol plní ve spolupráci s ostatními orgány státní správy. Samotná ochrana systému ekologické stability je pak uložena především vlastníkům a uživatelům pozemků.

národních parků a chráněných krajinných oblastí⁸⁹ a obecní úřad obce s rozšířenou působností pod něj nelze zařadit, bylo by proto vhodné jmenovat obecní úřady obcí s rozšířenou působností i přímo v ustanovení § 85 ZOPK vedle ostatních orgánů dozoru.

Je jim rovněž svěřeno ukládání pokut za přestupky v případech uvedených v ustanovení § 77 odst. 2 písm. g) a h) ZOPK. Jde o naprostou většinu přestupků a správních deliktů podle ZOPK. Z jejich kompetence jsou vyloučeny pouze protiprávní jednání týkající se jedinců zvláště chráněných druhů, o kterých rozhoduje krajský úřad. Výnosy těchto pokut jsou podle § 88a ZOPK součástí rozpočtu obce s rozšířenou působností a obec je musí použít pro ochranu životního prostředí a pro ochranu přírody a krajiny v obci.

Společně s krajským úřadem je oprávněn kontrolovat legální způsob nabytí živočichů a rostlin, k jejichž ochraně existují zákonná omezení držení, nabývání, obchodování a jiných nakládání s nimi. Každý, kdo má takovou rostlinu nebo živočicha u sebe, musí v souladu s ustanovením § 54 ZOPK orgánu ochrany na jeho výzvu prokázat způsob jejího nabytí⁹⁰. Kontrolovaný subjekt je zároveň povinen prokázat svou totožnost. Touto povinností, se vytváří předpoklady pro případné následné kroky ze strany orgánu ochrany. Nepodaří-li se prokázat oprávněnost držení zvláště chráně rostliny, živočicha a po novele ZOPK provedené zákonem č. 218/2004 Sb. též každého jedince ptáka, může orgán ochrany přistoupit k jeho odebrání. Nejde tedy o sankci, ale o nápravné opatření, byť se „sankční dimenzí“.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností působí jako orgán ochrany přírody a krajiny i v řízeních a postupech podle SZ. Jednak jako dotčený orgán zastupuje zájmy ochrany přírody a krajiny v rámci územního plánování, za tímto účelem vydává, na základě ustanovení § 77 odst. 2 písm. j) ZOPK ve spojení s § 4 odst. 2 SZ stanoviska, která jsou závazným podkladem pro územní plány, regulační plány a pro návrhy vymezení zastavěného území. V územním a stavebním řízení pak

⁸⁹ Viz ustanovení § 78 odst. 1 ZOPK.

⁹⁰ Nejčastěji je tímto legálním způsobem nabytí na základě správního rozhodnutí o výjimce nebo o povolení.

zajišťuje ochranu před nepříznivými zásahy do krajinného rázu⁹¹. Jako nástroj je mu k tomu svěřena kompetence vydat souhlas s umístováním a povolováním staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit⁹² nebo změnit krajinný ráz. Tento souhlas je nezbytným a závazným předpokladem pro vydání územního či stavebního rozhodnutí. Výkon státní správy značně komplikuje absence obecně závazného právního předpisu Ministerstva životního prostředí, které by upravovalo podrobnosti ochrany krajinného rázu, jehož vydání umožňuje § 4 odst. 2 věta druhá ZOPK. V praxi to přináší problémy v nejednotnosti vydávaných povolení u různých úřadů tohoto typu.

Vedle těchto zákonem explicitně vyjádřených kompetencí v ustanovení § 77 ZOPK je obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností svěřena tzv. „zbytková působnost“, podle které jsou příslušnými orgány, není-li stanovena příslušnost jiného orgánu ochrany přírody a nejde-li o území národního parku, chráněné krajinné oblasti nebo jejich ochranného pásma. V souladu s tímto je obecní úřad obce s rozšířenou působností orgánem, který vydává závazné stanovisko k odlesňování a zalesňování pozemků o výměře nad 0,5 ha a k výstavbě lesních cest, svážnic a melioračních systémů. Posiluje se tím ochrana mimoprodukčních funkcí lesa jakožto významného krajinného prvku.

7.2 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST

Zákonný podklad pro účast obcí na ochraně přírody a krajiny obsahuje ustanovení § 71 ZOPK. Podle něj se obec prostřednictvím svých orgánů zapojuje do ochrany přírody a krajiny ve svém správním obvodu. Má tak zejména právo, aby s nimi orgány ochrany přírody projednávaly záměry na vyhlášení nebo rušení zvláště chráněných území⁹³, památných stromů

⁹¹ Pojem krajinný ráz definuje ustanovení § 12 odst. 1 ZOPK. Příkladem staveb, které mohou narušit krajinný ráz jsou větrné elektrárny, jejichž výstavba je v poslední době stále častějším předmětem veřejné diskuse.

⁹² Vhodnější by bylo používat formulaci „snížit hodnotu krajinného rázu“.

⁹³ Za zvláště chráněná území lze podle ustanovení § 14 ZOPK prohlásit území přírodovědecky či esteticky významná nebo jedinečná. Zároveň toto ustanovení uvádí jejich jednotlivé kategorie, kterými jsou národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky.

a jejich ochranných pásem a může se k těmto záměrům vyjadřovat. Tato vyjádření mají povahu tzv. jiných správních úkonů podle části čtvrté správního řádu a nemají tedy závaznou povahu.⁹⁴ Postavení obcí bylo výrazně posíleno novelou ZOPK provedenou zákonem č. 218/2004 Sb. zejména při projednávání návrhu na vyhlášení zvláště chráněných území podle ustanovení § 40 ZOPK.⁹⁵ Dotčené obce mohou proti tomuto návrhu do 60 dnů od jejich zveřejnění uplatnit své námítky, které musí orgán ochrany přírody a krajiny příslušný k vymezení nebo vyhlášení výše uvedených opatření posoudit, a ve správním řízení o nich rozhodnout. Námítky nemají závaznou povahu, přesto se správní orgán musí vypořádat s každou námitkou, kterou oprávněný subjekt včas podal, a své rozhodnutí řádně zdůvodnit.

Postavení obcí posiluje i ustanovení § 71 odst. 2 ZOPK tím, že přímo zakotvuje povinnost orgánů státní ochrany přírody a krajiny spolupracovat s obcemi, předkládat jim požadované podklady a informace, poskytovat potřebná vysvětlení k zásahům do přírody i způsobům její ochrany. Tyto povinnosti mají zejména pokud takové zásahy mohou nepříznivě ovlivnit prostředí v obci nebo omezit výkon práv jejich obyvatel.

ZOPK dále v ustanovení § 71 odst. 3 ZOPK prohlašuje obec v jejím správním obvodu za účastníka řízení podle ZOPK, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody. Obce mají v těchto případech postavení účastníků řízení podle ustanovení § 27 odst. 3 správního řádu.

Obec se do ochrany přírody a krajiny zapojuje především v přenesené působnosti. Rozsah této působnosti svěřené jednotlivým kategoriím obcí se podstatně liší. Do kompetence každé obce patří zejména povolování kácení dřevin rostoucích mimo les. Výkon této působnosti je v praxi často podceňován a obce nejsou v jejím uplatňování

⁹⁴ Viz Vedral, J.: Správní řád – komentář, vydání I., Bova Polygon, Praha, 2006, str. 884.

⁹⁵ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a. s., 2006, str. 275.

důsledné. Nelze přehlédnout i fakt, že i výkon této pravomoci vyžaduje jisté odborné znalosti, které úředník obce nemusí vždy mít. Stálo by za zvážení zda by nebylo vhodné převést tuto kompetenci pod pověřenou obec. Vzhledem k tomu, že tato vykonává ochranu památných stromů, lze předpokládat, že ochrana dřevin by byla na této úrovni obce zajištěna lépe jak z odborného hlediska, tak z důvodu menšího nebezpečí podjatosti. Pověřené obce rovněž registrují VKP a vydávají závazná stanoviska k zásahům do těchto registrovaných VKP. Nejrozsáhlejší kompetence vykonává obec s rozšířenou působností. Ta vykonává jednak obecnou ochranu rostlinstva a živočišstva, ale podílí se i na zvláštní druhové ochraně tím, že kontroluje legální způsob jejich nabytí a nakládání s nimi a jedince nezákonně držené odebírá. Vymezuje a hodnotí místní systémy ekologické stability a jako dotčený orgán ochrany přírody a krajiny vydává stanoviska, která jsou závazným podkladem k územně plánovací dokumentaci vydávané obcí. Dále vykonávají státní dozor a ukládají pokuty za většinu přestupků a správních deliktů podle ZOPK.

V samostatné působnosti umožňuje ZOPK obci zapojit se do ochrany přírody a krajiny v rámci jejího území, zejména využitím práv daných jí jako účastníku řízení podle ZOPK. Možnost obcí zapojit se do rozhodování týkajících se přírody a krajiny má nepochybně své opodstatnění, neboť obce jsou s přírodou bezprostředně spojeny a její příznivý stav je předpokladem spokojeného života občanů obce.

8. POSTAVENÍ OBCE PODLE ZÁKONA O ODPADECH

Odpady jsou zdrojem ohrožení životního prostředí, který ve svém pevném, tekutém či plynném skupenství může negativně ovlivnit a narušit prakticky všechny jeho složky. Otázka odpadů nebyla v minulosti řešena téměř vůbec, chyběla i úprava na zákonné úrovni. Posun v přístupu k tomuto problému, umožnila až změna režimu po listopadu 1989. Prvním právním předpisem upravujícím tuto oblast byl zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, který byl nahrazen zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech. V současné době upravuje problematiku nakládání s odpady zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů. Cílem této právní úpravy je vytvořit jednak předpoklady k podstatnému omezování vzniku odpadů, jejich množství a nebezpečných vlastností, a zároveň usměrňovat subjekty k ekologickému nakládání s odpady.

Veřejná správa na úseku odpadového hospodářství je, v zájmu řešení dané problematiky přímo v místě vzniku odpadu, více decentralizována a svěřena zejména obcím. Obec má při nakládání s odpady hned několik možných postavení. Vedle typického postavení orgánu státní správy, se na ni vztahuje i řada pravomocí v samostatné působnosti spojených především s odpovědností obce jako původce komunálních odpadů. Nelze opomenout ani postavení obce jako skutečného původce odpadů.

8.1 SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST

Obec, jako právnická osoba, je v souladu s ustanovením § 4 písm. p) OdpZ původcem odpadů, které vznikají při její činnosti a podle toho se na ni vztahují povinnosti původce podle ustanovení § 16 OdpZ. Jde zejména o povinnost zařazovat odpady podle Katalogu odpadů⁹⁶ a podle kategorií odpadů v ustanovení § 6 OdpZ, takto utříděné je

⁹⁶ Ten vydává na základě zákonného zmocnění v ustanovení § 5 odst. 1 OdpZ Ministerstvo životního prostředí prováděcím právním předpisem. V současné době je tímto prováděcím předpisem vyhláška č. 381/2001 Sb.

shromažďovat, nakládat s nimi podle jejich vlastností a zabezpečit před znehodnocením, odcizením či únikem. Dále musí původce zajistit přednostní využití odpadů. Pokud odpad nemůže sama využít nebo odstranit musí zajistit jejich převzetí osobou oprávněnou k převzetí⁹⁷. V případech podle ustanovení § 15 odst. 1 OdpZ musí rovněž ustanovit odpadového hospodáře. Zvláštní povinnost zpracovat plán odpadového hospodářství a zajišťovat jeho plnění mají původci odpadů, kteří produkuje ročně více než 10 tun nebezpečného odpadu nebo více než 1000 tun ostatního odpadu (to je produkce obce s asi 3,5 - 4 tisíci obyvatel).⁹⁸ Poněkud nesystematicky zařadil zákonodárce nově pod ustanovení § 10a odst. 2 OdpZ oprávnění obce upravit v obecně závazné vyhlášce systém kompostování a způsob využití zeleného kompostu k údržbě a obnově veřejné zeleně.

Vedle „skutečného původcovství“ je obec původcem zvláště vymezené kategorie odpadu a sice *odpadu komunálního*. Pojem komunální odpad upravuje ustanovení § 4 písm. a) OdpZ. Komunální odpad vzniká jako vedlejší produkt činností fyzických osob mimo rámec podnikatelské činnosti, tj. zejména v jednotlivých domácnostech. Pro vymezení této kategorie nejsou tedy rozhodující jeho vlastnosti, ale způsob vzniku. Obec se stává původcem a vlastníkem komunálních odpadů v okamžiku, kdy fyzická osoba odpady odloží na místě k tomu určeném. Obec v tomto případě není „skutečným“ původcem odpadu, zákon na ni přenáší původcovství, protože skýtá reálnou záruku, že s tímto odpadem bude naloženo v souladu se zákonem. Podle ustanovení § 17 odst. 1 OdpZ se na ni vztahují povinnosti původců, tak jak jsou upraveny v ustanovení § 16 OdpZ, pokud zákon nestanoví jinak. Je tedy, stejně jako ostatní původci, povinna nakládat s odpady a odstraňovat je pouze způsobem stanoveným zákonem o odpadech a ostatními právními

⁹⁷ Kdo je osobou oprávněnou k převzetí odpadů upravuje ustanovení § 12 odst. 3 OdpZ.

⁹⁸ Podle § 41 odst. 2 OdpZ se mají POH zpracovávat za účelem vytváření podmínek pro předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi. Zákon počítá s třemi úrovněmi POH, a sice na úrovni České republiky, kraje a původců odpadů, kteří naplňují podmínky § 44 odst. 1 OdpZ. POH mají obsahovat závazné a směrné části, přičemž závazné části budou ve vztahu hierarchie. Závazné části POH ČR a POH kraje mají být závazným podkladem při rozhodovací a jiné činnosti příslušných správních úřadů, krajů a obcí v oblasti odpadového hospodářství.

předpisy vydanými na ochranu životního prostředí. Vedle těchto obecných povinností má, vzhledem ke specifické povaze jako původce komunálních odpadů, i řadu dalších povinností, ale i oprávnění, která jí mají umožnit jejich řádné plnění.

Jednou ze základních povinností obce v oblasti nakládání s odpady je povinnost upravená v ustanovení § 17 Odst. 3 OdpZ, a sice povinnost určit místa, kam mohou fyzické osoby ukládat komunální odpad, včetně míst určených pro odkládání nebezpečných složek komunálního odpadu. Význam této povinnosti souvisí s povahou komunálního odpadu, který vzniká na mnoha místech obce. Obec se však stává původcem a vlastníkem pouze těch odpadů, které fyzická osoba odloží na místě k tomu určeném.⁹⁹ Pro množství, druh, objem, rozmístění, ani jiné náležitosti míst k odkládání neexistuje žádná právní regulace, a je zcela na obci, jaký způsob zvolí. Nejčastěji vyhláší obce místa k odkládání odpadu prostřednictvím vyhlášky obce podle ustanovení § 17 odst. 1 OdpZ, kterou stanoví celý systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, vznikajících na jejím katastrálním území. Obec má při vypracování tohoto systému vycházet z dobré znalosti místních poměrů a potřeb občanů tak, aby vždy umožnila v co nejširší míře přednostní využití a zpracování vyříděných složek odpadu před jeho pouhým odstraněním, jak to vyžaduje ustanovení § 11 OdpZ.¹⁰⁰ Fyzickým osobám z takto vyhlášeného systému nakládání s komunálním odpadem plyne zejména povinnost odkládat komunální odpad na místech k tomu určených a odděleně jej shromažďovat, třídít a předávat k využití a odstraňování podle systému stanoveného obcí. Bohužel se obce stále setkávají s přetrvávajícím nezodpovědným přístupem občanů a s jejich vnímáním těchto povinností, jako pouhé proklamace. V případě nedodržování zavedeného systému, jde však o porušení obecně závazné vyhlášky, a jako takové může být i sankcionováno. Tento způsob zajišťování

⁹⁹ Viz § 4 odst. 4 písm p) věta třetí OdpZ.

¹⁰⁰ Musí zajistit přednostní využití odpadů před jejich pouhým odstraněním a zvolit způsob využití, který je pro životní prostředí nejvíce šetrný. Na prvním místě je tedy využití materiálové (např. recyklace, kompostování, využití odpadu jako druhotné suroviny), teprve nelze-li odpad takto využít, přichází v úvahu jeho energetické využití. Poslední možností je uložení na skládku.

žádoucího chování je ovšem účinný jen v malé míře. Je tedy nezbytné, aby obce šly samy příkladem a snažily se na občany působit především výchovně. Nejdůležitějším faktorem pro ekologické chování občanů je totiž jejich vnitřní přesvědčení o správnosti, účelnosti a nutnosti jejich ekologicky zodpovědného chování.

Zajištění plnění povinností obce jako původce komunálních odpadů, vyžaduje značné finanční prostředky. Obce mají možnost volby mezi vícero způsoby vybírání úhrady za komunální odpad od fyzických osob. Konkrétně mezi místním poplatkem, poplatkem za komunální odpad a smluvní formou.

Způsob úhrady nákladů spojených s komunálním odpadem prostřednictvím místního poplatku je upraven v ustanovení § 10 zákona č. 37/2000, zákona o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Jde o úpravu, která přesně definuje osobu poplatníka¹⁰¹. Výhodná je zejména pro obce, kterým odpadá potřeba složitě dokazovat, zda a v jakém množství fyzická osoba komunální odpad produkuje. Na druhou stranu způsob, kdy se poplatek stanoví tzv. "na hlavu", nemusí odpovídat skutečnému stavu. Kritérium trvalého pobytu je kritériem formálním a nedává možnost reagovat na situace, kdy daná fyzická osoba v místě ve skutečnosti nežije a tudíž ani neprodukuje komunální odpad (jde zejména o studenty ubytované na kolejích či internátech mimo obec, občany s přechodným pobytem v jiné obci nebo víkendové chataře). Nehrozí zde ani zvýšené nebezpečí vzniku "černých skládek", protože paušální stanovení poplatku neumožňuje zbavit se poplatkové povinnosti tím, že se poplatník zbaví odpadu jiným zákonným způsobem.

Poplatek za komunální odpad upravuje ustanovení § 17a OdpZ. Poplatníkem v tomto případě bude každá fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad. Takto vymezený povinný subjekt, dává mnohem větší prostor pro vybírání poplatků od osob, které jsou skutečnými původci odpadu. Klade však zároveň větší nároky na obec, která se při správě a vybírání tohoto poplatku může dostat do

¹⁰¹ Poplatníkem je fyzická osoba, která má v obci trvalý pobyt a fyzická osoba, která má ve vlastnictví stavbu určenou nebo sloužící k individuální rekreaci, ve které není k trvalému pobytu hlášena žádná fyzická osoba.

nevýhodné pozice, kdy bude muset v poplatkovém řízení dokazovat, že určité osoby odpad skutečně vytvářejí.

Zákon o odpadech nadále ponechává i možnost sjednat úhradu za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů od fyzických osob na základě smlouvy.¹⁰² Pro obec je zavedení tohoto systému nejnáročnější, neboť je závislá na dobrovolné součinnosti fyzických osob, a v případě neplnění smluvené uhrazovací povinnosti, jsou obce odkázány na vymáhání těchto prostředků v občanském soudním řízení. Avšak v případě, že se podaří tento systém úspěšně zavést, je výhodou jeho nenáročnost z hlediska vybírání smluvené úhrady a spokojenost ze strany osob, které uhrazují náklady spojené s odpady, které skutečně vyprodukovaly.

Nadále je věcí každé obce, aby po zvážení výhod i nevýhod možných variant a jejich použitelnosti z hlediska konkrétních podmínek v obci, zvolila tu, která bude nejúčinnější a nejvýhodnější. Zvolit však může jen jednu a tu poté uplatňovat vůči obyvatelům obce, není tedy možné jednotlivé způsoby kombinovat.

Častým problémem, který musí obec řešit, je výskyt tzv. černých skládek. Tyto skládky vznikají nezákonným odkládáním odpadu na místech, která k tomu nebyla určena. Nelegální skládky tak jednak narušují vzhled obce, ale především mohou výrazně ohrozit zdraví obyvatel a životní prostředí v obci. Důvodem tohoto zvýšeného nebezpečí je nekontrolované odkládání odpadu, který tak může být nevhodně smíšen a může docházet k průsakům či uvolňování nebezpečných látek, které kontaminují půdu, vodní zdroje či ovzduší. Zákon o odpadech nedává obcím k odstranění černých skládek žádný speciální nástroj. Možností tak zůstává zejména využití obecnějšího ustanovení § 79 odst. 1 písm. f) OdpZ, které umožňuje obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností v přenesené působnosti zajistit ochranu zdraví a životního prostředí na náklady odpovědné osoby, pokud hrozí poškození lidského zdraví nebo životního prostředí nebo již k němu

¹⁰² Viz ustanovení § 17 odst. 5 OdpZ.

došlo. Případně může tento úřad postupovat i podle ustanovení § 79 odst. 1 písm. g) OdpZ a uložit odstranění odpadů provozovateli zařízení k odstraňování odpadů. Náklady v tomto případě hradí obecní úřad obce s rozšířenou působností, tento pak může vymáhat jejich úhradu na odpovědné osobě.¹⁰³ Pokud by osobou odpovědnou byla právnická osoba nebo fyzická osoba, která je podnikatelem, může jí obec uložit pokutu za správní delikt podle ustanovení § 58 odst. 2 nebo 3 ObecZ¹⁰⁴. Důležité je rovněž ustanovení § 59 odst. 3 ObecZ, podle kterého uložení této pokuty nezbavuje odpovědnou osobu povinnosti odstranit závadný stav. Fyzické osobě bez oprávnění k podnikání může obec uložit pokutu podle ustanovení § 47 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích. Nutno podotknout, že odhalit a prokázat původce nelegální skládky, je značně složité a dochází k němu spíše výjimečně. Odstranit skládku tak ve většině případů musí v rámci samostatné působnosti sama obec, přestože tato není vzhledem k ustanovení § 4 písm. p) OdpZ původcem ani vlastníkem tohoto odpadu. Odstranění nelegálních skládek je často finančně velmi náročné. Obec může požádat kraj o poskytnutí dotací podle ustanovení § 36 písm. d) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, případně též ze Státního fondu životního prostředí. Na poskytnutí těchto dotací však není právní nárok. Jinou cestou je možnost vytvořit za účelem uvedeným v ustanovení § 50 odst. 1 písm. b) ObecZ, pod který lze tento problém podřadit, svazek obcí podle ustanovení § 49 ObecZ.¹⁰⁵

8.2 PŘENESENÁ PŮSOBNOST

Výkon státní správy v odpadovém hospodářství je rozdělen mezi obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

¹⁰³ Srovnej Hrušová, I.: Problematika nakládání s komunálním odpadem, České právo životního prostředí, 1/2004, str. 17-18.

¹⁰⁴ Orgánem obce oprávněným ukládat pokuty v samostatné působnosti je na základě ustanovení § 102 odst. 2 písm. k) ObecZ rada obce.

¹⁰⁵ Blíže v Povolná, V.: Jaké jsou možnosti obce při odstraňování černých skládek?, Moderní obec, Hjen 2006, str. 44-45.

Obec. Kompetence obecního úřadu, které upravuje ustanovení § 80 OdpZ, mají dílem kontrolní a dílem sankční povahu. Kontrolní činnost obecního úřadu je zaměřena na neoprávněné využívání systému zavedeného k nakládání s komunálním odpadem podnikateli bez písemné smlouvy s obcí. Dále kontrolují, zda mají podnikatelé zajištěno využití nebo odstranění odpadu, tak jak vyžaduje OdpZ. Zjistí-li obecní úřad nedostatky, uloží podnikateli pokutu podle ustanovení § 66 odst. 1 OdpZ. Zároveň může stanovit i opatření k nápravě a požadovat nápravu ve lhůtě stanovené samostatným rozhodnutím.

U fyzických osob nepodnikajících projednává přestupky podle § 69 odst. 1 OdpZ. Výnos z pokut uložených obecním úřadem připadá obci, na jejímž katastrálním území došlo k porušení povinností. Chybí zde ustanovení, které by vázalo využití těchto finančních prostředků ke zlepšení stavu životního prostředí v obci.

Obec s rozšířenou působností. Obecní úřad obce s rozšířenou vykonává působnost ve věcech upravených v ustanovení § 79 odst. 1 OdpZ. Vedle kontrolních a sankčních úkolů má i rozhodovací kompetence. Jsou oprávněny udělovat souhlas podle ustanovení § 16 odst. 3 OdpZ k nakládání s nebezpečnými odpady v množství do sto tun za rok a k upuštění od třídění nebo odděleného shromažďování odpadu (§ 16 odst. 2 OdpZ). Souhlas je vydáván formou samostatného rozhodnutí. Dalším administrativním nástrojem je oprávnění vydávat stanoviska k územním plánům a regulačním plánům a vyjádření podle ustanovení § 79 odst. 4 OdpZ. Patří sem zejména vyjádření ke zřízení zařízení k odstraňování odpadů, vyjádření v územním a stavebním řízení z hlediska nakládání s odpady. O kompetencích podle ustanovení § 79 odst. 1 písm f) a g) jsem již pojednávala v souvislosti s odstraňováním nezákonných skládek.

Jde tedy převážně o činnosti, které již vyžadují vyšší míru odbornosti, a proto je mohou v souladu s ustanovením § 79 odst. 7 OdpZ vykonávat pouze ti zaměstnanci obecního úřadu obce s rozšířenou působností, kteří tuto zvláštní odbornou způsobilost prokáží.

ZÁVĚR

Účelem této diplomové práce bylo podat ucelený přehled o postavení obce při ochraně životního prostředí. Základy tohoto postavení vycházejí zejména ze zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, který konkretizuje ústavní zakotvení práva obcí na samosprávu a zároveň umožňuje, aby obec vykonávala státní správu, kterou na ni prostřednictvím zákona přenesl stát.

Rozlišujeme tak činnosti týkající se ochrany životního prostředí, které obec vykonává v rámci samostatné působnosti. Obec tak v rámci péče o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů rozhoduje o řadě záležitostí, které se týkají ochrany životního prostředí. Jde především o zajišťování čistoty obce, odvozu komunálních odpadů, zásobování pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod a péče o veřejnou zeleň. Vždy jsou to činnosti, které se obce a jejich občanů bezprostředně týkají, a jejichž zajištění a fungování provádějí obce ve vlastním zájmu a ve vlastní odpovědnosti.

Obec zároveň vykonává ochranu životního prostředí jako státní správu v přenesené působnosti v rozsahu, v jakém ji vymezují obci zvláštní zákony. Jde o značný počet zákonů, které upravují zejména ochranu jednotlivých složek životního prostředí, ochranu před specifickými zdroji ohrožování životního prostředí nebo průřezové nástroje ochrany životního prostředí. Podle rozsahu přenesené působnosti rozlišujeme jednotlivé kategorie obcí, kterými jsou „obecná obec“, obec s pověřeným obecním úřadem a obec s rozšířenou působností. Nejširší působnost a nejúčinnější kompetence k ochraně životního prostředí jsou svěřeny obci s rozšířenou působností, na kterou přešla k 1.1.2003 značná část kompetencí zaniklých okresních úřadů.

Působností obcí podle těchto zvláštních zákonů jsem se podrobně zabývala v jednotlivých kapitolách, na tomto místě bych především shrnula tři základní okruhy činností obce, které tato v souvislosti

s životním prostředím a jeho ochranou vykonává. A sice činnost normotvornou, rozhodovací a dále tzv. hospodářskou.

Význam normotvorné činnosti obce při ochraně životního prostředí spočívá v možnosti závazně upravit záležitosti týkající se životního prostředí do budoucna ve vztahu k neurčitému počtu adresátů. Obec vydává sekundární právní předpisy, kterými jsou obecně závazné vyhlášky nebo nařízení. Obecně závazné vyhlášky může vydávat zastupitelstvo obce ve všech věcech samostatné působnosti obce. Povinnosti lze touto formou ukládat pouze v případech, kdy tak stanoví zákon. Obecní zřízení výslovně upravuje možnost ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zajištění čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně. Konkrétní zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek obsahují i některé zvláštní zákony.

Oproti tomu nařízení obce vydává rada obce v přenesené působnosti pouze, je-li k tomu zákonem výslovně zmocněna a v jeho mezích. Nutno podotknout, že zákony upravující přenesenou působnost obcí v rámci ochrany životního prostředí, využívají této možnosti spíše výjimečně.

Nejčastější činností obce při ochraně životního prostředí je výkon rozhodovací činnosti na místní úrovni. Obsahem této činnosti jsou jednak různé zákazy, příkazy či omezení, z nichž vyplývá jejich adresátům v zájmu ochrany životního prostředí povinnost něčeho se zdržet, něco strpět anebo něco konat. Nebo je nutným předpokladem pro výkon činnosti či záměrů, které mohou mít na životní prostředí vliv. Jejich společným úkolem je předcházet ohrožování a poškozování životního prostředí. Obec jako orgán ochrany životního prostředí vydává jednak správní akty, které jsou samostatným rozhodnutím a mohou být rozhodnutím konečným nebo na ně navazují rozhodnutí dalšího správního orgánu. Od těchto rozhodnutí, které vydává obec ve správním řízení, musíme rozlišovat tzv. závazná stanoviska, která nemají povahu samostatného rozhodnutí. Tyto úkony jsou závazným

podkladem pro vydání konečného rozhodnutí o záměru, který může ovlivnit životní prostředí. Obec tak v případech, kdy jí zákon světuje postavení tzv. dotčených orgánů, zajišťuje zájmy na ochraně jednotlivých složek životního prostředí, právě prostřednictvím těchto kvalifikovaných vyjádření, od kterých se rozhodující orgán nemůže odchýlit. Z četnosti a roztržitosti právní úpravy rozhodovacích pravomocí obcí podle zvláštních zákonů vyplývá nejednotnost v označování těchto činností. Při posuzování zda je určitý úkon, který má obec na základě zvláštního zákona provést, rozhodnutím nebo závazným stanoviskem, je proto třeba vycházet nikoli z formálního kritéria, ale ze skutečných právních účinků tohoto úkonu (např. souhlas vydávaný obcí coby vodoprávním úřadem podle § 17 VodZ, který má povahu závazného stanoviska).

Třetí oblastí činností obce, které se týkají ochrany životního prostředí, je tzv. hospodářská činnost. Obec je právnická osoba, to znamená, že je subjektem způsobilým mít práva a povinnosti, jakož i způsobilým svým jménem jednat v právních vztazích, a to včetně vztahů majetkoprávních. Na obec se v těchto případech vztahují vedle obecných povinností podle jednotlivých zákonů i zvláštní povinnosti, které se váží na vlastnická či jiná práva k určité věci, je-li předmětem ochrany nebo zdrojem znečištění životního prostředí. Častým předmětem vlastnických práv obce jsou lesy, zemědělské pozemky, vodovody a kanalizace, čističky odpadních vod, atd. Obec tak ovlivňuje významnou měrou stav životního prostředí i výkonem svých vlastnických práv či porušováním zákonných povinností. Vzhledem k tomu, že obec vystupuje jako orgány ochrany příslušných složek životního prostředí, dochází z hlediska ochrany životního prostředí k nežádoucím situacím, kdy obec jako vlastník vystupuje jednak jako žadatel a zároveň o těchto žádostech i rozhoduje. Bohužel v těchto situacích často převáží ekonomický zájem obce nad zájmem na ochraně životního prostředí.

Na základě analýzy platné právní úpravy ochrany životního prostředí, lze vyvodit závěr, že význam obce a její úloha v ochraně životního

prostředí spočívá především v zajišťování tzv. komunální ekologie. Jde o výkon převážně základních rozhodnutí a opatření v ochraně životního prostředí, ke kterým má obec územně i věcně nejbližší. Složitější záležitosti, které vyžadují více centralizované rozhodování a jejichž dopad na stav životního prostředí přesahuje území jednotlivých obcí, případně je na jejich ochraně zvláštní zájem vykonává kraj. Výjimečnost postavení obce při ochraně životního prostředí tak vyplývá zejména z toho, že obec zajišťuje ochranu životního prostředí nejen jako výkon státní činnosti, ale zároveň se o stav životního prostředí stará i ve svém vlastním zájmu, respektive v zájmu svých občanů. To by mělo být nejlepší zárukou pro zajištění řádného výkonu činností obce týkajících se ochrany životního prostředí.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Knižní publikace:

Autorský kolektiv: Obce 2006 – 2007, ASPI, a.s.

Černý, J. - Janata, J.: Veřejný pořádek aneb co trápí starosty – Příručka pro praxi obecních úřadů, Linde Praha, a. s., 1999

Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 1. vydání, C.H.Beck, Praha 2003

Damohorský, M. – Stejskal, V. (edit.): Právní úprava ochrany lesa. Procesní právo ochrany životního prostředí. Sborník z mezinárodní konference. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2005

Dohnal V. - Černý P.: Stát, kraj, obec a občan při ochraně životního prostředí, 2. vydání, Ekologický právní servis, 2003, Brno

Doležal, J. - Mareček, J. - Sedláčková V. - Sklenář, T. - Tunka, M. Vobrátilová, Z.: Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami, Linde Praha, a. s., 2006

Exner, J.: Obce, města, městské části (O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech), první vydání, Libri, 2004

Chaloupka, V. a kolektiv: Zákon o vodovodech a kanalizacích, 2. vydání se změnami reformou veřejné správy, Sondy, s.r.o., 2003, Praha

Koudelka, Z.: Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003, Lidne Praha a. s., Praha 2003

Madar, Z.: Právní ochrana životního prostředí v ČR, 2003

Miko, L a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny – Komentář, 1. vydání, C.H.Beck, 2005

Pavlíček, V. – Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 1.díl, Ústavní systém, 2.doplněné a podstatně rozšířené vydání, Linde Praha, a. s., 1998

Pavlíček, V. a kolektiv: Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 2. díl, Práva a svobody, 2.doplněné a podstatně rozšířené vydání, Linde Praha, a. s., 2002

Pocta Vladimíru Mikule, ASPI Publishing 2002

Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 – komentář a prováděcí předpisy podle stavu k 1.1.2006, Linde Praha, a. s., 2006

Průchová, I. (edit.): Aktuální otázky práva životního prostředí, Masarykova univerzita Brno, 2005

Punčochář, P.: Zákon o vodách, Euronovela, Sondy, s.r.o., 2004, Praha

Římanová, D.: Zákon o ochraně ovzduší včetně prováděcích předpisů s výkladem, 2. aktualizované a doplněné vydání, Bova Polygon, duben 2004

Staněk, J. a kolektiv: Lesní zákon v teorii a praxi, první vydání – Úplné znění zákona s komentářem, Matice lesnická, 1996

Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a. s., 2006

Tichotová, P.: Průvodce ochranou životního prostředí, Ekotip, 2003

Vedral, J.: Správní řád – komentář, vydání I., Bova Polygon, Praha, 2006

Periodika:

Moderní obec – č.10, ročník 2006

Ochrana ovzduší – č. 5-6, ročník 2005

Právní rozhledy – č. 13, ročník 2005

České právo životního prostředí – č. 1, 3, ročník 2004

Intertové zdroje:

www.env.cz	[Ministerstvo životního prostředí]
www.nssoud.cz	[Nejvyšší správní soud]
www.psp.cz	[Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR]
www.smocr.cz	[Svaz měst a obcí ČR]