

Právnická fakulta Masarykovy univerzity
Obor Správní právo a právo životního prostředí
Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva



Role obce v ochraně životního prostředí
-
vybrané právní aspekty

Disertační práce

Mgr. Kateřina Švarcová

Brno 2018

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma **Role obce v ochraně životního prostředí - vybrané právní aspekty** zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Brně 1. září 2018

.....
Mgr. Kateřina Švarcová

Poděkování

Ráda bych poděkovala mé školitelce JUDr. Janě Dudové, Ph. D. za odborné vedení během studia doktorského studijního programu, za její vstřícnost a lidský přístup. Dále děkuji mému soudci JUDr. Mgr. Aleši Vylamovi a mým nejbližším za důvěru, podporu a pochopení. Bez uvedeného bych se nemohla věnovat postgraduálnímu studiu, provázenému odbornou publikační činností s tímto předkládaným výsledkem, disertační prací.

Abstrakt

Disertační práce se zabývá vybranými právními aspekty role obce v ochraně životního prostředí. Obec je pojata kritériem dělené působnosti a pozornost je věnována výhradně obci malé, tzv. jedničkové. Cílem této práce je na základě právních předpisů, doktríny a judikatury pojmenovat a analyzovat obecní nástroje v ochraně životního prostředí a zákonné podmínky jejich realizace, na základě uvedeného identifikovat hlavní nedostatky dotčené právní úpravy a navrhnout způsoby řešení. Podrobným rozbohem selektivně vybraných nástrojů práce analyzuje zkoumaný jev „roli obce v ochraně životního prostředí“, při ověření stanovených hypotéz a odpovídá na otázku, jaká je „role obce v ochraně životního prostředí“ z hlediska nastavené právní úpravy.

Klíčová slova

Obec; ochrana životního prostředí; samostatná a přenesená působnost obce; veřejný zájem; nástroje obce v ochraně životního prostředí; koncepční nástroje; normativní nástroje; rozhodovací nástroje; ostatní nástroje; obec v environmentálním soudním řízení správním.

Abstract

The dissertation deals with selected legal aspects of the role of municipalities in the protection of environment. The criterion of divided competence is used for an analysis of municipalities and attention is paid exclusively to small ones, the so-called number-one municipalities. The aim of this work is to identify and analyze, on the basis of legislation, legal doctrine and case law, municipal instruments in environmental protection and the legal conditions of its implementation, and then to identify the main shortcomings of the legislation suggesting ways to overcome them. With a detailed analysis of selected instruments the work analyzes the examined phenomenon, i.e. "the role of the municipality in the protection environment ", while verifying the set hypotheses and answering the question "what is the role of the municipality in the environment protection" in accordance with the legislation.

Key words

Municipality and municipal office; environmental protection; separate and delegated municipal powers; public interest; instruments of communities for environmental protection; conceptual instruments; normative instruments; decision-making instruments; other instruments; municipality in environmental administrative proceedings.

Obsah

Seznam grafů a obrázků	11
Seznam zkratk a pojmů	12
1 Úvod	17
1.1 Metody zpracování disertační práce	22
1.2 Hypotézy disertační práce	24
1.3 Systematika a obsah disertační práce	26
2 Východiska role obce v ochraně životního prostředí	32
2.1 Ochrana životního prostředí.....	33
2.2 Obec	45
2.2.1 Samostatná působnost obce.....	48
2.2.2 Přenesená působnost obce	50
2.2.3 Tvorba obecní vůle s akcentem veřejného zájmu.....	52
2.2.4 Systémová podjatost.....	55
2.3 Heterogenní pohled na roli obce v ochraně životního prostředí	62
3 Nástroje obce v ochraně životního prostředí	68
3.1 Koncepční nástroje obce.....	68
3.1.1 Obec jako „předkladatel koncepce“ dle zákona o posuzování vlivů	77
3.1.2 Plán odpadového hospodářství obce.....	84
3.1.3 Dílčí závěr podkapitoly	104
3.2 Normativní nástroje obce.....	110
3.2.1 „Environmentální“ obecně závazné vyhlášky obce.....	114
3.2.2 Obecně závazné vyhlášky obce na úseku ochrany před hlukem	133
3.2.3 Další environmentální obecně závazné vyhlášky obce.....	147
3.2.4 Nařízení obce	170
3.2.5 Regulační řád obce.....	175
3.2.6 Dílčí závěr podkapitoly	180

3.3	Rozhodovací nástroje obce.....	188
3.3.1	Správní rozhodnutí.....	192
3.3.2	Rozhodnutí o povolení kácení dřevin a kompenzaci za vzniklou ekologickou újmu	194
3.3.3	Rozhodnutí o přestupku.....	209
3.3.4	Opatření obecné povahy	222
3.3.5	Výjimky z obecného nakládání s povrchovými vodami	228
3.3.6	Vyjádření, závazná stanoviska, stanoviska a další kvalifikovaná podoba vyjádření	238
3.3.7	Závazné stanovisko k povolení kácení dřevin, kompenzace za ekologickou újmu	246
3.3.8	Vyjádření, stanoviska, kvalifikovaná podoba vyjádření obce dle zákona o ochraně přírody a krajiny	247
3.3.9	Dílčí závěr podkapitoly.....	254
3.4	Ostatní nástroje obce.....	263
3.4.1	Veřejnoprávní smlouvy.....	266
3.4.2	Dobrovolný svazek obcí a přenos výkonu přestupkové agendy malých obcí	274
3.4.3	Evidenční a informační úkony.....	279
3.4.4	Faktické úkony, resp. zásahy.....	291
3.4.5	Dílčí závěr podkapitoly.....	296
3.5	Obec v „environmentálním“ soudním řízení správním	302
3.5.1	Účastenství obce v „environmentálním“ soudním řízení správním	305
3.5.2	Obec „navrhovatel“ v řízení o zrušení opatření obecné povahy.....	306
3.5.3	Vybrané otázky řízení o zrušení opatření obecné povahy.....	315
3.5.4	Návrh na zrušení „výstupu přezkumného řízení dle správního řádu – zrušení územního plánu obce“	318
3.5.5	Obec „odpůrce“ v řízení o zrušení opatření obecné povahy.....	321
3.5.6	Dílčí závěr podkapitoly.....	325
4	Závěr	329
	Použité zdroje	345

Seznam grafů a obrázků

- Graf č. 1** Reprezentativní vzorek obcí dle krajů, dotazníkového šetření na téma „*Koncepční a rozhodovací nástroje obce v ochraně životního prostředí*“.
- Graf č. 2** Reprezentativní vzorek obcí dle velikosti obcí, dotazníkového šetření na téma „*Koncepční a rozhodovací nástroje obce v ochraně životního prostředí*“.
- Graf č. 3** Reprezentativní vzorek obcí dle krajů, dotazníkového šetření na téma „*Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí*“.
- Graf č. 4** Reprezentativní vzorek obcí dle velikosti obcí, dotazníkového šetření na téma „*Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí*“.
- Graf č. 5** Reprezentativní vzorek obcí dle krajů, dotazníkového šetření na téma „*Ostatní nástroje obce v ochraně životního prostředí*“.
- Graf č. 6** Reprezentativní vzorek obcí dle velikosti obcí, dotazníkového šetření na téma „*Ostatní nástroje obce v ochraně životního prostředí*“.
- Graf č. 7** Reprezentativní vzorek obcí dle krajů, dotazníkového šetření na téma „*Obec v „environmentálním“ soudním řízení správním*“.
- Graf č. 8** Reprezentativní vzorek obcí dle velikosti obcí, dotazníkového šetření na téma „*Obec v „environmentálním“ soudním řízení správním*“.
- Graf č. 9** Procentuální vyjádření obcí na otázku, zda jsou odpovědné za stav životního prostředí v obci.
- Obr. č. 1** Dozor dle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).
- Obr. č. 2** Příklad grafického znázornění míst, kde je regulován obecně závaznou vyhláškou pohyb psů v obci Lipov.
- Obr. č. 3** Dozor dle § 125 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Seznam zkratk a pojmů

Aarhuská úmluva	- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s, o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí
ČHMU	- Český hydrometeorologický ústav
Dotazníkové šetření I.	- dotazníkového šetření na téma „ <i>Oblast ochrany životního prostředí</i> “
Dotazníkové šetření II.	- dotazníkového šetření na téma „ <i>Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí</i> “
Dotazníkové šetření III.	- dotazníkového šetření na téma „ <i>Koncepční a rozhodovací nástroje obce v ochraně životního prostředí</i> “
Dotazníkové šetření IV.	- dotazníkového šetření na téma „ <i>Ostatní nástroje obce v ochraně životního prostředí</i> “
Dotazníkové šetření V.	- dotazníkového šetření na téma „ <i>Obec v „environmentálním“ soudním řízení správním</i> “.
EIA	- Environmental Impact Assessment, posuzování vlivů záměrů na životní prostředí
Evropská charta místní samosprávy	- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, v platném znění
Listina	- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, v platném znění
nález ÚS, usnesení ÚS	- nález Ústavního soudu „...“, usnesení Ústavního soudu „...“
nařízení vlády č. 272/2011 Sb.	- nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví

	před nepříznivými účinky hluku a vibrací, v platném znění
obecní zřízení	- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění
přestupkový zákon PřesZ	- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
POH ČR	- Plán odpadového hospodářství České republiky
POHK	- Plán odpadového hospodářství kraje
POHO	- Plán odpadového hospodářství obce
rozsudek NSS, usnesení NSS	- rozsudek Nejvyššího správního soudu „...“, usnesení Nejvyššího správního soudu „...“
SEA	- Strategic Environmental Assessment, posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí
směrnice o odpadech	- Směrnice EP a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. 11. 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic, v platném znění
soudní řád správní SŘS	- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění
správní řád SŘ	- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění
stavební zákon StZ	- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění
Ústava	- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění
vodní zákon VZ	- zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, v platném znění
vyhláška č. 189/2013 Sb.	- vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, v platném znění

vyhláška č. 383/2001 Sb.	- vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, v platném znění
zákon č. 20/1987 Sb.	- zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění
zákon č. 71/1967 Sb.	- zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), platný a účinný do 31. 12. 2005
zákon č. 86/2002 Sb. dřívější zákon o ochraně ovzduší	- zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, platný a účinný do 31. 8. 2012
zákon č. 200/1990 Sb.	- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, platný a účinný do 30. 6. 2017
zákon č. 246/1992 Sb.	- zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, v platném znění
zákon č. 565/1990 Sb.	- zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném znění
zákon IPPC	- zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, v platném znění
zákon o odpadech OdpZ	- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, v platném znění
zákon o některých přestupcích	- zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, v platném znění
zákon o ochraně ovzduší ZOO	- zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění
zákon o ochraně přírody a krajiny, ZOPK	- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění
zákon o ochraně veřejného zdraví, ZOVS	- zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, v platném znění
zákon o posuzování vlivů zákon EIA	- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), v platném znění

zákon o právu na informace o životním prostředí, ŽPInf	- zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění
zákon o předcházení ekologické újmě	- zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě, v platném znění
zákon o Ústavním soudu	- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění
zákon o úřednících	- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, v platném znění
zákon o životním prostředí ZoŽP	- zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění

1 Úvod

„Ochrana životního prostředí“ je významným prostředkem současné společnosti, prostřednictvím kterého přistupuje ke stavu životního prostředí s cílem zamezit jeho dalšímu poškozování a znečišťování. Ochranu životního prostředí je nutné uskutečňovat na úrovni národní (když každá země a složky státní moci mají být do ochrany životního prostředí dílem zapojeny), i nadnárodní (ať již ve smyslu unijním či mezinárodním). Těmto úrovním ochrany životního prostředí je odbornou veřejností pozornost věnována zpravidla častěji. Tyto přístupy k ochraně životního prostředí jsou však nutně doplněny ochranou na úrovni místní (a to v souladu se zásadami ochrany životního prostředí, jmenovitě zejména zásadou blízkosti či trvale udržitelného rozvoje). Místní úroveň je v podmínkách České republiky představena právě obcemi.

Obce, základní jednotky územní správy v České republice, zastávají z tohoto hlediska v ochraně životního prostředí, určitou roli. Význam postavení obce v ochraně životního prostředí je dán nejen počtem obcí v České republice (k datu 1. 1. 2018 celkem 6 258 obcí¹), ale také pravomocemi, které jsou obcím svěřeny (resp. významem obecní správy jako takové). A to ať už v rámci samostatné nebo přenesené působnosti. V rámci výkonu samostatné působnosti obce nijak rozlišovány nejsou. To znamená, že všech 6 258 obcí disponuje totožnými pravomocemi na úseku ochrany životního prostředí. Avšak ve smyslu potenciality, neboť to, v jaké míře jsou obcemi realizovány, závisí na konkrétních podmínkách dané obce. V rámci výkonu přenesené působnosti jsou však obce rozlišovány, a to – obce, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Rozlišují se mírou pravomocí, které jsou jim svěřeny v rámci dekoncentrace státní správy². Tedy mírou přenosu výkonu státní správy na obce (jakožto subjekty odlišné od státu), a to v rámci přenesené působnosti. Zjednodušeně by se dalo říci, že na obce je přenesen základní rozsah výkonu státní správy, na obce s pověřeným obecním úřadem k tomuto základnímu rozsahu přistupují další pravomoci v rámci výkonu státní správy. Konečně na obce s rozšířenou působností je přenesen výkon státní správy v nejširším rozsahu, který představuje nejen přenesený výkon státní správy na obce a obce s pověřeným obecním úřadem, ale také další přenesený výkon státní správy. Označování obce, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností, je zažito pod pojmem obce jedničkové, dvojkové nebo trojkové. Proto je toto zažité pojmenování v této práci také používáno. Charakteristické pro toto rozlišení obcí je, že přenos výkonu státní správy v zásadě respektuje velikost obce (s tím

¹ ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Česká republika od roku 1989 v číslech – 2017. Tab. 02.01 Počet obcí podle krajů – stav k 1. 1. (1990-2018)* [online]. Aktualizováno dne 30. 8. 2018 [cit. 31. 8. 2018].

² Dekoncentrace státní správy je jedním z principů její organizace, je rozlišována na horizontální a vertikální. Přenos výkonu státní správy na obce je výrazem vertikální dekoncentrace. Jsou zachovány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. In: SLÁDEČEK, V. *Obecní správní právo*. 3. aktualizované a upravené vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 268.

souvisí zejména personální zajištění vedení dané obce). Jedničkové obce jsou obce nejmenší, dvojkové obce jsou středně velké a trojkové obce jsou velké obce (jak bude dále v této práci vymezeno).

Právě malé obce, optikou dělené působnosti „pouze“ obce jedničkové (ve smyslu nikoli obcí dvojkových a trojkových), zpravidla nejsou natolik urbanizovány. Díky tomu představuje jejich území takovou součást životního prostředí, kterému se právě tyto obce nacházejí z pohledu ochrany jeho složek nejbližší. Lze hovořit o místním životním prostředí. Mám za to, že tyto obce se vyznačují potenciálem co nejlepší znalosti poměrů v daném území a potenciálem k co nejlepšímu porozumění environmentálních problémů dané lokality.

Odborné publikace, které by se zabývaly výhradně (a tedy i podrobně) postavením malých obcí, optikou dělené působnosti obcí jedničkových, v ochraně životního prostředí, nejsou. Odborných publikací, které by se zabývaly tématem obce (ve smyslu nikoli pouze obce malé) v ochraně životního prostředí, v zásadě také nejsou.³ Odborné publikace, které slouží jako učební pomůcky, se postavení jedničkové, dvojkové i trojkové obce v ochraně životního prostředí věnují, avšak toliko okrajově a rámcově. Což je pochopitelné s ohledem na ostatní objem environmentální materie, které mají jako učební pomůcky pojmout⁴. Obecní správou z hlediska výkonu veřejné správy se zabývá řada správně právních publikací, avšak ty se oblastem ochrany životního prostředí věnují jen okrajově, pokud vůbec.⁵ Postavení obce (bez rozlišení jejího typu) v ochraně životního prostředí je však aktuálním tématem, o čemž svědčí například monografie *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*⁶. Tato vznikla jako výstup konference pořádané Právnickou fakultou Univerzity Kar-

³ Lze zmínit PEKÁREK, M.; PRŮCHOVÁ, I. *Místní správa a životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita. 73 s. ISBN 80-210-0933-0. Tato publikace je však zastaralá (rok vydání 1994) a poplatná nejen právní úpravě ochrany životního prostředí, ale také právní úpravě veřejné správy (tedy i územní správy, obcí). Další publikací, avšak nikoli výhradně se věnující postavení obce v ochraně životního prostředí je například JELÍNKOVÁ, Jitka. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí*. Grada, 2017, 272 s. ISBN 978-80-271-0508. Avšak jedná se spíše o návodnou rámcovou publikaci.

⁴ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2016. 715 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, č. 531. ISBN 978-80-210-8366-0. JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2015. 621 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, č. 527. ISBN 978-80-210-8041-6. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. 680 s. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁵ Například KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer. 2017. 364 s. ISBN 978-80-7552-719-6, dále KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s. 2007. ISBN 978-80-7201-665-5, dále KOUDELKA, Z. *Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2001*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Linde Praha, a.s. 2001. 423 s. ISBN 80-7201-272-X, dále PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita. 2011. 275 s. ISBN 978-80-210-5590-2. KOPECKÝ, M.; PRŮCHA, P.; HAVLAN, P.; JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2016. 380 s. ISBN 978-80-7552-376-1.

⁶ DAMOHORSKÝ, Milan; SNOPOKOVÁ, Tereza a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, 224 s. ISBN 978-80-87975-31-2.

lovy v květnu 2015 s totožným tématem. I tato publikace se však zabývá uvedeným tématem napříč všemi typy obcí, a to v dílčích oblastech, které byly předmětem zájmu účastníků dané konference. V celkovém pojetí dané publikace lze konstatovat, že obec (bez rozlišení) má v ochraně životního prostředí zásadní místo. Mimo odborné publikace se postavením obce v ochraně životního prostředí zabývá řada vysokoškolských kvalifikačních prací, avšak všechny tyto práce uchopují téma obce buď ze široka, zpravidla výčtovým přístupem v rámci jednotlivých složek životního prostředí a konstatováním pravomocí obce v dané oblasti souhrnně (bez rozlišování jedničkových, dvojkových, nebo trojkových obcí), nebo naopak příliš zúženě (například pouze otázka koncepčních nástrojů obce v obecném smyslu, tedy koncepčních nástrojů obce jedničkové, dvojkové i trojkové).⁷

Je zjevné, že problematika postavení obce (obecně) je z hlediska výkonu veřejné správy v ochraně životního prostředí důležitá. Protože dosavadně není odborná publikace, která by se podrobně zabývala postavením malé obce, optikou dělené působnosti obce jedničkové, v ochraně životního prostředí, zaslouží si dalšího odborného zkoumání.

Proto předkládám tuto disertační práci, jejímž cílem je zanalyzovat „*roli obce v ochraně životního prostředí*“ a to prostřednictvím analýzy „*vybraných právních aspektů*“. Jak vyplývá z názvu disertační práce, v rámci takto zvoleného tématu, je nutné determinovat kritéria, prostřednictvím kterých budou zvoleny „*vybrané právní aspekty*“. Proto zcela záměrně přistupuji k vymezení *vybraných právních aspektů* prostřednictvím následujících kritérií. První kritérium vychází ze shora popsané dělené působnosti obcí v České republice, která v zásadě respektuje velikost obcí jako takových. Toto kritérium je ovlivněno také soudobými publikacemi a mírou, v jaké se jednotlivým obcím věnují. Z uvedených důvodů jsou prvním kritériem právě „*obce malé, optikou přenesené působnosti obce jedničkové*“. Protože je tématem práce „*role obce v ochraně životního prostředí*“ (jako taková) je nezbytně nutné věnovat se těmto obcím v oblasti jejich *samostatné i přenesené působnosti*. Malé obce, optikou přenesené působnosti obce „*jedničkové*“, jsou tak základní linií celé disertační práce. Cílem této disertační práce tedy je, na základě právních předpisů, doktríny a judikatury pojmenovat a analyzovat nástroje této obce v ochraně životního prostředí a zákonné podmínky jejich realizace, resp.

⁷ Například VÁLEK, P. *Role obcí v ochraně životního prostředí*. Brno, 2015. 69 s. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. VORÍŠKOVÁ, H. *Normotvorba obcí k ochraně zdravých životních podmínek*. Brno, 2016. 100 s. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Dále HODANOVÁ, M. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Plzeň, 2017. 50 s. Bakalářská práce. Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni. RÝPALOVÁ, P. *Koncepční nástroje územních samosprávných celků v oblasti ochrany životního prostředí*. Brno, 2016. 59 s. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Dále VALENTOVÁ, T. *Obec a ochrana životního prostředí*. Olomouc, 2011, 54 s. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. GAMOVSKÁ, M. *Obce a jejich role při ochraně životního prostředí*. Olomouc, 2010. 58 s. Bakalářská práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. PICEK, F. *Role obcí a krajů v ochraně ovzduší*. Olomouc, 2017. 59 s. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. MIKULÁŠTÍK, J. *Rozhodování obce v souvislosti s vytápěním domácností*. Brno, 2017. 88 s. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. KALOVÁ, V. *Úloha obce při ochraně životního prostředí*. Brno, 2014. 86 s. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Všechny uvedené práce jsou [online].

aplikace příslušných právních norem. Na základě uvedeného identifikovat hlavní nedostatky dotčené právní úpravy, navrhnout způsoby řešení. Jak vyplývá ze samotného názvu disertační práce, neklade si za cíl komplexní podrobnou analýzu jednotlivých nástrojů této obce, jak jsou nastaveny v právní úpravě *de lege lata*, nýbrž na základě podrobného rozboru selektivně vybraných nástrojů zanalyzovat zkoumaný jev „*rolí obce v ochraně životního prostředí*“, při zodpovězení stanovených hypotéz. *Selektivní výběr nástrojů* je druhým kritériem, prostřednictvím kterého přistupuji ke zpracování „*vybraných právních aspektů*“ (jak je uvedeno v tématu mé práce). Selektivní výběr nástrojů není činěn svévolně, ale na základě výstupu dotazníkového šetření⁸ (to vedlo ke zjištění, které environmentální oblasti obce nejčastěji řeší, či považují za nejdůležitější, a které jsou naopak opomíjeny). Výběr je ovlivněn také mým osobním názorem o reprezentativní vypovídací hodnotě uvedených nástrojů ve vztahu ke stanoveným hypotézám této práce (jak budou uvedeny dále), založeném na rešerši současné judikatury vztahující se k projevům role obce v ochraně životního prostředí. Tento typ kvalifikační práce vyžaduje důkladnou a detailní analýzu zvoleného tématu, nikoli jeho povrchní pojetí. Proto bude zvolen přístup, prostřednictvím kterého bude analýza „*vybraných právních aspektů role obce v ochraně životního prostředí*“ pokud možno co nejvíce detailní a hloubková. Protože bude selekce vybraných právních aspektů vycházet ze shora uvedeného dotazníkového šetření, měla by být tato detailní analýza vybraných nástrojů přínosem pro samotné „*malé, jedničkové*“ obce. Téma je pojato „*perspektivou aktivního konání obce*“. Ve smyslu aplikace nástrojů obce v ochraně životního prostředí (tedy že obec něco „*koncipuje, normuje, přijímá, rozhoduje, zveřejňuje, zpřístupňuje apod.*“). Pro shora uvedené je zcela zásadní pro čtenáře této práce, že pojem „*obec*“ dále užitý v disertační práci znamená z hlediska vymezení uvedenými kritérii obec „*malou*“ a „*jedničkovou*“ (nejen v textu práce jako takovém, ale také ve stanovených hypotézách). Je-li to však žádoucí pro zdůraznění z hlediska kontextu, jsou tato označení „*malá obec*“ nebo „*jedničková obec*“ místy užitá.

Téma disertační práce je ve vazbě k právní úpravě ochrany životního prostředí (jak bude uvedeno v podkapitole 2. 1) všeobíjající, ve smyslu právních předpisů obecných, průřezových i složkových. Vazbu na toto téma mají mnohé právní předpisy, neboť právní úprava ochrany životního prostředí není kodexově zpracována. Z hlediska ústavních východisek je nutno vycházet ze zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky⁹ (dále jen „*Ústavy*“) a usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky (dále „*Listiny*“),

⁸ Dotazníkového šetření na téma „*Oblast ochrany životního prostředí*“ (dále „*dotazníkové šetření I.*“). Toto dotazníkové šetření bylo realizováno v rámci projektu specifického výzkumu MUNI/A/1212/2016 *Nástroje ochrany kulturního, přírodního a smíšeného dědictví*. Reprezentativní vzorek obcí představuje 217 obcí, které vyplnily příslušný dotazník (dotazník byl zasílán zhruba 2 500 obcí, přičemž 625 obcí tento dotazník otevřelo, vyplnilo jej 217 obcí; dotazník vykazuje s ohledem na pravidla tohoto typu šetření 35% návratnost.

⁹ Všechny právní předpisy, které jsou v této práci uvedeny poprvé, jsou v platném znění. Pouze pokud je u nich uvedeno znění jiné (například ve znění účinném do „...“), nejedná se o právní předpisy v platném znění. Z tohoto důvodu u právních předpisů v platném znění nebude nadále uváděn dodatek „v platném znění“.

pro povahu obce je zajisté významný zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále „obecní zřízení“). Protože je obec subjektem veřejné správy, zásadní je dopad zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“ nebo „SŘ“). A ostatně také dopad zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „soudní řád správní“ nebo „SŘS“). Následně je nutné vycházet z řady složkových nebo dalších průřezových zákonů, zejména ze zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech (dále jen „zákon o odpadech“ nebo „OdpZ“), ze zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále „zákon o posuzování vlivů“), ze zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále „zákon o ochraně veřejného zdraví“ nebo „ZOVZ“), ze zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále „zákon o ochraně ovzduší“ nebo „ZOO“), ze zákona č. 114/1992 Sb., ochraně přírody a krajiny (dále „zákon o ochraně přírody a krajiny“ nebo „ZOPK“), ze zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „přestupkový zákon“ nebo „PřesZ“), ze zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále „zákon o některých přestupcích“), ze zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon (dále „vodní zákon“ nebo „VZ“), ze zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“ nebo „StZ“) a ze zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále „zákon o právu na informace o životním prostředí“ nebo „ŽPInf“) a jiné.

Je zřejmé, že není v možnostech tohoto odborného textu (a ani žádoucí, má-li být téma zpracováno detailně), pojednat o všech nástrojích, a to ve všech oblastech ochrany životního prostředí. Například téma územního plánování obce je natolik svébytné a obsáhlé, že by jeho zpracování do rozsahu této práce nebylo dost dobře možné vhodně začlenit. Přitom se jedná o nejvýznamější koncepční nástroj obce. Právě z uvedeného důvodu se nebudu územním plánům obcí a dalším územním opatřením obcí podrobně věnovat. Navíc k tomuto tématu existují podrobné komentáře k danému zákonu nebo odborné publikace¹⁰, neboť se jedná o téma velice aktuální a diskutované. Protože si však uvědomuji důležitost tohoto tématu, bude mu věnována pozornost v souvislosti s otázkou postavení obce v environmentálním soudním řízení správním. Neboť právě územní plánování je nejrozsáhlejší agendou, kdy obec je v postavení účastníka soudního řízení správního. Obdobně se vymezují také k tématu stavebního řízení dle stavebního zákona. Protože spolu však téměř všechny nástroje obce v ochraně životního prostředí mohou vzájemně souviset (a často

¹⁰ Lze zmínit například HEGENBART, Miroslav a kol. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008. 490 s. ISBN 978-80-7400-044-7. DIENSTBIER, Filip; POUPEROVÁ, Olga; VÍCHA, Ondřej. *Prosazování ochrany kulturních hodnot: v procesech územního plánování - územní plán : certifikovaná metodika*. Praha: Leges, 2016. 64 s. Certifikovaná metodika. ISBN 978-80-7502-146-5. KLIKOVÁ, Alena a kol. *Stavební právo. Praktická příručka*. 3. vyd. Praha: Linde, 2009. 223 s. ISBN 78-80-7201-764-5. KLIKOVÁ, Alena; PRŮCHA, Petr. *Veřejné stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2014. 158 s. ISBN 978-80-2107-062-2. MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013. 899 s. ISBN 978-80-7400-492-6. MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 838 s. ISBN 978-80-7380-430-5. PRŮCHA, Petr; GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017. 880 s. ISBN 978-80-7502-180-9. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 487 s. Spisy PrF MU, řada teoretická, svazek č. 396. ISBN 978-80-210-5667-1. A mnohé další.

souvisí), nelze se jich zcela vyvarovat, a to alespoň v základních konsekvencích. Dále dodávám, že pokud to bude vhodné, bude toliko poukázáno na pravomoc dvojkové nebo trojkové obce (například i ve formě poznámky pod čarou). Neboť uvedené poslouží k vyhodnocení „role“ malé, jedničkové obce v ochraně životního prostředí (komparativním srovnáním) a zejména poslouží k doplnění ověření stanovených hypotéz.

Cílem disertační práce není s ohledem na uvedené komplexní analýza účinné právní úpravy všech předpisů práva životního prostředí¹¹, v nichž je obcím dána v rámci samostatné nebo přenesené působnosti pravomoc.¹² Cílem je na základě podrobného rozporu jednotlivých selektivně vybraných nástrojů obce v ochraně životního prostředí zanalyzovat zkoumaný jev „*rolí obce v ochraně životního prostředí*“, a to obce malé, kritériem dělené působnosti obce jedničkové. Vše při zodpovězení stanovených hypotéz. Na základě právních předpisů, doktríny a judikatury budou pojmenovány a analyzovány nástroje této obce v ochraně životního prostředí a zákonné podmínky jejich realizace, resp. aplikace příslušných právních norem. Disertační práce kriticky zhodnotí právní úpravu předmětné oblasti s upozorněním na její zásadní nedostatky, návrhy jejich řešení, případně návrhy *de lege ferenda*. Vedle teoretických úvah předestírá disertační práce možnosti interpretace právní úpravy, aby aplikační praxe korespondovala se smyslem a účelem této právní úpravy. Měla by být přínosem pro právní vědu i praxi. Disertační práce vychází z právního stavu účinného ke dni 1. 6. 2018 (nicméně v jednom bodě odkazuje na právní úpravu, jejíž účinnost započne ke dni 1. 11. 2018).

1.1 Metody zpracování disertační práce

Funkční styl, prostřednictvím kterého bude práce zpracována, je styl odborný. Disertační práce bude zpracována zejména prostřednictvím vědeckých metod deskripce a analýzy. Podpůrně selekce, kompilace, dílem kvantitativní metody výzkumu, a to dotazníkového šetření, dále komparace, abstrakce i konkretizace. Využity budou také metody interpretace práva (zejména jazyková, systematická a teleologická).

Vzhledem k tomu, že předkládaná práce je prací právně-teoretickou, deskripční metoda se projevuje nezbytným popisem příslušné právní úpravy *de lege lata*. Analytická metoda se projevuje rozbořením této právní úpravy, přičemž pro právo typická odlišnost právních názorů (obsažených v příslušných odborných publikacích, odborných člancích a příspěvcích, komentářích, důvodových zprávách, metodikách apod.) bude zpracována za pomoci kompilačního využití dogmatiky a judikatury. Deskripce a analýza účinné právní úpravy povede k pojmenování a zároveň naplnění obsahu tématu, to je *role obce v ochraně životního*

¹¹ Jelikož by to jednak k jejímu rozsahu nebylo možné a dle mého názoru by to nebylo ani účelné. Předkládaný text by byl spíše učební pomůckou než textem odborným.

¹² Nebo v nichž jsou obci, jako každému jinému adresátu právních norem uloženy zákonné povinnosti či práva (zcela typicky obec jako vlastník, obec jako účastník řízení).

prostředí. A to prostřednictvím vybraných nástrojů obce v ochraně životního prostředí, dále zákonných podmínek jejich realizace, resp. aplikace příslušných právních norem. Vybrané nástroje obce jsou tedy pojaty deskripcí právní úpravy a její analýzou, k níž je přistoupeno opětovně za pomoci dogmatické a judikturní kompilace, dílem (je-li to vhodné) komparace s předchozí právní úpravou. Analýzou příslušné právní úpravy budou pojmenovány její nedostatky, což povede k potenciálním návrhům *de lege ferenda* dané úpravy.

Předmětem zájmu této práce budou *vybrané právní aspekty* role obce v ochraně životního prostředí (jak bylo uvedeno shora). Vedle selekce dle zákonné úpravy (která se zcela nabízí s ohledem na „trojí typ obcí“ v České republice a shora popsanou absenci odborných publikací) a vedle selekce dle rešerše soudobé judikatury, je selekce činěna na základě kvantitativní metody výzkumu - dotazníkového šetření. Jedná se o dotazníkového šetření na téma „*Oblast ochrany životního prostředí*“ (dále „dotazníkové šetření I.“). Toto dotazníkové šetření bylo realizováno v rámci projektu specifického výzkumu MUNI/A/1212/2016 *Nástroje ochrany kulturního, přírodního a smíšeného dědictví*. Reprezentativní vzorek obcí představuje 217 obcí, které vyplnily příslušný dotazník (dotazník byl zasílán zhruba 2 500 obcí, přičemž 625 obcí tento dotazník otevřelo, vyplnilo jej 217 obcí, dotazník vykazuje s ohledem na pravidla tohoto typu šetření 35% návratnost).

Hloubka zpracování tématu disertační práce se tak projevuje na selektivně vybraných nástrojích, které jsou prostřednictvím shora uvedených metod identifikovány a následně popsány a analyzovány (k tomu dále oddíl 2. 3 a kapitola 3).

Disertační práce si neklade za cíl zabývat se srovnáním české právní úpravy s právní úpravou v jiném státě (ať už jako celku či v jednotlivých nástrojích). A to z důvodu šíře zkoumané problematiky a zároveň pro preferenci ji zpracovat, v rámci české právní úpravy, podrobně (a nezůstat na povrchu, jak tomu je v řadě kvalifikačních prací uvedených v poznámce pod čarou č. 6). Právě z důvodu pojetí *role obce v ochraně životního prostředí* prostřednictvím *vybraných právních nástrojů* a jejich hloubkové analýzy by dle mého, ani komparativní srovnání s jinou právní úpravou, nebylo dobře možné.¹³

¹³ Přestože původně bylo záměrem, nástroje v dílčích aspektech porovnat s úpravou rakouskou. Nakonec od něj bylo záměrně upuštěno, právě ze shora uvedeného koncepčního přístupu ke zpracování tohoto tématu. Protože v rámci zcela podrobného zpracování těchto nástrojů by případné odkazy na rakouskou právní úpravu působily toliko nahodile (navíc by nebyly relevantním přínosem). K tomu lze odkázat na publikace ERIKA M. WAGNER (Hg.). *Umwelt- und Anlagenrecht. Band I. Interdisziplinäre Grundlagen*. NWN Verlag GmbH, Wien-Graz. 2016. 585 s. ISBN 978-3-7083-1124-1. KERSCHNER, WAGNER, WEIß. *Umweltrecht für Gemeinden*. 2. Auflage. 2013, 124 s. Institut für Umweltrecht. Linz. HANS NEUHOFER. *Kommunales Umweltschutzrecht*. Heft 6. Wien, 1980. 136 s. ISBN 3-85212-023-3. HEBELER, T.; HENDLER, T.; PROELß, A.; REIFF, P. *Kommunaler Umweltschutz*, 30. *Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 4. bis 5. September 2014*. Erich Schmidt Verlag, Bamberg. 218 s. ISBN 978 3 503 15719 8. RASCHAUER, WESSELY (Hg.). *Handbuch Umweltrecht. Eine systematische Darstellung*. 2. überarbeitete Auflage. Wien, 2010. Gerhard Schnedl. *Umweltrecht im Überblick*. Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien. 2012. 237 s. ISBN 978-3-7089-0801-4. HANS-JOACHIM KOCH. *Umweltrecht*. München: Verlag Franz Vahlen, 2010. 3., vollständig überarb. Aufl.

Dílčí závěry této práce jsou vyvozeny za užití abstrakce i konkretizace, vše kritickým pohledem. Na závěr práce budou souhrnně pojaty jednotlivé závěry (v podrobnostech s odkazem na dílčí závěry jednotlivých kapitol a podkapitol). A bude ověřena platnost hypotéz. Využití bohaté judikatury vede k nutnosti užití metody interpretace práva, jak byly shora uvedeny.

Přestože se může s ohledem na shora uvedené zdát, že není zvolen jednotný směr zpracování tématu, a to z metodologického hlediska, opak je pravdou. Z hlediska právní metodologie je základní metodou analýza dotčené právní úpravy, k níž je však přistoupeno účelným využitím ostatních vědeckých metod zkoumání (at' již budou v práci užity v rámci celé disertační práce nebo toliko částečně).

1.2 Hypotézy disertační práce

Volba hypotéz vychází z požadavku, aby nebyly pouhou odpovědí na jednotlivé problémy či otázky dílčích kapitol (i když jejich potvrzení či vyvrácení bude v těchto kapitolách obsaženo), ale aby obsáhly téma disertační práce jako takové v jeho elementárních aspektech. Předkládané hypotézy nesměřují toliko k jednotlivým částem (kapitolám, podkapitolám nebo oddílům) práce. Naopak mají být linií celé disertační práce a zároveň spolu souviset (vzhledem k východiskům, či optikou, s níž je na zvolené téma nahlíženo). Jejich potvrzení či vyvrácení je prostředkem k uchopení dané problematiky jako celku.

Úvodní hypotéza, která bude v této práci ověřována, souvisí s pojetím ochrany životního prostředí v rámci veřejné správy. Výkon veřejné správy je v oblasti ochrany životního prostředí svěřen i mnoha jiným subjektům, než obcím (a to obcím malým, optikou dělené působnosti obcím jedničkovým). Je otázkou, zda zákonodárce rozvrstvil pravomoc jednotlivých subjektů v oblasti ochrany životního prostředí s respektem k jeho zvláštním znakům (povaze). Povaha životního prostředí je mimo jiné prezentována právě zásadami ochrany životního prostředí. Je v tomto smyslu role obce v ochraně životního prostředí nezastupitelná? Nebo by obec mohla být zastoupena, nahrazena jiným subjektem veřejné správy? Jak bylo uvedeno shora, pojem „obec“ užitý v této práci představuje právě malé obce (nikoli obce dvojkové či trojkové), a proto tato úvodní hypotéza zní:

1. Obec je významný subjekt veřejné správy s nezastupitelnou rolí v ochraně životního prostředí.

Ověření této hypotézy bude mít východiska v kapitole 2., avšak samotné vyhodnocení této hypotézy (zda ji lze vyvrátit nebo potvrdit) je naplněno v jednotlivých oddílech kapitoly 3. Tato hypotéza je dále nazývána *hypotézou první*.

Druhá i třetí hypotéza vychází z pojetí obce, vnímající její dělenou působnost. Druhá hypotéza se vztahuje k výkonu pravomocí obce v rámci působnosti přenesené. Souvisí s ověřením, zda škála pravomocí (terminologií a systematikou této práce škála nástrojů) obce v ochraně životního prostředí je výrazem odpovídající dekoncentrace státní správy přenesené na všechny obce. „Odpovídající dekoncentrací“ je myšleno, zda je přenos výkonu státní správy na jedničkové obce s ohledem na nutnost interpretace a aplikace dané environmentální právní úpravy, s ohledem na zásady a východiska této právní úpravy, a zároveň s ohledem na personální zajištění dané obce, nejvhodnějším řešením. A to ve smyslu, zda by nebylo na místě, aby danou pravomoc například z důvodu nároků na odbornost vzhledem k náročnosti problematiky ochrany životního prostředí, vykonávala obec dvojková nebo trojková. Či zda naopak výkon dané pravomoci jedničkovou obcí je v souladu s uvedeným zcela na místě. *Druhá hypotéza* tedy zní:

2. Právní nástroje „jedničkové“ obce v ochraně životního prostředí na úseku přenesené působnosti jsou z místního hlediska výrazem odpovídající dekoncentrace státní správy.

Ověření této hypotézy bude mít východiska v kapitole 2., avšak samotné vyhodnocení této hypotézy (zda ji lze vyvrátit nebo potvrdit) je naplněno v jednotlivých oddílech kapitoly 3. Tato hypotéza je dále nazývána *hypotézou druhou*.

Třetí hypotéza se vztahuje k výkonu pravomocí obce v rámci působnosti samostatné, přičemž souvisí s ověřením, zda škála pravomocí (terminologií a systematikou této práce škála nástrojů) obce v ochraně životního prostředí je s ohledem na environmentální a zároveň obecní (komunální) východiska dané právní úpravy odpovídající. „Odpovídající“ ve smyslu, že obci byly svěřeny v rámci samostatné působnosti dostatečné pravomoci k zajištění ochrany životního prostředí na jejím území. Pravomoci, prostřednictvím kterých je obec samotná schopna zajistit příznivý stav životního prostředí na jejím území (bez nutnosti vměšování jiných subjektů). *Třetí hypotéza* tedy zní:

3. Obec disponuje z místního hlediska odpovídajícími právními nástroji v ochraně životního prostředí na úseku samostatné působnosti.

Ověření této hypotézy bude mít východiska v kapitole 2., avšak samotné vyhodnocení této hypotézy (zda ji lze vyvrátit nebo potvrdit) je naplněno v jednotlivých oddílech kapitoly 3. Tato hypotéza je dále nazývána *hypotézou třetí*.

Poslední hypotéza (čtvrtá v pořadí) se týká přehlednosti soudobé právní úpravy nástrojů obce v ochraně životního prostředí, a to ve smyslu míry jednoznačnosti, ucelenosti, a s ohledem na skutečnost, že se jedná o právní úpravu zpravidla aplikovanou na úrovni

obcí „neprávníky“, tedy její jednoduchosti, jinak řečeno aplikační přívětivosti. *Čtvrtá hypotéza* zní:

4. Právní úprava jednotlivých nástrojů obce v ochraně životního prostředí „de lege lata“ je komplikovaná, nejednoznačná a značně roztržštěná.

Jak vyplývá z dikce této hypotézy, její potvrzení či vyvrácení bude vycházet zejména z analýzy účinného znění právních předpisů napříč kapitolou druhou (opětovně jako východiskem) a konečně třetí (tedy napříč jejími jednotlivými podkapitolami a oddíly).

V disertační práci bude ověřena platnost shora uvedených hypotéz, resp. budou determinovány nedostatky těchto hypotéz v dílčích oblastech. Potvrzení či vyvrácení hypotéz je prostředkem k uchopení daného tématu jako celku.

1.3 Systematika a obsah disertační práce

Systematicky je práce členěna do kapitol, podkapitol a oddílů, které odráží systematiku zpracování celého tématu. Vedle úvodu, závěru a dalších náležitostí, které jsou požadovány u tohoto typu vysokoškolských kvalifikačních prací, je dále členěna do dvou dalších kapitol. Kapitola, v textu a obsahu disertační práce označena jako kapitola 2, se zabývá obecnými východisky zkoumané problematiky. Na ni navazuje kapitola 3, která zpracovává jádrovou problematiku zvoleného tématu, a lze ji označit jako kapitolu zvláštní. Ta se ve svých podkapitolách zabývá jednotlivými nástroji obce v ochraně životního prostředí, jejichž analýza determinuje roli obce v ochraně životního prostředí.

V rámci kapitoly 2 budou popsána toliko východiska zvoleného tématu (a některá pouze rámcově, neboť lze odkázat na současné podrobné publikace zejména pro obecná environmentálně právní a správně právní východiska).

V rámci kapitoly 3 a jejích podkapitol 3. 1 až 3. 5 se nebude jednat o analýzu, vyčerpávající veškeré nástroje obce v ochraně životního prostředí, ale o výčet, vzniklý na základě determinace samotnou zákonnou úpravou (z hlediska samostatné a přenesené působnosti obce), v kombinaci s výstupy z dotazníkového šetření I., a v kombinaci s mým osobním názorem o reprezentativní vypovídající hodnotě uvedených nástrojů ve vztahu ke stanoveným hypotézám, založeném na rešerši současné judikatury vztahující se k projevům role obce v ochraně životního prostředí. Tento výběr je determinován také základní optikou zpracování tohoto tématu, a to „perspektivou aktivního konání obce (a to tedy obce malé, kritériem dělené působnosti obce jedničkové)“. Právě „nástrojový“ přístup ke zvolenému tématu odráží zároveň skutečnost, že k analýze tohoto tématu dochází prostřednictvím forem činnosti veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí. Nástroje tak nejsou pojaty ani složkově, a ani z hlediska specifického postavení obce (obec jako vlastník, účastník řízení apod.).

Disertační práce čerpá mimo jiné ze čtyř specifických výzkumů, jejichž garantem byla a je J. Dudová. Já jsem byla a současně také jsem členem realizačního týmu, administrá-

torem těchto projektů¹⁴. Zejména poslední projekt specifického výzkumu se zcela zaměřuje na téma této disertační práce. Výstup z těchto specifických výzkumů představuje zpravidla odborná publikační činnost, díky které byly publikovány mé odborné příspěvky, články či kapitoly v monografiích (jak jsou dále průběžně citovány v textu práce). Mnohé z nich naplňují obsahově tuto práci, neboť byly cíleně jako budoucí součást této předkládané práce průběžně publikovány.

K samotné systematické práci uvádím, že jednotlivé kapitoly 1 a 4 jsou „úvodem“ a „závěrem“ a proto mají zcela odlišnou strukturu, než kapitola 2 a 3. Avšak ani kapitola 2 a 3 nevykazuje totožnou vnitřní strukturu ve smyslu navzájem srovnatelných podkapitol či jednotlivých oddílů. To je dáno specifikem, když kapitola 2 pojednává o východiscích zkoumaného tématu a kapitola 3 je jádrou zvláštní částí celé disertační práce. Lze však sledovat totožný koncepční přístup v rámci podkapitol kapitoly 3, kdy podkapitoly 3. 1 až 3. 5 obsahují systematicky obecné vymezení daného nástroje obce (záměrně se vyhýbám ryzímu „správně právnímu“ pojetí daného nástroje, a poukazují již zde na environmentální konsekvence, avšak ne vždy je to dobře možné či žádoucí) a následně jeho podrobnou analýzu na konkrétním reprezentativním příkladu (modelu) nebo příkladech daného nástroje obce v ochraně životního prostředí. Obsah kapitoly 2, 3 a následně podkapitoly 3. 1 až 3. 5 je přizpůsoben cíli, ověřování stanovených hypotéz a nalezení odpovědi na otázku, jaká je role obce v ochraně životního prostředí (opětovně upozorňuji obce malé, optikou dělené působnosti obce jedničkově). Kapitoly ve vzájemnosti tvoří souvislý text pojednávající o zkoumaném tématu, a to roli obce v ochraně životního prostředí.

K samotnému členění disertační práce uvádím následující. Tento *úvod* je vymezen jako *kapitola 1*.

Po této úvodní kapitole navazuje kapitola 2. *Východiska role obce v ochraně životního prostředí*. Tato kapitola se zabývá obecnými východisky zkoumaného tématu, dále se člení na 3 podkapitoly. Podkapitola 2. 1 vymezí ochranu životního prostředí, a to vedle ústavního vymezení prostřednictvím zásad s potencialitou projevu na obecní (komunální) úrovni. Obsahem této podkapitoly bude výčet oblastí ochrany životního prostředí (složkově i průřezově), a to ve vazbě na výstup dotazníkového šetření a rešerši judikatury. Ochrana životního prostředí bude dále vymezena premisou veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Podkapitola 2. 2 vymezí postavení obce ve veřejné správě jako takové, a to na ústavní i zákonné úrovni (obsahově v podrobnostech s odkazem na mnohé správně-právní publikace, neboť uvedené bude pro účely této práce postačující). Zásadní je zakotvení územní samosprávy a územní státní správy, reprezentované výkonem samostatné a přenesené působnosti obce. Je-li role obce zkoumána prostřednictvím nástrojů obce v ochraně

¹⁴ Jedná se o specifický výzkum MUNI/A/1183/2014 *Uplatňování zásady předběžné opatrnosti a ochrana zdravých životních podmínek*, MUNI/A/1155/2015 *Udržitelná spotřeba jako nástroj k zachování biologické rozmanitosti a přežití lidstva*, MUNI/A/1212/2016 *Nástroje ochrany kulturního, přírodního a smíšeného dědictví* a MUNI/A/0866/2017 *Právní prostředky udržitelného rozvoje obce*.

životního prostředí, je zásadní tvorba komunální vůle. V podkapitole 2. 3 bude vymezen heterogenní pohled na roli obce v ochraně životního prostředí s vymezením další systematiky následující třetí kapitoly, jako klíčové kapitoly celé disertační práce. Cílem této podkapitoly je přinést základní přehled k východiskům zkoumaného tématu, a již v tuto fázi poukázat na některé problematické otázky (a to nutnost rozhodování obce s akcentem veřejného zájmu a případnou systémovou podjatost). Zároveň je obsahem této kapitoly s ohledem na podkapitoly 2. 1 a 2. 3 imanentní negativní vymezení, čím se pro potenciální širší tématu disertační práce nezabývá. Již v rámci této kapitoly lze pozorovat východiska pro ověření stanovených hypotéz.

Kapitola třetí, která bude jádrovou zvláštní částí disertační práce, nese název *Nástroje obce v ochraně životního prostředí*. Tato kapitola se bude zabývat jednotlivými nástroji obce v ochraně životního prostředí, a to nástroji koncepčními, normativními, rozhodovacími, ostatními a konečně postavením obce v environmentálním soudním řízení správním (které je v kontextu celé práce vnímáno jako další nástroj obce v rámci její environmentální participace). Každá podkapitola je členěna na oddíly. V rámci těchto podkapitol je k obci přistupováno v zásadě optikou jejího aktivního konání z pohledu uvedených nástrojů.

V podkapitole 3. 1 bude pozornost věnována koncepčním nástrojům obce, které jsou pro právo životního prostředí zcela typické, vycházejí ze základních východisek environmentální úpravy. Předmětem zájmu je otázka, jaké koncepční nástroje jsou právní úpravou předpokládány u jedničkových obcí. A to následně s cílem zaměřit se na reprezentativní environmentální koncepční nástroje na úrovni těchto obcí. V oddíle 3. 1. 1 bude proto věnována pozornost obci jako předkladateli koncepce dle zákona o posuzování vlivů, v oddíle 3. 1. 2 bude věnována pozornost plánu odpadového hospodářství obce. Mohla by nebo měla-li být obec v realizaci těchto nástrojů zastoupena jinými subjekty veřejné správy? A jsou tyto nástroje vůbec dostatečné z hlediska zajištění ochrany životního prostředí na místní úrovni? Je právní úprava těchto nástrojů jednoznačná a obcemi snadno aplikovatelná? Na tyto otázky, které lze podřadit pod vymezené hypotézy 1, 3 a 4 má přinést odpověď tato podkapitola. V oddíle 3. 1. 3 budou uvedeny dílčí závěry podkapitoly.

V podkapitole 3. 2 bude pozornost věnována normativním nástrojům obce v ochraně životního prostředí. Tato podkapitola, vychází z premise obce, jako v tomto smyslu specifického subjektu veřejné správy, nadaného normativním oprávněním, a to jak na úrovni samostatné, tak přenesené působnosti. V oddíle 3. 2. 1 budou vymezeny environmentální obecně závazné vyhlášky obcí (z obecného hlediska), v oddíle 3. 2. 2 a 3. 2. 3 bude pozornost věnována konkrétní regulaci obecně závaznou vyhláškou (obecně závazné vyhlášky na úseku ochrany před hlukem, další konkrétní obecně závazné vyhlášky, jejichž výběr věcně respektuje výstupy dotazníkového šetření na téma „*Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí*“ (dále také dotazníkové šetření II.). V oddíle 3. 2. 4 budou vymezena nařízení obce (z obecného hlediska), v oddíle 3. 2. 5 bude pozornost věnována konkrétní regulaci nařízením obce na úseku ochrany životního prostředí, a to regulačnímu řádu obce. Vzhledem k tomu, že hypotézy jsou záměrně pojaty

objímající zkoumanou problematiku jako celek, znějí obdobné otázky. Mohla by být obec v realizaci těchto nástrojů zastoupena jinými subjekty veřejné správy? A jsou tyto nástroje vůbec dostatečné (ve smyslu vymezených hypotéz) z hlediska zajištění ochrany životního prostředí na místní úrovni? Je právní úprava těchto nástrojů jednoznačná a obcemi snadno aplikovatelná? Na tyto otázky, které lze podřadit pod vymezené hypotézy 1, 2, 3 a 4 má přinést odpověď tato podkapitola. V oddíle 3. 2. 6 budou uvedeny dílčí závěry podkapitoly.

V podkapitole 3. 3 bude pozornost věnována rozhodovacím nástrojům obce v ochraně životního prostředí. Obec je subjektem veřejné správy, jehož činnost se děje právě prostřednictvím rozhodovacích procesů. Pojmem rozhodovací nástroje budou míněny nejen „vnější“ individuální správní akty (povahově správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu), které mohou mít konstitutivní nebo deklaratorní účinky, případně obojí a jsou projevem vrchnostenského působení orgánů veřejné správy, (tedy vůči subjektu stojícímu vně veřejné správy), ale také opatření obecné povahy, vydávané na úseku ochrany životního prostředí (často alternativně k individuálním správním aktům, jako lepší či vhodnější forma regulace, které taktéž vykazuje hierarchický charakter) a další úkony, které se týkají individuálně určené věci, nicméně nemají povahu správních rozhodnutí ve smyslu správního řádu. A to vyjádření, závazná stanoviska a stanoviska, a další kvalifikovaná podoba vyjádření. V oddíle 3. 3. 1 bude věnována pozornost správnímu rozhodnutí jako takovému (a to pouhým rámcovým vymezením s odkazem na příslušné správně právní publikace), v oddíle 3. 3. 2 bude pozornost věnována rozhodnutí o povolení kácení dřevin a kompenzaci za vzniklou ekologickou újmu, v oddíle 3. 3. 3 bude pozornost věnována rozhodnutí o spáchání přestupku, v oddíle 3. 3. 4 se zaměřím na opatření obecné povahy, a to z obecného hlediska, v oddíle 3. 3. 5 již konkrétnímu projevu opatření obecní povahy, a to výjimkám z obecného nakládání s povrchovými vodami. Konečně v oddíle 3. 3. 6 bude pozornost věnována vyjádření obce, závazným stanoviskům, stanoviskům a jiným kvalifikovaným podobám vyjádření obce. Oddíl 3. 3. 7 pojedná o závazném stanovisku k povolení kácení dřevin a kompenzaci za vzniklou ekologickou újmu, oddíl 3. 3. 8 o další kvalifikované podobě vyjádření obce, a to v režimu zákona o ochraně přírody a krajiny. Je právní úprava těchto nástrojů jednoznačná a obcemi snadno aplikovatelná? Kde lze všude tuto právní úpravu nalézt? Mohla by být obec v realizaci těchto nástrojů zastoupena jinými subjekty veřejné správy (jedná-li se o nástroj na úseku přenesené působnosti)? A jsou tyto nástroje vůbec dostatečné (ve smyslu vymezených hypotéz) z hlediska zajištění ochrany životního prostředí na místní úrovni? Na tyto otázky, které lze podřadit pod vymezené hypotézy 1, 2, 3 a 4 má přinést odpověď tato podkapitola. V oddíle 3. 3. 9 budou uvedeny dílčí závěry podkapitoly.

V podkapitole 3. 4 bude pozornost věnována ostatním nástrojům obce v ochraně životního prostředí. Pod pojmem ostatní nástroje práva životního prostředí budou v této podkapitole zařazeny další nástroje nad rámec koncepčních, normativních a rozhodovacích nástrojů (podkapitola 3. 1, 3. 2 a 3. 3), kterými malé obce v ochraně životního prostředí disponují. Kritériem klasifikace ostatních nástrojů je jejich právní forma. Ostatní nástroje

pak představují veřejnoprávní smlouvy, evidenční (registrační) a informační úkony a dále faktické úkony, resp. zásahy. Tyto nástroje nachází v právu životního prostředí obecně uplatnění. Mají však všechny tyto nástroje uplatnění také na komunální úrovni? A pokud se jedná o nástroje v rámci přenesené působnosti obce, pak na úrovni „jedničkových“ obcí? Tato podkapitola je dále členěna na oddíl 3. 4. 1, který se bude věnovat veřejnoprávním smlouvám z obecného hlediska, oddíl 3. 4. 2, který se bude věnovat smlouvě o vytvoření dobrovolného svazku obcí a přenosu výkonu přestupkové agendy malých obcí, oddíl 3. 4. 3 bude pojednávat o evidenčních a informačních úkonech obce na úseku ochrany životního prostředí, oddíl 3. 4. 4 bude pojednávat o faktických úkonech, resp. zásazích obce na úseku ochrany životního prostředí. Konečně oddíl 3. 4. 5 shrne dílčí závěr této podkapitoly.

V podkapitole 3. 5 bude pozornost věnována obci v environmentálním soudním řízení správním. Jedná se o zcela specifický způsob nahlížení na účastenství obce v soudním řízení správním jako jeden z nástrojů obce v ochraně životního prostředí (resp. způsobů obecní environmentální participace). V oddíle 3. 5. 1 bude vymezeno účastenství obce v soudním řízení správním a vymezení jeho typů, v oddíle 3. 5. 2 bude pozornost věnována obci jako navrhovateli zrušení opatření obecné povahy, v oddíle 3. 5. 3 se budu s ohledem na význam této otázky věnovat vybraným aspektům řízení o zrušení opatření obecné povahy. V oddíle 3. 5. 4 bude poukázáno na zrušení územního plánu obce v přezkumném řízení a žalobě proti výstupu z přezkumného řízení dle správního řádu, v oddíle 3. 5. 5 na obec jako odpůrce v řízení o zrušení opatření obecné povahy. Je s ohledem na uvedená témata dílčích oddílů obec významným subjektem veřejné správy s nezastupitelnou rolí v ochraně životního prostředí? Konečně v oddíle 3. 5. 6 budou shrnuty dílčí závěry této podkapitoly.

Závěr disertační práce je *kapitola 4*. V této kapitole dojde ke konečnému ověření, to je potvrzení či vyvrácení stanovených hypotéz, zároveň budou shrnuta zjištění, k nimž bylo v průběhu předchozích kapitol dospěno (avšak zobecňujícím a sjednocujícím pohledem, neboť každý oddíl z kapitoly 3 bude obsahovat vlastní dílčí závěry). V rámci této kapitoly bude na základě ověření stanovených hypotéz a na základě analýzy dotčené právní úpravy shrnut a vyhodnocen zkoumaný jev – „*role obce v ochraně životního prostředí*“. Budou souhrnně reflektovány nedostatky právní úpravy, problematické aspekty aplikace této úpravy obcemi a návrhy jejich řešení.

Dodávám, že shora uvedené kapitoly a jejich podkapitoly, či oddíly jsou často zpracovány na základě mých odborných publikací, tak jak budou citovány dále v textu. Dále dodávám, že veškerá citovaná soudní judikatura je dohledatelná ve veřejně přístupných databázích¹⁵. Vzhledem k množství citovaných soudních rozhodnutí a vzhledem k existenci

¹⁵ NALUS Judikatura Ústavního soudu České republiky [online]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>,

Judikatura Nejvyššího správního soudu České republiky a dalších správních soudů v České republice [online]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaExtendedSearch&pageSource=0>.

výše uvedených databází, nebude u žádného z nich uváděn hypertextový odkaz na jeho celé znění. Všechny další odkazované online zdroje byly zkontrolovány ke dni 31. 8. 2018.

Judikatura Nejvyššího soudu České republiky [online]. Dostupné z:
http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/WebSpreadSearch

Citovaná rozhodnutí jsou také dostupná v právních informačních systémech ASPI, Beck-online, CODEXIS.

2 Východiska role obce v ochraně životního prostředí

Obci, jako významnému subjektu veřejné správy na místní úrovni, je svěřena role při ochraně životního prostředí. Veřejná správa v sobě zahrnuje jak samosprávu, tak státní správu. Postavení obce je dáno s ohledem na místní souvztažnosti k environmentálním problémům skutečností, že obec by měla být schopna posoudit stav jednotlivých složek životního prostředí díky územní blízkosti nejlépe, měla by být schopna činit s ohledem na znalost místních poměrů vhodné kroky.¹⁶ Je role obce v ochraně životního prostředí nezastupitelná ve smyslu první hypotézy? Jsou její nástroje na úseku přenesené působnosti výrazem odpovídající dekoncentrace státní správy (ve smyslu druhé hypotézy)? Disponuje obec odpovídajícími nástroji v rámci působnosti samostatné (ve smyslu třetí hypotézy)? Role obce v ochraně životního prostředí bude ve svých elementárních aspektech obsažena ověřením všech v úvodu stanovených hypotéz (tedy včetně čtvrté). Dlužno podotknout (jak bylo vymezeno v úvodu), že obec je pojata kritériem dělení působnosti a pozornost je věnována výhradně obci malé, tzv. jedničkové. Pojem „obec“ nadále užitý v této práci znamená optikou uvedeného právě obec malou, při analýze výkonu pravomocí v rámci přenesené působnosti obec jedničkovou. Analýze konkrétních nástrojů obce v ochraně životního prostředí nutně předchází vymezení východisek této problematiky, tedy zakotvení ochrany životního prostředí, stejně územní samosprávy a územní státní správy prostřednictvím obce (resp. obce jako subjektu veřejné správy).

Podkapitola 2. 1 vymezí ochranu životního prostředí, a to vedle ústavního vymezení prostřednictvím zásad s potencialitou projevu na obecní (komunální) úrovni. Bude zdůrazněn význam právě těchto zásad (bylo by nadbytečné, věnovat se zásadám s nikoli přímým dopadem na obecní úroveň¹⁷). Jedná se zejména o zásadu trvale udržitelného rozvoje, komplexní a integrované ochrany, sdílené odpovědnosti, odpovědnost státu (zde v relevanci na přenesenou působnost obce), informovanosti a účasti veřejnosti (zde v relevanci obce jako zástupce „veřejnosti – občanů obce“), prevence a znečišťovatel platí či zásadu blízkosti. Naplnění uvedených zásad v konkrétních environmentálních nástrojích je výzvou dnešních obecních správ. Obsahem této podkapitoly bude výčet oblastí ochrany životního prostředí (obecně, složkově i průřezově), a to ve vazbě na výstup dotazníkového šetření a rešerši judikatury. Tedy, co obce považují z hlediska ochrany životního prostředí na obecní (komunální) úrovni za zásadní a co má dle mého osobního názoru vzniklého na základě rešerše judikatury nejvíce reprezentativní vypovídací hodnotu ve vztahu ke stanoveným hypotézám. Ochrana životního prostředí bude dále vymezena premisou veřejného zájmu

¹⁶ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Obec - orgán ochrany přírody a krajiny v rámci ochrany dřevin a povolování jejich kácení. In: KYSELOVSKÁ, Tereza; KADLUBIEC, Vojtěch; PROVAZNÍK, Jan; SPRINGINSFELDOVÁ, Nelly; VIRDZEKOVÁ, Alica (eds.). *Cofola 2015: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Řada teoretická, Ed. Scientia, č. 532, 2015, s. 961-991 (31 s.).

¹⁷ Pro ty lze odkázat na DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 47 – 52, nebo JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 127 -146. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, č. 531.

na ochraně životního prostředí. Vše v doktrinálních podrobnostech s odkazem na příslušné environmentální publikace. Neboť veřejný zájem je to, co mají obce při plnění svých úkolů chránit.

Podkapitola 2. 2 vymezí postavení obce ve veřejné správě jako takové, a to na ústavní i zákonné úrovni (obsahově v podrobnostech s odkazem na mnohé správně-právní publikace, neboť uvedené bude pro účely této práce postačující). Zásadní je zakotvení územní samosprávy a územní státní správy, reprezentované výkonem samostatné a přenesené působnosti obce. Je-li role obce zkoumána prostřednictvím nástrojů obce v ochraně životního prostředí, je zásadní tvorba komunální vůle. Neboť při ní má být akcentován veřejný zájem (a ochrana životního prostředí je ve veřejném zájmu).

V podkapitole 2. 3 bude vymezen heterogenní pohled na roli obce v ochraně životního prostředí s vymezením další systematiky následující třetí kapitoly, jako klíčové kapitoly celé disertační práce.

2.1 Ochrana životního prostředí

Ochrana životního prostředí je významným tématem na mezinárodní a unijní úrovni¹⁸, stejně tak na úrovni národní. Stává se však stále častěji tématem také na úrovni místní. Ochrana životního prostředí vznikla jako právní disciplína v 60. letech 20. století, avšak teprve na počátku 90. let 20. století je vybudován ucelený systém právních norem, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí. Ten souvisel s přijetím nových ústavních zákonů (a procesem zelenání ústav¹⁹). Systém environmentálních právních norem se postupně přizpůsobil unijním požadavkům, a to v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie.²⁰ Soudobé právo životního prostředí představuje respektovanou právní disciplínu, relativně samostatnou, avšak zároveň velice úzce provázanou se správním právem.

Právo na příznivé životní prostředí je zakotveno na ústavní úrovni. Přestože Ústava výslovně neobsahuje zmínku o životním prostředí, v textu preambule je proklamativní závazek „*střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství*“²¹. Na uvedené navazuje čl. 7, dle kterého „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“ Přírodní zdroje jsou části živé nebo neživé přírody, které člověk využívá nebo může využívat k uspokojování svých potřeb. Jsou děleny na zdroje obnovitelné a neobnovitelné.²²

¹⁸ K tomu lze odkázat na kapitolu 3. (s. 31 až 119), konkrétně podkapitolu 3. 1, 3. 2 (VOMÁČKA, V.), podkapitolu 3. 3 (DUDOVOVÁ, J.) a podkapitolu 3. 4 (PRŮCHOVÁ, I., ŽIDEK, D.). In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit.

¹⁹ Jak uvedené popisuje HANÁK, J. v kapitole páté (s. 147 an.). In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit.

²⁰ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 21.

²¹ Někteří považují preambuli za normativní text ústavního zákona. K tomu PAVLÍČEK, V.; HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky, Svazek I.: Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha: Linde, 1994, s. 31.

²² Ust. § 7 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále „zákon o životním prostředí“ nebo „ZoŽP“).

Pojem přírodní bohatství nenaplnuje žádná zákonná definice, teorií je ztotožňován s pojmem životní prostředí²³. Může se tedy jednat o složky životního prostředí²⁴. Šetrné využívání přírodních zdrojů je takové, které respektuje zásady ochrany životního prostředí. Tedy respektuje zásady činností, kterými se „předchází – omezuje – odstraňuje“ znečišťování nebo poškozování životního prostředí. Šetrné využívání přírodních zdrojů respektuje ochranu jednotlivých složek životního prostředí, jednotlivých druhů, organismů, ekosystémů a jejich vzájemných vazeb. Ale také ochranu životního prostředí jako celku (§ 9 ZoŽP). Čl. 7 Ústavy zakotvuje odpovědnost státu za stav životního prostředí, a to státu v nejšířším slova smyslu. Je východiskem pro státní povinnost respektovat ochranu životního prostředí jako svou prioritu a státní cíl, je východiskem pro legitimizaci regulace chování adresátů práva (včetně státu) a omezení ostatních práv potřebou chránit životní prostředí. Ochrana životního prostředí je tedy jednou z ústavně chráněných hodnot²⁵.

Na čl. 7 navazuje čl. 35 Listiny. Každý má právo na příznivé životní prostředí a na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Nikdo dále nesmí při výkonu svých práv ohrožovat nebo poškozovat životní prostředí, dále přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky, a to nad míru stanovenou zákonem.²⁶ Demonstrativní definici životního prostředí obsahuje § 2 ZoŽP, to zahrnuje vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka, a je předpokladem jejich dalšího vývoje, zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie (teorie vychází ze statické, dynamické a systémové definice životního prostředí²⁷).

Životní prostředí je spojeno s pojmem „*práva každého na příznivé životní prostředí*“. Výklad tohoto pojmu nejen co do obsahu, ale také vymezení jeho nositelů a způsobu vymáhání, je diskutován odbornou veřejností a dotvářen rozhodnutími soudů. Příznivé znamená v intencích standardů nastavených právními předpisy, v souladu se zásadami (jak o nich bude pojednáno dále)²⁸. Nositelem tohoto práva je fyzická osoba, k tomu lze zmínit usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97²⁹). Nepříznání tohoto práva právními osobám čelilo kritice odborné veřejnosti, zejména z důvodu nemožnosti environmentálních spolků (sdružujících fyzické osoby a hájících jejich zájmy) domáhat se věcného přezkumu „konkrétního zásahu“ do životního prostředí. Neboť jim byla přiznána pouze práva procesní, tedy možnost napadnout porušení jejich procesních práv. Názorový převrat přinesl náleží ÚS ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, kdy bylo těmto přiznáno,

²³ HANÁK, J. v kapitole páté (s. 147 an.). In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit.

²⁴ Ust. § 2 ZoŽP.

²⁵ HANÁK, J. v kapitole páté (s. 149, 150). In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit.

²⁶ Čl. 35 odst. 1 až 3 Listiny.

²⁷ JANČÁŘOVÁ, I., s. 18, 19. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit.

²⁸ HANÁK, J. v kapitole páté (s. 155). In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit.

²⁹ Dále bude v textu práce používáno zkrácení všech usnesení a nálezů vydaných Ústavním soudem na „usnesení nebo náleží ÚS“ z příslušného dne vydání a sp. zn. nebo č. j.

domáhat se za stanovených podmínek přezkumu nikoli pouze procesních práv. Přestože bylo uvedené předmětem diskuze ve vztahu k environmentálním spolkům, toto právo přísluší jednoznačně také obcím³⁰.

Právo na příznivé životní prostředí je právo, kterého se lze domáhat pouze v mezích zákonů (čl. 41 Listiny).

Právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí je souvztažné s čl. 17 odst. 5 Listiny³¹, když státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny poskytovat informace o své činnosti, a to přiměřeným způsobem. Toto právo je realizováno zejména prostřednictvím dvou informačních zákonů (o nichž bude pojednáno v podkapitole 3. 4, oddíle 3. 4. 3).

Ochranu životního prostředí lze vymezit v zásadách, projevujících se na místní úrovni.³² Zásady jsou obecnými postuláty, které s ohledem na specifika předmětné oblasti vyjadřují potřebu, účel a cíle dané regulace.³³ Zásady představují základní a esenciální myšlenky sloužící jako východiska předmětné právní úpravy, odrážející tendence dalšího žádoucího vývoje. Slouží jako důležitá interpretační pravidla pro živoucí aplikační praxi.³⁴ Zásady jsou vyvozovány z právních norem regulujících dané odvětví, přičemž některé z nich nalézají explicitní vyjádření. Role obce v ochraně životního prostředí je determinována zejména následujícími zásadami. Zásadou trvale udržitelného rozvoje, nejvyšší hodnoty, komplexní a integrované ochrany, odpovědnosti státu (s ohledem na svěřeni obecních pravomocí) a sdílené odpovědnosti, únosného zatížení území, informovanosti a účasti veřejnosti (zde v relevanci obce jako zástupce „veřejnosti – občanů obce“), zásadou prevence a znečišťovatel platí či zásadou blízkosti. Naplnění uvedených zásad v konkrétních environmentálních nástrojích je výzvou dnešních obecních správ.

Trvale udržitelný rozvoj reflektuje poznání lidské společnosti, kdy stálý rozvoj je možný pouze v harmonickém vztahu na úrovni ekonomické, environmentální a sociální. Přičemž dynamika rozvoje se odvíjí od stavu životního prostředí.³⁵ Je zakotvena jak v mezinárodních dohodách, unijních předpisech (čl. 11 Smlouvy o fungování Evropské unie³⁶),

³⁰ K tomu více HUMLÍČKOVÁ, P. Obec jako subjekt práva na příznivé životní prostředí. In: DAMOHORSKÝ, Milan; SNOPOKOVÁ, Tereza a kol., 2015, op. cit., s. 20-28.

³¹ Čl. 17 odst. 5 Listiny „Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“

³² Odborná veřejnost není jednotná stran používání pojmů principy nebo zásady. Rozdíl mezi principy a zásadami je otázkou ryze právní teorie. Srov. BOGUSZAK, Jiří a kol. *Právní principy*. Praha: Kolokvium, 1999. 231 s. ISBN 80-901064-5-5.

³³ DAMOHORSKÝ, Milan a kol., 2010, op. cit., s. 49, 50.

³⁴ PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 1 díl. 2. přepracované vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 70.

³⁵ PEKÁREK, M. a kol., 2009, op. cit., s. 71.

³⁶ Smlouva o fungování Evropské unie z roku 2007 (konsolidované znění) [online]. [cit. 1. 6. 2018].

tak v právním řádu České republiky (§ 6 s konsekvencemi § 16, § 32 ZoŽP).³⁷ Obec by měla jednat ve smyslu trvale udržitelného rozvoje, tedy ve smyslu propojení jeho tří uvedených složek na místní úrovni.

Nejvyšší hodnota vyjadřuje nenahraditelnost životního prostředí, proto je mu nutno poskytnout nejvyšší možnou ochranu. Člověk je povinen jej chránit všemi prostředky (právními i mimoprávními) za účelem jeho zachování nejen pro generace současné ale i budoucí. Při volbě prostředků ochrany by měly být využívány ty nejvyvinutější technologie, k nimž lidské poznání pro daný čas dospělo.³⁸ Tato zásada je hlediskem při střetu veřejných zájmů (jak o nich bude pojednáno dále). Zákonná definice této zásady neexistuje.³⁹ Právní úpravu jednotlivých složkových zákonů (jak o nich bude pojednáno dále) nutno vnímat jako projev této zásady, kdy pro cennost složek životního prostředí je regulován režim lidských činností s potenciálním dopadem na tyto složky. Uvedeného musí dbát subjekty veřejné správy, tedy i obce. A to zejména při rozhodování s respektem k veřejnému zájmu na ochraně životního prostředí.

Komplexní ochrana vyjadřuje jednotu životního prostředí, jednotu všech jeho složek. Odráží v sobě nezbytnost překonání původního odděleného pojetí právní ochrany jednotlivých složek životního prostředí.⁴⁰ Neboť tyto je nutné chránit ve vzájemných souvislostech. Nesmí dojít k přesouvání poškození mezi jednotlivými složkami.⁴¹ Tato zásada se vyznačuje také variantností. Do jaké míry je tato zásada naplněna na místní úrovni odpovídá analýza nástrojů obce v ochraně životního prostředí.

Integrovaná ochrana je zásadou vycházející z členství naší země v Evropské unii, je zakotvena v čl. 11⁴² Smlouvy o fungování Evropské unie. Environmentální politika nesmí být realizována osamoceně, její požadavky musí být zahrnuty do ostatních politik. To se výsledně projevuje nejen na nadnárodní a národní úrovni, ale také úrovni místní.

Odpovědnost státu plyne z již citovaného čl. 7 Ústavy. Nastavením právní úpravy jsou dány meze dalších zásad (jako únosné zatížení území nebo přípustná míra znečištění). Stát je subjekt odpovědný za stav životního prostředí, potažmo jsou stejně odpovědní ty subjekty, kterým svěřil činnost v oblasti ochrany životního prostředí. V takovém případě lze hovořit o sdílené odpovědnosti (tedy spoluodpovědnosti každého subjektu) všech subjektů, aktivně činných v environmentálních oblastech. Obcím jsou svěřeny pravomoci

³⁷ K tomu více VOMÁČKA, V. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 132, 133.

³⁸ PEKÁREK, M. a kol., 2009, op. cit., s. 71.

³⁹ K tomu více VOMÁČKA, V. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 130.

⁴⁰ DAMOHORSKÝ, Milan a kol., 2010, op. cit., s. 52.

⁴¹ JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 95.

⁴² Čl. 11 Smlouvy o fungování Evropské unie: „Požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezené a provádění politik a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.“

v ochraně životního prostředí jak v rámci samostatné, tak přenesené působnosti. Obce jsou spoluodpovědné za stav životního prostředí.

Únosné zatížení území je vymezeno v § 5, § 11 ZoŽP. Jedná se o zatížení území, při němž nedochází k poškozování životního prostředí lidskou činností, a to nad míru tohoto zatížení. Tato zásada se projevuje v řadě složkových právních předpisů (zejména oblast územního plánování, odpadového hospodářství, plošná ochrana přírody a krajiny, ochrana zemědělského půdního fondu, stejně tak pozemků určených k plnění funkcí lesa či ochrany vod a ovzduší). S ohledem na uvedené oblasti projevu zásady, musí být respektována samotnými obcemi (dle toho, jak jsou obce v té které oblasti činné).

Informovanost a účast veřejnosti prezentuje nutnost zapojení veřejnosti do činnosti v ochraně životního prostředí. Východiskem této zásady je premisa ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu a práva každého na příznivé životní prostředí. Proto musí být zajištěna možnost každého se na této ochraně podílet. Je zakotvena na mezinárodní úrovni (zejména Aarhuská úmluva⁴³), unijní úrovni (Evropská směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí⁴⁴) i národní úrovni (zejména čl. 17, 18, 19, 20 a konečně čl. 21, čl. 35 odst. 2 Listiny, právní úprava správního řádu a složkových zákonů). K významu účasti veřejnosti v procesech a řízeních vztahujícím se k životnímu prostředí se vyjadřují státy Aarhuské úmluvy v její preambuli. Účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí zvyšuje nejen kvalitu rozhodnutí a jejich prosazování, ale přispívá také ke zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své postoje. Veřejnost musí znát postupy, kterými se může podílet na environmentálním rozhodování, a mít k nim volný přístup. Zároveň musí vědět, jak těchto postupů využít. Je nutné prohlubovat povědomí veřejnosti co do rozhodnutí týkajících se životního prostředí a udržitelného rozvoje a zintenzivnit možnost veřejnosti podílet se na tomto rozhodování.⁴⁵ Obce, jak o tom bude pojednáno v kapitole 3, vystupují jak z pozice subjektu, povinného veřejnost informovat, tak mohou samy být posuzovány jako „veřejnost“.

⁴³ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb.m.s. o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále také „Aarhuská úmluva“). Dle Aarhuské úmluvy je s ohledem na povahu ochrany životního prostředí nezbytné zajištění co největší informovanosti subjektů, jichž se stav životního prostředí může dotknout. Zároveň musí být zajištěna účast v řízeních, podílení se na rozhodování, přístup k prostředkům právní ochrany nebo účast na přípravě právních předpisů. Pozn. Aarhuská úmluva nemá přímý účinek, není přímo aplikovatelná.

⁴⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.

⁴⁵ Téma účasti veřejnosti je zpracováno například v těchto vysokoškolských kvalifikačních pracích: BĚLOHRADOVÁ, Jitka. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí* [online]. Brno, 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Zapojení veřejnosti do územního plánování* [online]. Brno, 2014. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

Prevence je obecnou zásadou práva životního prostředí. Důsledky poškození životního prostředí jsou zpravidla nenapravitelné, a proto je nutné jim předcházet. Zásada prevence znamená předcházení vzniku negativních vlivů na životní prostředí, přičemž se vyznačuje prvkem vědomí negativních dopadů té či oné konkrétní činnosti na životní prostředí. Je zakotvena na mezinárodní⁴⁶ úrovni, unijní úrovni (čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie) i národní úrovni (čl. 11 odst. 3, čl. 35 odst. 3 Listiny, § 9, § 17 až § 19 ZoŽP). Nutno zmínit zásadu obezřetnosti, z níž politika ochrany životního prostředí v Evropské unii vychází.

Zásada „znečišťovatel platí“ souvisí s odpovědností původce. Znamená odpovědnost každého za svou činnost, kterou ohrožuje nebo zhoršuje životní prostředí. Projevuje se nejčastěji ve formě deliktvní odpovědnosti, ale také poplatkovými nebo odvodovými (či daňovými) nástroji⁴⁷. Dle čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie je evropská politika založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě "znečišťovatel platí". Obecně je upravena v § 31 ZoŽP, avšak význam má zejména její úprava ve složkových zákonech. Obec je například původcem komunálního odpadu a je odpovědná za nakládání s tímto odpadem (k tomu dále oddíl 3. 1. 2 a 3. 2. 3). Tato zásada úzce souvisí s možností ekonomické stimulace (ve vztahu k životnímu prostředí příznivé chování by mělo být ekonomicky výhodné (§ 31, § 32 ZoŽP).

Zásada blízkosti souvisí se skutečností, že degradace stavu životního prostředí v dané lokalitě souvisí zpravidla s činnostmi, realizovanými v této lokalitě.⁴⁸ Proto je nutné zaměřit pozornost na environmentální nástroje v daném území, neboť jejich regulace může zásadně ovlivnit tamější stav životního prostředí (a jako součást globálního životního prostředí ovlivnit i toto). Tato zásada na úrovni obcí souvisí také se zásadou soběstačnosti (zda je obec schopna sama činit kroky k ochraně životního prostředí, a zároveň je materiálně zabezpečit).

Zajisté by bylo možné zabývat se uvedenými zásadami podrobněji. Pro účely této práce je však uvedené vymezení dostačující. Na uplatňování těchto zásad bude odkázáno při analýze jednotlivých obecních nástrojů v ochraně životního prostředí (kapitola 3.).

Oblast ochrany životního prostředí lze vymezit průřezově, dále však složkově (ty navazují na environmentální obecné předpisy⁴⁹).

⁴⁶ V podrobnostech odkazují na VOMÁČKA, V. Oddíl 4. 1. 4 (s. 136, 137). In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit.

⁴⁷ DAMOHORSKÝ, Milan a kol., 2010, op. cit., s. 51.

⁴⁸ O této zásadě pojednává VOMÁČKA, V. ve své disertační práci *Nástroje prosazování unijního práva životního prostředí* [online]. Brno, 2014. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. S. 63.

⁴⁹ Obecným předpisem je již citovaný ZoŽP. Jedná se toliko o rámcovou normu, s proklamativními ustanoveními. Odbornou veřejností je diskutována jeho kvalita, k tomu JANČÁŘOVÁ, I. podkapitola 3. 5 (s. 120-123). In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit.

Z průřezových předpisů se jedná zejména o zákon EIA, zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci (dále „zákon IPPC“), zákon o právu na informace o životním prostředí, zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě, či související předpisy stavební zákon, zákon o ochraně veřejného zdraví, zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi, dále také zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník či daňové předpisy a procesní předpisy, tedy správní řád, přestupkový zákon, zákon o některých přestupcích a soudní řád správní.

Složkovými předpisy jsou ty, jež se zabývají ochranou jednotlivých složek životního prostředí. A to ochranou ovzduší, vody a vodních zdrojů, půdy, lesa, přírody a krajiny, ochranou zvířat proti týrání, ohrožených druhů rostlin a živočichů zejména pro regulaci obchodování s nimi, ochranou živočichů v rámci myslivosti, rybářství a včelařství, ochranou kulturních památek, životního prostředí při nakládání s chemickými látkami, při nakládání s odpady, při využívání ložisek nerostů, ochranou před negativními vlivy zemědělské činnosti, regulací nakládání s geneticky modifikovanými organismy, ochranou před nežádoucími účinky ionizujícího a neionizujícího záření, ochranou před hlukem a vibracemi. V zásadě každá z uvedených oblastí je upravena jedním nosným právním předpisem, který je však doplněn řadou dalších, souvisejících (ať už na úrovni zákonné, nebo podzákonné). Uvedené oblasti mají svá mezinárodní a unijní východiska⁵⁰. Právní úprava ochrany životního prostředí je tak značně roztržštěná, neboť v České republice bylo přistoupeno ke složkové (nikoli kodexové) ochraně životního prostředí (to má dopad na složitost její aplikace).⁵¹

Z hlediska nadnárodního pohledu na zkoumaný jev disertační práce, dodávám, že národní předpisy práva životního prostředí (jak byly vymezeny shora) jsou výrazně ovlivněny unijním právem životního prostředí. O vlivu unijního práva na ochranu životního prostředí pojednává ve své disertační práci Vomáčka V.⁵² a proto lze na jeho práci zcela odkázat (jakékoli zpracování v rámci této práce by bylo nadbytečné a velice zevrubné). Unijní právo se projevuje zejména v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (kterého se dotknu v oddíle 3. 1. 1), integrované prevence (na kterou toliko odkazuji s ohledem na skutečnost, že obec je zákona účastníkem řízení), nebo například přístup k informacím o životním prostředí (kterého se dotknu v oddíle 3. 4. 3). Dále se unijní právo vyznačuje obsáhlou legislativou v jednotlivých složkových oblastech ochrany životního prostředí.

⁵⁰ V tomto lze zcela odkázat na výklad učebni pomůcky JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2015. 621 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, č. 527.

⁵¹ Okrajově je vhodné zmínit, že v roce 2004 byl připravován kodex životního prostředí, předložený jako věcný záměr. Avšak práce na něm ustrnuly, nebyl dále rozpracován. In: *KODEX životního prostředí – zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Ery Kružíkové a Petra Petr-žilka*. Praha: MŽP, 2005. 244 s.

⁵² VOMÁČKA, V. Nástroje prosazování unijního práva životního prostředí [online]. op. cit.

Například regulace odpadové oblasti (které se ve své práci dotknu v oddíle 3. 1. 2 a 3. 2. 3), regulace ovzduší (kterého se dotknu v oddíle 3. 2. 5), regulace přírody a biodiverzity, vody (kterých se dotknu v oddíle 3. 3. 2, 3. 3. 5, 3. 3. 7, 3. 3. 8), nebo regulace hluku (v jeho obecném pojetí, kdy já se hluku jako takového dotknu v oddíle 3. 2. 2). Vycházím-li při analýze zkoumaného jevu „role obce v ochraně životního prostředí“ z jednotlivých obecných, průřezových i složkových předpisů práva životního prostředí, nutně „sic nepřímo“ dochází k determinaci tohoto jevu skrze unijní předpisy práva životního prostředí.

Ne ve všech oblastech, jak byly vymezeny shora, je obec – a to optikou této práce, jak je na ni v ochraně životního prostředí nahlíženo „*perspektivou aktivního konání obce, a to obce malé, kritériem dělené působnosti obce jedničkové*“ – činná. Což se odráží v obsahovém naplnění kapitoly třetí. Vymezení těchto oblastí však bylo důležité z toho důvodu, aby mohla být v širším kontextu ochrany životního prostředí zodpovězena otázka, jaká je role obce v ochraně životního prostředí (pokud jsou vlastně obci svěřeny pravomoci toliko v několika málo dílčích oblastech ochrany životního prostředí oproti uvedeným).

V rámci této podkapitoly představuji výstupy z dotazníkového šetření na téma „*Oblast ochrany životního prostředí*“ (dále jen „dotazníkové šetření I.“). Toto dotazníkové šetření bylo realizováno v rámci projektu specifického výzkumu MUNI/A/1212/2016 *Nástroje ochrany kulturního, přírodního a smíšeného dědictví*. Reprezentativní vzorek obcí představuje 217 obcí, které vyplnily příslušný dotazník (dotazník byl zasílán zhruba 2 500 obcí, přičemž 625 obcí tento dotazník otevřelo, vyplnilo jej 217 obcí; dotazník vykazuje s ohledem na pravidla tohoto typu šetření 35% návratnost). Zastoupení reprezentativního vzorku obcí dle krajů (dále „kr.“) – 22 % Středočeský kr., 12 % Vysočina, 11 % Moravskoslezský kr., 9 % Jihočeský kr. a stejně tak Jihomoravský kr.; 8 % Plzeňský kr., 7 % Olomoucký kr., 5 % Pardubický kr., 4 % Zlínský kr., Ústecký a Liberecký kr., 3 % Královéhradecký kr., 2 % Karlovarský kr. Vypovídací hodnota vzorku obcí dle počtu obyvatel 1 – 500 obyvatel 43 %, 501 – 1000 obyvatel 29 %, 1001 – 2000 obyvatel 18 %, 2001 – 4000 obyvatel 6 %, 4001 – 6000 obyvatel 2 %, 6001 – 10 000 obyvatel 1 %. S ohledem na vypovídací hodnotu vzorku obcí dle počtu obyvatel (kdy se téměř z poloviny jedná o skutečně malé obce do 500 obyvatel, dalších 47 % jsou obce do 2000 obyvatel, bude tento dotazník jedním z kritérií systematiky a věcného zaměření kapitoly 3. Neboť zcela splňuje požadavek disertační práce, věnovat se postavení (rolí) malých obcí v ochraně životního prostředí.

V rámci tohoto dotazníku byla učiněna „sondáž environmentálního povědomí obcí“ (a to právě za účelem vymezení oblastí, kterým bude ve stěžejní části této práce věnována pozornost).

Na otázku, jaké environmentální oblasti, resp. otázky považují obce za spadající do ochrany životního prostředí, odpovědělo 41 % hluk a vibrace, 49 % ovzduší v obci, 61 % vodu v obci, 67 % přírodu a krajinu v obci, dřeviny, 70 % územní využití v obci, 87 % čistotu ulic a jiných veřejných prostranství 89 % zeleň v zástavbě, veřejnou zeleň, 96 % odpady v obci.

Na otázku kterým oblastem se obce v rámci ochrany životního prostředí nejvíce věnují, odpovědělo 35 % „výjimečně“, 22 % „méně často“, 28 % „průměrně“ hluk, vibrace; 33 % „velmi často“ obec jako vlastník lesa; 33 % „výjimečně“ kulturní památky; 34 % „průměrně“ zvířata v obci; 36 % „velmi často“ zeleň v zástavbě, veřejná zeleň; 36 % „velmi často“ čistota ulic a jiných veřejných prostranství; 36 % „méně často“ územní využití v obci; 36 % „průměrně a výjimečně“ zpřístupňování informací o životním prostředí na území obce; 37 % „průměrně“ mimořádné události, 37 % „velmi často“ a 35 % „méně často“ příroda a krajina v obci, dřeviny; 37 % „velmi často“ voda v obci včetně kanalizace; 38 % „výjimečně“, 37 % „nikdy“ zdravé životní podmínky; 39 % „výjimečně“ půda; 42 % „výjimečně“ ovzduší v obci; 44 % „výjimečně“ posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví; 55 % „nikdy“ nerostné bohatství; 60 % „nikdy“ energetika; 73 % „velmi často“ odpady.

Tento dotazník datuje výstupy k měsíci srpnu 2017. V této době odpovědělo na otázku, zda je obec odpovědná za stav životního prostředí v obci, 24 % ano, 33 % spíše ano, 31 % průměrně, 10 % spíše ne, a 2 % ne.

Oblasti, jimž je věnována v kapitole 3. pozornost, vychází z uvedeného dotazníkového šetření a zároveň rešerše judikatury (která se odráží v jednotlivých podkapitolách a oddílech kapitoly třetí).

Ochrana životního prostředí je veřejným zájmem. Na místní úrovni tento veřejný zájem zajišťují právě obce (k tomu však dále, neboť nejprve je vhodné pojednat o ochraně životního prostředí ve veřejném zájmu), neboť obec ze zákona pečuje o všestranný rozvoj svého území, o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem).

Tato část práce je zpracována na základě mého spoluautorského příspěvku Role veřejného zájmu v ochraně životního prostředí⁵³.

Veřejný zájem je imanentní pojem našeho právního řádu (jedná se o neurčitý, hojně užívaný právní pojem).⁵⁴ Jeho výslovná definice neexistuje, avšak je otázkou, zda je vůbec žádoucí či zda není více ku prospěchu pojmenování kritérií, na základě kterých má být tento pojem posuzován a naplňován. Přestože je veřejný zájem neurčitým pojmem, nelze mít za to, že se jedná o holou frázi či blanketní výraz⁵⁵. Ústavní soud v usnesení ze dne 4. 3. 1999, sp. zn. III. ÚS 403/1998 uvádí, že veřejný zájem je neurčitý pojem a je na příslušném orgánu, aby jej v rámci správního uvážení aplikoval na daný případ. Obsah pojmu veřejný

⁵³ ŠVARCOVÁ, Kateřina; DUDOVÁ, Jana. Role veřejného zájmu v ochraně životního prostředí. In Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. *Mílniky práva v stredo európskom priestore 2015*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015. s. 314-322, 9 s. ISBN 978-80-7160-394-8.

⁵⁴ Nelze jej zaměňovat za zájem soukromý, k tomu HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 82.

⁵⁵ REGINA VIOTTO. *Das Öffentliche Interesse. Transformationen eines umstrittenen Rechtsbegriffs*. 1. Auflage. Nomos, Universitätschriften, Recht, Band 631, 2009. S. 11.

zájem tak má být dotvářen veřejnou správou⁵⁶. Lze pozorovat posun ve vnímání veřejného zájmu, neboť dříve byl diskutován toliko v intencích správního práva⁵⁷. Soudobě je vnímán jako relevantní právní pojem jiných právních odvětví, přičemž jedním z nich je právo životního prostředí.

Je aprobován veřejný zájem na ochraně životního prostředí.⁵⁸ S ohledem na absenci legálního vymezení tohoto pojmu roste význam hledisek, jakými bude obsah veřejného zájmu naplněn. S tím souvisí odpovídající právní výklad. Obsahové naplnění se má odvíjet od konkrétní situace, v aplikaci na reálný případ. Veřejný zájem tak je předmětem subjektů veřejné správy, které jsou činné na úseku ochrany životního prostředí, tedy i obcí.

Veřejný zájem v ochraně životního prostředí je definován řadou soudních rozhodnutí⁵⁹. Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) v rozsudku ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006-54 uvedl, že účelem § 126 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona (platného do 31. 12. 2006) je vedle ochrany důležitých veřejných zájmů také ochrana životního prostředí. „Tyto zájmy chrání tzv. „složkové zákony“, které tvoří právní okolí stavebního zákona a které upřesňují, jaká povolení, závazná stanoviska, posudky nebo vyjádření jsou v daném řízení zapotřebí, případně zda je souhlas orgánu, jenž příslušné zájmy hájí, vůbec nutný.“⁶⁰ Implicitně je ochrana životního prostředí

⁵⁶ Dlužno uvést, že pro tento pojem je relevantní nejen činnost na úrovni moci výkonné, nýbrž také zákonodárné, či soudní. Někteří odborníci v zásadě existenci veřejného zájmu neuznávají. Neexistenci veřejného zájmu odůvodňují skutečností, že společnost je tvořena jednotlivými občany, s jejich vlastními zájmy a fakticky neexistuje nic, co by bylo ve společném zájmu. K tomu COHRAN, E. CLARKE. *Political Science and „The Public Interest“*. In: *The Journal of Politics*. 1974. vol. 36, no. 2 s.

⁵⁷ P. Průcha rozumí pod pojmem veřejný zájem takový zájem, jež je možný označit za obecný nebo veřejný, resp. obecně prospěšný. Jejich nositeli je blíže neurčené, avšak alespoň rámcově determinované společenství osob, veřejnost. J. Machajová uvádí, že se jedná o zájem obecně prospěšný, zejména o zájem státu nebo jiné veřejnoprávní korporace. V. Opálka jej charakterizuje jako zájem společenství, vycházející ze společné vůle řešit určité záležitosti. In: SLÁDEČEK, V., 2013, op. cit., s. 19.

⁵⁸ Srov. DUDOVÁ, Jana. Několik poznámek k právní vynutitelnosti veřejného zájmu na ochranu zdraví před hlukem. *Právní rozhledy*. Praha: C.H.Beck, 2012, roč. 2012, č. 21, s. 755-758.

⁵⁹ A to pozitivně i negativně. V nálezů Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08 bylo rozhodováno o konkrétním legálním veřejném zájmu. Ústavní soud rozhodoval o ústavnosti zákona č. 544/2005 Sb., kterým byla vzletová a přistávací dráha 06R-24L letiště Praha Ruzyně určena přímo zákonem za stavbu ve veřejném zájmu. Takové stanovení veřejného zájmu je nekonformní s čl. 11 odst. 1 Listiny. Vlastnické právo osob vlastnicích pozemky v místě plánované výstavby nabírá totiž zcela jiného rozměru, než vlastnická práva vlastníků pozemků u běžných dopravních staveb a dochází tak k oslabování principu rovnosti občanů před zákonem (čl. 1 Listiny). Zároveň lze v takovém stanovení veřejného zájmu spatřovat narušení principu dělby moci mezi moc zákonodárnou a výkonnou. Situace, kdy přímo zákon stanoví, že určité stavby jsou ve veřejném zájmu, přičemž v obecné rovině v případě jiných dopravních staveb má být tento fakt s ohledem na nutnost vyvlastnění některých pozemků posouzen dle obecných předpisů příslušným správním orgánem, jsou protiústavní. Citovaným ustanovením došlo de facto k vyvlastnění pozemků nacházejících se v ploše potřebné pro vybudování vzletové a přistávací dráhy, přičemž vážení veřejných zájmů ve vyvlastňovacím řízení je ale jeho esenciální součástí a výhradní pravomocí vyvlastňovacího úřadu, tedy orgánu moci výkonné, nikoli zákonodárné. S ohledem na uvedené byl zákon zrušen.

⁶⁰ Rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006-54. V tomto řízení se jednalo o veřejný zájem na ochraně ovzduší vs. zájem na ochraně vlastnického práva (dodatečné povolení stavby), kdy zvláštním složkovým zákonem byl zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší (platný a účinný do 31. 8. 2012).

vnímána jako veřejný zájem. V této souvislosti lze uvést dále nález ÚS ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. ÚS 35/13, který kvalifikuje činnost obce s negativním vymezením veřejného zájmu. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem (§ 2 odst. 2 obecního zřízení). To neznamená, že cokoliv obec činí, činí ve veřejném zájmu. „*Pokud zákon či přímo ústavní pořádek umožňuje obci zakázat či omezit obecně závaznou vyhláškou ze stanovených důvodů a ve veřejném zájmu určité činnosti, pak takové zakazy či omezení musejí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a zejména pro všechny osoby, které by takové činnosti mohly či chtěly vykonávat, včetně obce samotné.*“⁶¹

Podstatné je, že veřejný zájem je nutné nalézt v procesu rozhodování o určité otázce, a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit.

Veřejný zájem je dle textu jednotlivých složkových zákonů obsažen v zákoně o ochraně přírody a krajiny, který výslovně v § 58 zakotvuje, že ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem. S pojmem veřejný zájem pracuje na několika místech vodní zákon (dle § 6 odst. 4, k tomu dále oddíl 3. 3. 5, nebo v § 11 odst. 4, § 15 odst. 8 písm. b), § 23 odst. 1, § 23a odst. 8 písm. c), § 30 odst. 1 „*Stanovení ochranných pásem je vždy veřejným zájmem.*“; § 52 odst. 2, § 56 odst. 4, § 59 odst. 5, § 61 odst. 2, § 66 odst. 6, a mnoha dalších ustanoveních). Stavební zákon používá tento pojem také na mnoha místech (§ 4, § 11, § 12, § 18, § 26, § 35, § 39, § 53, § 59, § 67, § 78, § 92, § 94p, § 94y, § 97, § 115, § 118, § 126 až § 129, § 132, § 144, § 158, § 159, § 172, § 174, ochrana veřejných zájmů a součinnost správních orgánů v § 175 až § 177, a dále § 178). Dále například § 4 zákona o posuzování vlivů, nebo § 4a odst. 6, § 14 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu. Jedná se zde toliko o demonstrativní výčet, neboť neobjímá všechny složkové předpisy na zákonné úrovni.⁶² Avšak je postačující pro demonstraci významu tohoto pojmu v ochraně životního prostředí. I pokud ostatní složkové předpisy nepoužívají výslovně pojem veřejný zájem, ochrana jejich složek je podmnožinou životního prostředí, a ochrana životního prostředí je ve veřejném zájmu. Proto je i ochrana jeho jednotlivých složek ve veřejném zájmu.

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že environmentální složkové předpisy se často potýkají s pojmem veřejný zájem. Determinace pojmu veřejný zájem na zákonné úrovni je určující pro orgány veřejné správy z toho důvodu, zda je nutné se v dané oblasti vůbec zabývat existencí veřejného zájmu či nikoli.

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. ÚS 35/13.

⁶² Dále například v případě zařazování lesů do kategorie lesů zvláštního určení je rozhodný veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí u těchto lesů. Tento veřejný zájem je nadřazen produkčním funkcím lesů. Jde o lesy, v nichž jiný důležitý veřejný zájem vyžaduje odlišný způsob hospodaření (vše dle § 8 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), dále také § 16 odst. 2 lesního zákona používá pojem veřejný zájem a váže k němu změnu či zrušení rozhodnutí o odnětí nebo o omezení pozemků plnění funkcí lesa). Dále § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, dle kterého „*Zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.*“

Při interpretaci a aplikaci veřejného zájmu musí orgány veřejné správy reflektovat soudobou judikaturu.⁶³ Často dochází ke konfrontaci dvou či více hodnot, a obě lze podřadit pod veřejný zájem. Jedná se o kolizi veřejných zájmů. Tu má orgán veřejné správy řešit vyvažováním či poměřováním. Přednost má ten veřejný zájem, který je silnější. Řešení kolize je založeno na principu proporcionality – kdy omezení jednoho musí být přiměřené ochraně jiných práv či hodnot.⁶⁴

Například střet veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny a zájmu na uspokojení bytové potřeby (sociální veřejný zájem).⁶⁵ Dle Nejvyššího správního soudu ochrana veřejného zájmu neznámá, že orgány veřejné správy mají veřejné zájmy samy formulovat, to je zásadně úkolem moci zákonodárné. Správní orgány mají při aplikaci zákonů, které jednotlivé veřejné zájmy definují, v konkrétních jednotlivých případech obecně formulované veřejné zájmy upřesnit a specifikovat (rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161). Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku citoval také názor Ústavního soudu, který k otázce definování veřejného zájmu uvedl, že „*veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměřování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování* (nález ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04). Ochrana veřejného zájmu je zároveň jednou ze zásad správního řízení, jak je definováno v § 2 odst. 4⁶⁶ správního řádu. Ke kolizi veřejných zájmů se Nejvyšší správní soud vyjádřil tak, že pokud jsou váženy dva veřejné zájmy, které jsou v kolizi, musí být nejprve řádně určeny a individualizovány na konkrétní případ oba veřejné zájmy připadající v úvahu, a poté je nutné porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů tak, aby zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nepřesahoval negativními důsledky pozitiva. Při kolizi veřejných zájmů je nutné zachování maxima z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů by mělo být zachováno alespoň jejich jádro.⁶⁷

S ohledem na shora uvedené je veřejný zájem pro ochranu životního prostředí zcela zásadním pojmem. Jeho obsah se stále aktivně dotváří, ať už na zákonné úrovni, či rozho-

⁶³ K otázkám předvídatelnosti soudních rozhodnutí srov. ust. § 13 zákona č. 89/2012 Sb., podle kterého „*Každý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích; byl-li případ rozhodnut jinak, má každý, kdo se domáhá právní ochrany, právo na přesvědčivé vysvětlení důvodu takové odchylky.*“

⁶⁴ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2009, op. cit., s. 282, 172.

⁶⁵ Srov. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161.

⁶⁶ Dle § 2 odst. 4 správního řádu, „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“

⁶⁷ Příkladem lze zmínit rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010-323, kdy byl posuzován konflikt veřejného zájmu na výstavbě dálnice a ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.

dovací činností orgánů veřejné správy nebo v soudních rozhodnutích. Problematika veřejného zájmu dosud činí mnohé interpretační i aplikační problémy. V praxi dochází k tomu, že zejména orgány veřejné správy často chybně argumentují veřejným zájmem bez ohledu na to, že by jej blíže vysvětlili ve vazbě na konkrétní případ, resp. si samy pojmenovávají „vlastní veřejné zájmy“, nevycházejí ze zákonné úpravy. Orgány veřejné správy by měly vycházet ze zákona a dosavadní judikatury, nikoli toliko z vlastní „tvořivosti“. Pokud již argumentují veřejným zájmem, měly by v souladu se zásadami přezkoumatelnosti správních rozhodnutí argumentačně dostatečně popsat, proč považují určité skutečnosti za rozhodné a v čem konkrétně, na základě jakého podkladu je v nich spatřován veřejný zájem.

Dle mého není výslovná definice veřejného zájmu žádoucí. Definice tohoto pojmu je velmi problematická, a to zejména s ohledem na stále se rozvíjející environmentální právní úpravu. Mohl by nastat nežádoucí (rigidní) stav, který by dostatečně pružně nedokázal reflektovat na nově vyvstalé potřeby právní regulace. S ohledem na výše uvedené by zřejmě bylo vhodné, aby další aplikace a interpretace pojmu „veřejný zájem“ (či jeho obsahového naplnění) vycházela v právu životního prostředí pouze z rámcových sjednocených pravidel (hledisek, podmínek či příkladů veřejných zájmů, aby tyto byly předávány do povědomí orgánů veřejné správy).

Vymezením významu ochrany životního prostředí, ať na úrovni ústavní (se souvislostmi, kdy se jedná o předmět ochrany na mezinárodní i unijní úrovni) nebo zákonné, determinované zásadami a pojmem veřejný zájem, je zjevné, že subjekty veřejné správy, kterými jsou i obce (jak bude uvedeno v podkapitole 2. 2), musí disponovat erudicí⁶⁸ - tedy důkladnou zkušeností, znalostí či schopností – a to nejen na úseku právním, ale často i přírodovědeckém. A to pokud má být právní úprava aplikována s respektem ke stanoveným zásadám a východiskům ochrany životního prostředí. Zda obce splňují toto hledisko, je podpůrnou výzkumnou otázkou této práce.

2.2 Obec

První hypotéza uvádí, že obec je významným subjektem veřejné správy s nezastupitelnou rolí v ochraně životního prostředí. Veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 SŘ). Veřejná správa je správa veřejných záležitostí, záměrná činnost sledující dosažení jiných než soukromých cílů. Tato správa je projevem realizace výkonné moci ve státě⁶⁹. Těžiště ochrany životního prostředí je svěřeno právě veřejné správě. Orgány veřejné správy jsou subjekty povolané k výkonu moci ve státě⁷⁰. Právní nástroje, jimiž veřejnou správu realizují, slouží

⁶⁸ V právu životního prostředí dochází k posilování zásady odbornosti. Srov. JANČÁŘOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 194.

⁶⁹ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Nakladatelství Doplněk, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. Brno – Plzeň 2012, s. 48.

⁷⁰ Dle § 1 SŘ, tento „*upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“)*“.

k prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí⁷¹. V rámci této veřejné správy lze vymezit všeobecnou územní veřejnou správu⁷² v oblasti ochrany životního prostředí. Subjekty této jsou mimo jiné obce.⁷³

Veřejná správa je rozlišována na státní správu a samosprávu. Státní správa může být vykonávána přímo, nebo nepřímo (a to mimo jiné obcemi v přenesené působnosti). Subjektem veřejné správy v oblasti ochrany životního prostředí jsou tak mimo jiné právě obce.⁷⁴

Obce představují základní jednotky územní samosprávy. Základy územní samosprávy lze nalézt na ústavní úrovni, kdy v čl. 8 Ústavy, je výslovně zaručena samospráva územních samosprávných celků. Územní samosprávu dále vymezuje Hlava VII. Ústavy v čl. 99-105. Významná je také Evropská charta místní samosprávy⁷⁵.

V druhém čl. Evropské charty místní samosprávy se Česká republika zavázala, že zásadu místní samosprávy uzná ve vnitrostátním zákonodárství a tam, kde to připadá v úvahu, i v ústavě. Místní samospráva označuje právo a schopnost místních společenství v zákonných mezích na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva, spravovat podstatnou část věcí veřejných (k tomu čl. 3, čl. 4 této charty).

Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky (dle čl. 99 Ústavy). Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 první věta Ústavy). „*Obec je samostatně spravována zastupitelstvem*“ (čl. 101 odst. 1 Ústavy). Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, mohou mít vlastní

⁷¹ Veřejná správa je však velice komplikovaná, prošla zásadním vývojem souvisejícím s reformami veřejné správy. Na ústřední úrovni je veřejná správa na úseku ochrany životního prostředí prezentována vládou a ministerstvy, zejména Ministerstvo životního prostředí. Ale také Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo kultury, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo financí, nebo Ministerstvo zahraničních věcí. Dále ostatními ústředními orgány státní správy (jako Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Český báňský úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální), a jím podřízenými specializovanými subjekty. Ministerstvu životního prostředí je podřízena Česká inspekce životního prostředí, Agentura ochrany přírody a krajiny, Správy národních parků, Správy jeskyní ČR, Český hydrometeorologický ústav, Cenia „Česká informační agentura životního prostředí“, Česká geologická služba, Česká geologická služba – GEOFOND, Výzkumný ústav vodohospodářský T.G.M. Státní fond životního prostředí České republiky. Významnou roli mají vedle „obcí (a to jedničkových, dvojkových i trojkových)“ dále kraje, veřejné strážce, veřejný ochránce práv, zájmová samospráva, autorizované osoby. In: VOMÁČKA, V. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 196-220.

⁷² Vedle všeobecné územní veřejné správy stojí specializované územní orgány státní správy. Jedná se o krajské hygienické stanice, obvodní báňské úřady, krajské veterinární správy, oblastní inspektoráty České inspekce životního prostředí, správy národních parků, regionální pracoviště Agentury ochrany přírody a krajiny. In: VOMÁČKA, V. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 210.

⁷³ VOMÁČKA, V. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 196-199.

⁷⁴ SLÁDEČEK, V., 2013, op. cit., s. 18-26.

⁷⁵ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy (dále také „Evropská charta místní samosprávy“).

majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy). „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“ (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Čl. 102, čl. 103 Ústavy dále upravuje volbu zastupitelstva obce a výkon jeho mandátu. Dále působnost zastupitelstva a to, že zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy a může v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03 uvedl, že „dle výchozí teze, na níž je koncepce samosprávy vybudována, je základem svobodného státu svobodná obec, ...“ Při pojetí veřejné správy budované zezdola musí být samosprávě imanentní postulát, dle něhož územní samosprávné celky musí mít reálnou možnost záležitosti a otázky místního významu, o nichž rozhodují ve své samostatné působnosti, řešit na základě svého svobodného uvážení. Formou zastupitelské demokracie je realizována vůle zastoupených na lokální a regionální úrovni.⁷⁶ „Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.“⁷⁷

Na obce, terminologicky na orgány obce, lze přenést na základě čl. 105 Ústavy výkon státní správy. Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02 uvedl, že Ústava počítá s podílem územních samosprávných celků na výkonu státní moci na základě zákonného pověření. Toto zprostředkování výkonu veřejné moci s sebou nese podřízení samosprávných celků státní kontrole, s cílem zabezpečení kvalitního výkonu státní moci. Výkon státní moci v přenesené působnosti obcemi je v České republice všeobecně přijímán a nikdy nebyl zpochybněn jako neslučitelný s právem územních společenství občanů na samosprávu.⁷⁸

Na ústavní vymezení územní samosprávy, co do postavení obcí, navazuje zejména obecní zřízení.⁷⁹ Dle § 1 je obec základním územním samosprávným společenstvím občanů. Obec tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.⁸⁰ Obec je veřejnoprávní korporací a má vlastní právní subjektivitu, tedy vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících (§ 2 odst. 1 obecního zřízení). Zásadu územní samosprávy a státní správy obecní zřízení dále rozvíjí, a to v podobě samostatné a přenesené působnosti obce. Hovoříme o smíšeném modelu veřejné správy (veřejná sprá-

⁷⁶ Nález ÚS ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03.

⁷⁷ Nález ÚS ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Také zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Předmětem zájmu této práce jsou obce malé, kritériem dělení působnosti obce jedničkové. Proto se uvedeným dále nezabývám.

⁸⁰ Ke znakům obce, které představuje vedle občanů, území a práva spravovat své záležitosti i soustava obecních orgánů, jimiž obec uskutečňuje svou vůli, právní subjektivita, právotvorba, vlastní majetek a hospodaření s ním, či dále k otázce samosprávy odkazují například na publikaci KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 397 s. ISBN 978-80-7201-665-5. Nebo KOPECKÝ, M.; PRŮCHA, P.; HAVLAN, P.; JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2016. 380 s. ISBN 978-80-7552-376-1.

va v sobě zahrnuje jak státní správu, tak samosprávu). Je vhodné připomenout, co se rozumí působností a vedle toho pravomocí obce. Působnost obce představuje právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž obec realizuje svoji pravomoc. Pravomoc naopak představuje souhrn oprávnění, jimiž je obec vybavena, a právních povinností, které jsou obci uloženy pro potřeby plnění úkolů obce.⁸¹ Pro přehlednost této materie je samostatná i přenesená působnost obce zpracována v následujících oddílech 2. 2. 1 a 2. 2. 2. Z hlediska ochrany životního prostředí je zásadní mimo jiné § 2 odst. 2 (jak byl ostatně již uveden v předchozí podkapitole), dle kterého obec (a tedy orgány obce) pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. K tomu, aby obec mohla plnit své úkoly, musí být utvořena obecní vůle v rámci jejích orgánů, a to s respektem veřejného zájmu, jak o něm bylo pojednáno shora (k tomu dále oddíl 2. 2. 3).⁸²

Již zde se však sluší poznamenat, že postavení základního územního samosprávného celku – obce, je v rámci ochrany životního prostředí díky smíšenému modelu veřejné správy v České republice, dalo by se říci, heterogenní. V rámci smíšeného modelu veřejné správy, jak byl nastolen v 90. letech 20. století revitalizací územní samosprávy, jsou obcím svěřeny pravomoci jak v samostatné, tak přenesené působnosti. Z této skutečnosti vychází mimo jiné heterogenní postavení obce v rámci ochrany životního prostředí.⁸³

2.2.1 Samostatná působnost obce

Obec je dle § 7 obecního zřízení oprávněna spravovat své záležitosti samostatně. Tímto je determinována samostatná působnost. Do samostatné působnosti mohou státní orgány a orgány krajů zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který je stanoven zákonem. Rozsah samostatné působnosti může být omezen pouze zákonem. Dle § 35 obecního zřízení patří do samostatné působnosti obce záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správ-

⁸¹ PRŮCHA, P., 2012, op. cit., s. 210.

⁸² Okrajově je vhodné uvést, že obec je správním orgánem ve smyslu správního řádu, proto se na její činnost aplikují základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 až § 8, § 177 odst. 1 správního řádu). Subsidiarité správního řádu „z obecného hlediska“ (s ohledem na koncepční přístup této práce dle nástrojů ochrany životního prostředí) nebude záměrně věnována pozornost. Aplikaci správního řádu bude věnována pozornost v rámci analýzy kapitoly 3 (u toho kterého dílčího nástroje ochrany životního prostředí). Správní řád se však neaplikuje vždy. V této práci se záměrně z obecného hlediska nezabývám vzájemným vztahem správního řádu a dotčených zákonů, jak byly vymezeny shora (k aplikaci základních zásad činnosti správních orgánů odkazují na disertační práci D. Židka. *Environmentalizace veřejného stavebního práva – současný stav a perspektivy*. Brno, 2017. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 56-59.

⁸³ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Postavení „obce“ v rámci posuzování vlivů na životní prostředí. In: VOMÁČKA, Vojtěch; ŽIDEK, Dominik a kol. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 222-262 (41 s.) Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 561.

ním úřadům jako výkon státní správy, a záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, § 85 a § 102 obecního zřízení (jedná se o pravomoci zastupitelstva nebo rady obce). Rozsah samostatné působnosti poté blíže vymezují další zákony, přičemž pokud tyto zvláštní zákony nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost obce. Samostatná působnost obce tak představuje klasickou obecní samosprávu, v rámci které je obec vázána pouze zákony a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona (§ 35 odst. 3 obecního zřízení), a která má prioritu před působností přenesenou.⁸⁴ Příkladem lze uvést, že zastupitelstvo obce v samostatné působnosti schvaluje program rozvoje obce, vydává obecně závazné vyhlášky, rozhoduje o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce, nebo plní úkoly stanovené zvláštním právním předpisem⁸⁵ (§ 84 odst. 2 písm. a), h), p), v) obecního zřízení). Není-li zřízena rada obce, vydává nařízení obce zastupitelstvo (§ 84 odst. 3 obecního zřízení). Může si vyhradit i jiné pravomoci, mimo ty, jež jsou svěřeny radě (§ 84 odst. 4, § 102 odst. 2 obecního zřízení). Zastupitelstvu obce tak přísluší zákonem svěřené nejdůležitější pravomoci v oblasti samostatné působnosti obce. Zastupitelstvo obce je orgánem tvorby samosprávné moci a současně i orgánem jejího vrcholného výkonu, jeho pravomoci mají charakter pravomocí rozhodovacích⁸⁶. Dle § 8 platí (jak už bylo uvedeno), že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, jde vždy o samostatnou působnost. Právě dílčí složkové zákony ochrany životního prostředí zakotvují pravomoc obce na tom kterém úseku ochrany životního prostředí a je nutné v nich vždy dohledat, zda se jedná o pravomoc v rámci působnosti samostatné nebo přenesené.

Obec není při výkonu samostatné působnosti nikomu podřízena, podléhá pouze doзору dle § 123, § 124 a souvisejících ustanovení obecního zřízení.

Zapojení obcí z pozice samostatné působnosti do ochrany životního prostředí, je také projevem principu účasti veřejnosti, a to v širším slova smyslu konkrétně nepřímou účastí (když občané obce pravidelně v komunálních volbách volí své zastupitelské sbory). Účast veřejnosti na rozhodování ve veřejné správě je přitom zásadou práva životního prostředí. Každý by měl mít možnost podílet se na utváření prostředí, v němž žije. Měl by mít právo vyjadřovat se k záměrům, které mohou být v tomto prostředí realizovány, a to ve všech možných formách.⁸⁷ Tedy i ve formě nepřímého zastoupení obcí.

⁸⁴ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Postavení „obce“ v rámci posuzování vlivů na životní prostředí. op. cit., s. 226-228.

⁸⁵ Například schvaluje územně plánovací dokumentaci dle stavebního zákona.

⁸⁶ KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2015. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR. K § 84.

⁸⁷ ZAHUMENSKÁ, V. *Právo a environmentální problémy*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2014, s. 77.

2.2.2 Přenesená působnost obce

Přenesená působnost obce prezentuje typický výkon státní správy, který není realizován přímo státními orgány, ale je uskutečněn nepřímo prostřednictvím obcí a jejich orgánů – jedná se o státní moc delegovanou (dekoncentrovanou). Základní presumpcí zde je skutečnost, že státní správa připadá v zásadě státu, nicméně na základě kritéria vhodnosti je svěřen bezprostřední výkon státní správy obcím, představitelkám místní samosprávy⁸⁸.

V souladu s čl. 105 Ústavy, dle kterého „*lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon*“, obec vykonává přenesenou působnost. Jedná se o možnost státu svěřit výkon jeho správy orgánům samosprávy, nikoli povinnost (takže tomu ani neodpovídá právo obce na přenos výkonu státní správy). Dle § 7 odst. 2 obecního zřízení, státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento jako svou přenesenou působnost. Uvedeným zákonem ve smyslu čl. 105 Ústavy je zejména obecní zřízení, které v celé hlavě III. (§ 61 až 66b) upravuje přenesenou působnost obcí. Následně jsou však tímto „zákonem“ myšleny také mnohé další složkové předpisy na úseku veřejného práva (i práva životního prostředí) stanovící věcnou působnost orgánů obce k výkonu toho kterého úseku státní správy⁸⁹. Je třeba opětovně zdůraznit, že dle § 8 obecního zřízení platí, že zvláštní zákon musí výslovně stanovit, že jde o přenesenou působnost obce. V závěrečných ustanoveních složkových právních předpisů je proto nutné zkoumat, zda jsou pravomoci obcím na daném úseku svěřené, zákonem výslovně stanoveny za výkon přenesené působnosti.

Přenesenou působnost vykonává každá obec v základním rozsahu, avšak některé obce vykonávají přenesenou působnost v rozsahu větším⁹⁰. V případě výkonu přenesené působnosti obce lze proto de iure rozlišovat trojí typ obcí dle rozsahu svěřených kompetencí, resp. míry přenesení státní správy. Jedná se o běžně označované jedničkové, dvojkové a trojkové obce – tedy obce, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Přenesenou působnost vykonává právě obecní úřad té které obce, jak je vymezeno v § 61, § 109 odst. 3 písm. b) obecního zřízení. Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s obecním úřadem s rozšířenou působností⁹¹ jsou stanoveny zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.⁹² Jak bylo uvedeno již v úvodu, obec je v této práci pojata kritériem dělené působnos-

⁸⁸ PRŮCHA, P., 2012, op. cit., s. 210.

⁸⁹ KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice, praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 72.

⁹⁰ KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J., 2015, op. cit., k § 61.

⁹¹ Tento typ obcí vznikl v roce 2003 a převzal většinu působností zrušených okresních úřadů. Někdy bývají tyto obce nazývány jako malé okresy. Dále nutno rozlišovat obce s matričním nebo stavebním úřadem. Jedná se opět o členění dle míry (či druhu) přenesené působnosti. In: VÁLEK, P., 2015, op. cit., s. 15, 16.

⁹² Nutno vnímat také existencin újezdů a tzv. újezdních úřadů. Jsou vymezeny v § 30 až § 38 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. Dle § 30 odst. 1 Vojenský újezd je vymezená část území státu určená k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil. Újezd je územní správní jednotkou.

ti a pozornost je věnována výhradně obci malé, tzv. jedničkové. Pojem „obec“ užitý v této práci znamená optikou uvedeného právě obec malou, při analýze výkonu pravomocí v rámci přenesené působnosti obec jedničkovou.

V rámci přenesené působnosti se obec řídí při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy, v ostatních případech také usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřeními krajského úřadu učiněnými v rámci kontroly - jedná se o projev instanční podřízenosti, a to z důvodu zajištění jednotného výkonu státní správy na celém území České republiky⁹³. Zároveň je obcím poskytována stanovením zákonné povinnosti metodická a odborná pomoc krajským úřadem. Krajský úřad je také nadřízeným (odvolacím) orgánem v oblasti přenesené působnosti.

Právě dílčí složkové zákony ochrany životního prostředí zakotvují pravomoc obce v přenesené působnosti na tom kterém úseku ochrany životního prostředí. Nahlédnutím do jednotlivých složkových zákonů lze zjistit, že poměrně rozsáhlými pravomocemi jsou nadány právě obce s obecním úřadem s rozšířenou působností (tedy trojkové obce). Uvedené souvisí se zvyšující se komplikovaností vztahů v oblasti ochrany životního prostředí, a zvyšujícími se nároky na odbornost. Proto je veřejná správa v přenesené působnosti soustředěna na trojkové nebo dvojkové obce⁹⁴ (dokonce pravomoci dřívějších dvojkových obcí, tedy pověřených obecních úřadů, jsou často přenášeny na obce trojkové). Postupně se v těchto zákonech uplatňuje tzv. výčtová metoda (a nikoli metoda zbytkové působnosti).⁹⁵

Současně jsou v České republice čtyři vojenské újezdy (Boletice, Březina, Libava a Hradiště). Problematika vojenských újezdů je v této práci záměrně opomíjena.

⁹³ VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vydání. Praha 2008, s. 331-345.

⁹⁴ K tomu například moje publikace ŠVARCOVÁ, Kateřina. Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu - nepřímý nástroj udržitelného užívání půdy. In: DAMOHORSKÝ, Milan; FRANKOVÁ, Martina; SOBOTKA Michal (eds.). *Půda, voda a krajina - adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. 1. vyd. Beroun: Eva Roztoková, 2017, s. 47-73 (27 s.) ISBN 978-80-87488-27-0.

Nebo dále ŠVARCOVÁ, Kateřina. Expropriation and environmental protection. In: *Science Publishing. Proceedings of the 7th CER Comparative European Research Conference - International Scientific Conference for PhD Students of EU Countries*. London: Science Publishing, 2017. s. 34-38 (5 s.) ISBN 978-0-9935191-4-7.

Nebo dále ŠVARCOVÁ, Kateřina. Floodplains as a manifestation of the environmental principle of prevention. In: *SGEM. International Multidisciplinary Scientific GeoConference. 16th International Multidisciplinary Scientific Geoconference SGEM 2016 - Book 5, Ecology, Economics, Education and Legislation*. Bulgaria: STEF92 Technology Ltd., 2016. s. 895-902 (8 s.) ISBN 978-619-7105-65-0.

⁹⁵ VOMÁČKA, V. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 211.

K nutnosti rozlišování mezi samostatnou a přenesenou působností obce, resp. jejich následnými projevy lze zmínit nálezy ÚS ze dne 31. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 35/04 nebo nálezy ÚS ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06.⁹⁶

2.2.3 Tvorba obecní vůle s akcentem veřejného zájmu

Je-li role obce zkoumána prostřednictvím nástrojů obce v ochraně životního prostředí, je zásadní tvorba obecní (komunální) vůle. Obec plní své úkoly prostřednictvím svých orgánů⁹⁷. Orgány obce⁹⁸ jsou upraveny v hlavě IV. obecního zřízení. Jedná se o zastupitelstvo obce, radu obce, starostu a obecní úřad.

Ve věcech spadajících do samostatné působnosti (jinak vymezené v § 35 až § 60 obecního zřízení, dále § 84, § 85) rozhoduje zastupitelstvo obce. Ať už se jedná (jak bylo uvedeno shora) o schvalování programu rozvoje obce, vydávání obecně závazných vyhlášek, rozhodování o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce, plnění úkolů stanovených zvláštním právním předpisem. Právě v malých obcích často nebude zřízena rada obce (ta se nezřizuje tam, kde nemá zastupitelstvo více jak 15 členů), poté zastupitelstvo vydává také obecní nařízení⁹⁹. Zastupitelstvo si může vyhradit rozhodování o dalších věcech, vyjma uvedených v § 102 odst. 2 obecního zřízení (ty jsou vyhrazeny radě obce). Procedura tvorby vůle zastupitelstva je upravena v § 87 až § 98 obecního zřízení. Pokud je rozhodováno o příslušné environmentální otázce, je nutný souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Zastupitelstvo je schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. Zasedání zastupitelstva, na kterých jsou přijímána rozhodnutí v samostatné působnosti, jsou veřejná. O místě, době a navrženém programu jednání musí být veřejnost obecním úřadem informována alespoň 7 dnů před zasedáním (2 dny v případě krizového stavu). V podrobnostech k tvorbě obecní vůle přijímané v rámci samostatné působnosti (tedy zastupitelstvem) odkazují na můj příspěvek *Transparentnost a otevřenost na komunální úrovni – rozhodování zastupitelstva obce*¹⁰⁰. Neboť podrobný rozbor správně právních konsekvencí by byl nad rámec této práce. Toto rámcové uvedení považuji za dostačující.¹⁰¹

⁹⁶ Odkazují na ŠVARCOVÁ, Kateřina. Postavení „obce“ v rámci posuzování vlivů na životní prostředí, op. cit.

⁹⁷ VOMÁČKA, V. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 211.

⁹⁸ Nutno rozlišovat od orgánů zastupitelstva a rady obce, jak jsou vymezeny v hlavě V. obecního zřízení (výbory a komise).

⁹⁹ Ust. § 84 obecního zřízení.

¹⁰⁰ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Transparentnost a otevřenost na komunální úrovni – rozhodování zastupitelstva obce. In: *Acta iuridica olomucensia*. Olomouc: Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, 2016, vol. 11, No. 2, s. 103-116. (14 s.) ISSN 1801-0288.

¹⁰¹ V tomto lze odkázat na již uvedené publikace KOPECKÝ, M.; PRŮCHA, P.; HAVLAN, P.; JANEČEK, J., 2016, op. cit, dále KOPECKÝ, M., 2017, op. cit., KOUDELKA, Z., 2007, op. cit., KOUDELKA, Z., 2001, op. cit. PRŮCHA, P., 2011, op. cit.

Rada obce je výkonným orgánem v rámci samostatné působnosti (§ 99 obecního zřízení). Rada obce je ta, která zabezpečuje přímý samosprávný výkon obsahu zákonů a aktů zastupitelstva obce¹⁰².

Přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými obecním zřízením nebo jiným zákonem nebo na základě obecního zřízení. V tomto případě je území obce správním obvodem.¹⁰³ Dle § 109 odst. 3 písm. b) obecní úřad vykonává přenesenou působnost podle § 61 odst. 1 písm. a) s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce.¹⁰⁴

Kromě obecních úřadů vykonávají přenesenou působnost další orgány obce. Jak už bylo řečeno, zastupitelstvo rozhoduje v zásadě pouze o věcech, v rámci samostatné působnosti. Avšak může vydávat nařízení, pokud obec radu obce nemá.

Radě přísluší rozhodovat v rámci přenesené působnosti jen, stanoví-li tak zákon. Dle § 102 odst. 1 rada připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva, zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. Dle odst. 2 je jí vyhrazeno vydávat nařízení obce, stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu. Rada obce je tvořena starostou, místostarostou, dalšími členy volenými z řad zastupitelstva. Procedura tvorby vůle rady obce je upravena v § 100 až § 102a obecního zřízení. Pokud je rozhodováno o příslušném environmentálním nástroji, děje se tak na neveřejné schůzi rady. Je usnášeníschopná při přítomnosti nadpoloviční většiny všech členů, k platnému usnesení je nutný souhlas nadpoloviční většiny všech jejích členů. V obci, kde se rada nevolí, vykonává její funkce v zásadě starosta (až na uvedené vydávání obecních nařízení).

Starosta zastupuje obec navenek (§ 103 obecního zřízení). Starosta odpovídá mimo jiné za informování veřejnosti o činnosti obce, zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu (jinak toto činí tajemník), rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti, které mu byly svěřeny radou obce. Starostu zastupuje místostarosta (§ 103 až § 108 obecního zřízení). Starosta je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti (§ 110). Starosta tak zajišťuje výkon přenesené působnosti vyjma věcí zákonem svěřených radě, plní úkoly uložené zastupitelstvem nebo radou obce (§ 110 odst. 3, 4). *„Úloha starosty malé obce může být poměrně složitá, a to především v obcích, kde se nevolí rada obce a kde není zřízena funkce tajemníka obecního úřadu ... S rozdělením pravomocí mohou mít především malé obce obrovské problémy. ... funkce starosty je funkcí*

¹⁰² KOPECKÝ, M.; PRŮCHA, P.; HAVLAN, P.; JANEČEK, J., 2016, op. cit., s. 232.

¹⁰³ Ust. § 61 odst. 1 písm. a) obecního zřízení.

¹⁰⁴ Obdobně dle § 61 odst. 1 písm. b), c) obecního zřízení. Přenesená působnost je ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, v rozsahu pověřeného obecního úřadu (§ 64) vykonávána tímto úřadem. Přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 66) vykonávána tímto úřadem.

*politickou a zákon nespojuje s touto funkcí (podobně jako u ostatních členů zastupitelstva) žádné znalosti. I zde však samozřejmě platí zásada ignorantia legis non excusat čili neznalost zákona neomlouvá.*¹⁰⁵

Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta, tajemník (příčemž ve dvojkových a trojkových obcích je tato funkce zřizována povinně, u jedničkových je to dobrovolné), zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu.¹⁰⁶ Na malých obcích zpravidla nebudou zřizovány odbory ve smyslu § 109 odst. 2 obecního zřízení. Obecní úřad v rámci samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo, nebo rada obce. Rozhoduje v případech stanovených tímto, nebo zvláštním zákonem. „*Obecní úřad funguje i v obcích, které nemají žádného zaměstnance v pracovním poměru, protože ho tvoří alespoň starosta s místostarostou.*“¹⁰⁷

Operativní výkon přenesené působnosti obce v rozhodujícím rozsahu zabezpečuje právě obecní úřad.¹⁰⁸ Pro návaznost oddílu 2. 2. 4 nutno dodat, že na osoby, které vykonávají jménem obecního úřadu veřejnou správu, se použije zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů (dále „zákon o úřednících“),¹⁰⁹ a tyto osoby jsou označovány jako úředníci.

Toto vymezení tvorby obecní vůle je pro účely této práce dostačující.

S ohledem na v podkapitole 2. 1 uvedené je nutné, aby ti, co rozhodují o záležitostech v působnostech obce – na úrovni malých obcí nejčastěji zastupitelstvo a starosta, zohledňovaly veřejný zájem na ochraně životního prostředí. V tomto zcela odkazují na v podkapitole 2. 1 zanalyzovanou otázku veřejného zájmu v ochraně životního prostředí. Právě zastupitelstvo (avšak to spíše okrajově ve smyslu respektu ochrany životního prostředí v rámci rozhodování zastupitelstva obce), a zásadně starosta obce jsou povinni obsahově naplňovat v konkrétním případě veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Samozřejmě se uvedené týká zaměstnanců obecního úřadu (pokud mají za obecní úřad rozhodovací kompetenci), pokud je tedy tato jedničková obec má.

Obec je tedy subjektem práva životního prostředí, a jsou jí svěřeny pravomoci jak v rámci samostatné, tak přenesené působnosti. Při výkonu těchto má být akcentován veřejný zájem (ochrana životního prostředí je ve veřejném zájmu). Právě zastupitelstvo obce

¹⁰⁵ SEDLÁČEK, J. *Působnost a pravomoc starosty* [online]. Sdružení místních samospráv v ČR, projekt Rok v obci. Publikováno 29. 11. 2015. [cit. 18. 6. 2018].

¹⁰⁶ SEDLÁČEK, J. *Obecní úřad* [online]. Sdružení místních samospráv v ČR, projekt Rok v obci. Publikováno 29. 11. 2015. [cit. 18. 6. 2018].

¹⁰⁷ SEDLÁČEK, J. *Obecní úřad* [online]., op. cit.

¹⁰⁸ KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J., 2015, op. cit., k § 99.

¹⁰⁹ Dle § 2 odst. 4 zákona o úřednících: „*Úředníkem se pro účely tohoto zákona rozumí zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, ...*“, § 2 odst. 8 „*V obcích, ... kde není funkce tajemníka zřízena nebo kde není tajemník ustanoven, plní úkoly vedoucího úřadu podle tohoto zákona starosta.*“

a její starosta¹¹⁰ (na úrovni malých obcí), případně zaměstnanci obecního úřadu s rozhodovací kompetencí, jsou povinni obsahově naplňovat v konkrétním případě veřejný zájem na ochraně životního prostředí (nadále již bude opětovně užíváno obecného pojmu „obec“, bez ohledu na to, který orgán obce vykonává danou pravomoc obce). Problematika veřejného zájmu dosud činí mnohé interpretační i aplikační problémy. V praxi dochází k tomu, že orgány veřejné správy chybně argumentují veřejným zájmem bez ohledu na to, že by jej blíže vysvětlili ve vazbě na konkrétní případ, resp. si samy pojmenovávají „vlastní veřejné zájmy“, nevycházejí ze zákonné úpravy. Obec by měla vycházet ze zákona a dosavadní judikatury, nikoli toliko z vlastní „tvořivosti“. Pokud argumentuje veřejným zájmem, musí dostatečně popsat, proč považuje určité skutečnosti za rozhodné a v čem konkrétně, na jakém podkladě, je v nich spatřován veřejný zájem.

2.2.4 Systémová podjatost

Systémová podjatost úředníků ve veřejné správě, a tedy i na úrovni obcí,¹¹¹ je předmětem zájmu soudobé diskuze. Esenciální východiska tohoto fenoménu, lze spatřovat v modelu smíšené veřejné správy. Lze říci, že na úrovni obcí jsou vykonávány pravomoci v rámci samostatné a přenesené působnosti „týmiž“ subjekty. Nezřídka nastávají situace, kdy je obec z pozice přenesené působnosti rozhodujícím subjektem (obecní úřad a jeho úředníci), a zároveň na základě samostatné působnosti buď samotným účastníkem řízení, či jiným zainteresovaným participantem. Přestože mnohem více se tyto situace vyskytují u trojkových obcí, lze se s touto problematikou setkat také na úrovni obcí jedničkových. A o to více, jedná-li se o environmentální oblast. Proto jí bude věnována pozornost v tomto oddíle.

Typický projev systémové podjatosti se vyskytuje v otázce kácení dřevin (k tomu oddíl 3. 3. 2), na níž se vyvíjela četná judikatura. Mohou rozhodovat úředníci – zaměstnanci obce či její starosta – rozhodující konkrétní žádost o povolení kácení dřevin, kdy žadatelem a účastníkem řízení je obec – tedy zaměstnavatel těchto úředníků – nestranně, neovlivněně a nezávisle? Absentuje zde podjatost, nebo by měli být z rozhodování v této věci ad hoc či a priori vyloučeni? Nelze očekávat, že se úředníkům dotčených obcí bude dařit při jejich rozhodování důsledně odhlížet od skutečnosti, že samosprávné orgány disponují poměrně výraznými pravomocemi, kterými mohou zasahovat do jejich profesního, potažmo i soukromého života. Jak reflektuje tento stav současná právní úprava, judikatura, či názory odborné veřejnosti?

¹¹⁰ K tomu lze zmínit sice již starší publikaci, kterou však poukazují na skutečnost, že potřeba obecního respektu a zohlednění veřejného zájmu není novinkou. ČERNÝ, J.; JANATA, J. Veřejný pořádek aneb co trápí starosty. Příručka pro praxi obecních úřadů. Praha: Linde Praha a.s., 1999, 549 s. ISBN 80-7201-171-5.

¹¹¹ Tento oddíl je zpracován na základě mého odborného příspěvku ŠVARCOVÁ, Kateřina. SYSTEMIC BIAS OF OFFICIALS. In: *CER Comparative European Research 2016 Proceedings | Research Track of the 5th Biannual CER Comparative European Research Conference*. London: Sciemcee Publishing, 2016. s. 72-76, 5 s. ISBN 978-0-9928772-9-3.

Zákonná úprava „podjatosti“ je v § 14 ve spojení s § 131 odst. 4 SŘ, ty upravují otázku vyloučení z projednávání a rozhodování věci pro „podjatost“ a změnu příslušnosti „delegací“ pověřením jiného věcně příslušného podřízeného správního orgánu. Zásadní judikatura nutí ke zmínění i dřívější právní úpravy, která se nacházela v ustanoveních § 9 an. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), platný a účinný do 31. 12. 2005 (dále „zákon č. 71/1967 Sb.“). Postupně došlo k determinaci podjatosti jako takové a jejímu dalšímu vymezování, načež se nikoli na zákonné úrovni objevuje pojem „systémová podjatost“. A to jako specifická podjatost odrážející dotčený poměr úřední osoby k věci nebo k účastníkům řízení či jejich zástupcům, vyplývající z jejího zaměstnaneckého postavení k obci, jako zaměstnavateli – kdy tato je samotným účastníkem daného řízení či jiným zainteresovaným participantem. Systémová podjatost je účastníky řízení namítána, o čemž svědčí četná judikatura, vztahující se nejen k typicky komunálním otázkám. Například v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 3. 2015, č. j. 75 Ad 9/2014-48¹¹², kde se soud k námitce systémové podjatosti vyjádřil toliko úsečně, a to k ozřejnění systémové podjatosti jako takové „...systémová podjatost je forma podjatosti vážící se ke konkrétním osobám v individuálních věcech.“

Nestranný rozhodující úředník představuje jednu ze základních záruk práva na spravedlivý proces před správními orgány, jež je obecně předpokladem důvěry v právo a právní stát¹¹³, jak vyplývá zejména z úpravy Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy¹¹⁴. Nestrannost lze mj. ztotožnit s absencí podjatosti. Jiná, než zákonná hlediska nesmějí být správními orgány brána v potaz, nevyplyvá-li to z prostoru správního uvážení, stanoveného zákonem. Úřední osoby musí předcházet situacím, ve kterých by byly vystaveny možnému střetu soukromého zájmu a zastávaného funkčního zařazení. Zákonnou definici podjatosti v § 14 správního řádu lze považovat za definici kruhem¹¹⁵, když „úřední osoba je podjatá v případě, kdy lze pochybovat o její nepodjatosti“. Podjatost vyjadřuje stav pokřivenosti vztahu rozhodujícího úředníka k věci samé, či k těm, kteří na ní mají nebo mohou mít zájem. Rozhodující úředník má rozhodovat zákonně, nestranně, objektivně. Existuje-li důvodná pochybnost (dle textace zákona č. 71/1967 Sb. „pouze“ pochybnost; fakticky se však uvedené varianty zákonné úpravy v praxi neliší, neboť vždy je nutná důvodnost založená na objektivních kritériích a reálných racionálních důvodech¹¹⁶) o kvalitě

¹¹² Jednalo se o správní řízení o invalidní důchod.

¹¹³ BURSÍKOVÁ, L. Podjatost úředníků územně samosprávných celků. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011, Personální aspekty územní samosprávy* [online]. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2012, řada teoretická, sv. č. 24, s. 9-21 [cit. 5. 3. 2016].

¹¹⁴ Ministerstvo vnitra České republiky. *Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy* [online]. [cit. 5. 3. 2016].

¹¹⁵ NOVOSADOVÁ, K. *Podjatost úředníků v podmínkách smíšeného modelu veřejné správy* [online]. Brno, 2015. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity, s. 20 [cit. 5. 3. 2016].

¹¹⁶ KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? [online]. In: *Právní rozhledy* č. 13/2005, s. 477. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 5. 3. 2016].

uvedeného vztahu rozhodujícího úředníka, je to důvodem pro vyloučení jeho osoby z rozhodování v dané věci. Potenciálním rizikem pro vznik podjatého vztahu ke konkrétnímu případu může být cokoli, i pracovně právní vztah úřední osoby k obci.

Úředníci územních samosprávných celků jsou dle § 16 písm. a) až d) zákona o úřednících povinni dodržovat ústavní pořádek České republiky, právní a ostatní předpisy vztahující se k práci jimi vykonávané, hájit při výkonu správních činností veřejný zájem, plnit pokyny vedoucích úředníků, nejsou-li v rozporu s právními předpisy. Zákonná úprava sama o sobě neposkytuje při povaze pracovněprávního vztahu záruky nestrannosti výkonu jejich pravomoci. Úřední osoby jsou ekonomicky závislé na svém zaměstnavateli, což má nežádoucí vliv na jejich rozhodovací činnost. Tento stav je nazýván systémovou podjatostí. Jak již bylo řečeno, pojem „systémová podjatost“ právní řád České republiky nezná. V citovaných ustanoveních správního řádu zákonodárce pracuje s tzv. podjatostí. Podjatost jako specifická kvalita vztahu úřední osoby k poměru věci, k účastníkům toho konkrétního řízení či jejich zástupcům. Systémová podjatost se vymezila postupně s ohledem na vyvstanuvší otázky rozhodování na úrovni smíšené veřejné správy. Existuje tedy vůbec systémová podjatost, a to jako specifická kvalita vztahu úřední osoby při rozhodovací činnosti odrážející v sobě nastavený model smíšené veřejné správy, či je pouhou smyšlenkou odborné veřejnosti a judikatury?

Vycházejí argumentačně z dosavadní judikatury je vhodné zmínit alespoň některá rozhodnutí. Dle rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004-67 s vazbou na právní úpravu § 9 an. zákona č. 71/1967 Sb. „*Rozhoduje-li obecní úřad v přenesené působnosti o právu či povinnosti obce, nelze bez dalšího usoudit na vyloučení jeho pracovníků pro pochybnosti o jejich nepodjatosti ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 správního řádu.*“ V tomto případě se jednalo o rozhodování úřední osoby Městského úřadu Jičín¹¹⁷, o povolení kácení javoru stříbrného, kdy žadatelem bylo samo město Jičín. Úředníci obcí jsou v mnoha případech povoláni k rozhodování o věcech týkajících se obce, tedy fakticky jejich zaměstnavatelů, avšak tato situace je zákonem výslovně připuštěna a předpokládána, a nemůže být proto bez dalšího důvodem podjatosti pracovníka orgánu obce, a to přes pracovní či obdobný vztah k takové obci, jako účastníku řízení. Pochybnost o podjatosti konkrétního úředníka by byla v takových případech dána, jen kdyby přistoupila ještě další skutečnost, zejména důvodná obava z ovlivňování úředníka ze strany jeho zaměstnavatele v konkrétním případě. Dle rozsudku NSS ze dne 30. 1. 2008, č. j. 6 As 24/2007-89, pracovníci obecního úřadu jsou vyloučeni z projednávání a rozhodování věci, pokud by měla obec jako jejich zaměstnavatel bezprostřední a soukromý zájem na výsledku rozhodnutí vydaného v přenesené působnosti daný tím, že by se od takového rozhodnutí odvíjel majetkový přínos pro obec. Dále v rozsudku NSS ze

¹¹⁷ Přestože se judikatura nevztahuje k jedničkové obci, problematika systémové podjatosti se i této obce může potenciálně dotknout. K analýze systémové podjatosti jsou však užita rozhodnutí, kde jsou vyšší jak jedničkové obce (které samozřejmě kompetencemi jedničkové obce také disponují).

dne 10. 10. 2007, č. j. 2 As 29/2007-74 je zdůrazňována závislost mezi osobou, která rozhoduje, a osobou, o níž je rozhodováno.

Zcela zásadním rozhodnutím je usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, kterým rozšířený senát odpověděl na otázku prvního senátu Nejvyššího správního soudu. „*Rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.*“ V tomto řízení bylo Úřadem městské části Praha 7 povoleno kácení dřevin a keřových porostů rostoucích na pozemcích ve vlastnictví žadatelů, kdy jedním z nich bylo také hlavní město Praha. V tomto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud podrobně zabývá zákonnou úpravou podjatosti, výkladem pojmu podjatost, smyslem a účelem ochrany před podjatou osobou při výkonu pravomoci správního orgánu, nestranností a nezávislostí, postavením úředníků územních samosprávních celků a jeho specifiky, nebezpečím systémové podjatosti úředníků územních samosprávních celků v konkurenci s dalšími ústavními a zákonem chráněnými zájmy a hodnotami a v neposlední řadě se vypořádává s dosavadní judikaturou. Dle názoru prvního senátu Nejvyššího správního soudu by posouzení podjatosti mělo být nazíráno tak, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci a že ve sporu mezi dvěma subjekty musí vždy rozhodovat nezávislý třetí subjekt („*nemo iudex in causa sua*“). Integrovaní součástí práva na spravedlivý proces je garance, že ve věci rozhoduje nezávislá a nestranná osoba. Nestrannost a nezájatost této osoby je jedním z hlavních předpokladů spravedlivého rozhodování a jednou z hlavních premis důvěry občanů a jiných subjektů práva v právo a právní stát. Dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nelze na postavení úředníků obce pohlížet automaticky z povahy zaměstnaneckého vztahu jako na „systémově“ podjaté, a to zejména s ohledem na záměr zákonodárce a model veřejné správy v České republice. Vždyť při schvalování správního řádu byla zvažována varianta dopadající na tuto systémovou (generální) podjatost, ale pro její neudržitelnost nebyla přijata (finanční, organizační a strukturální neproveditelnost vedení daného správního řízení v jiné obci). Systémová podjatost tak není apriorní, tedy není a priori důvodem pro rozhodování jiným než věcně a místně příslušným orgánem. Systémová podjatost není dána paušálně. Vždyť právě zákonná úprava a nastavený model smíšené veřejné správy má několik legitimních cílů, lze jmenovat hospodárnost, zajištění patřičné odbornosti s ohledem na očekávanou typovou obtížnost, typový charakter a počet případů, schopnost projevit místní znalost a docílit únosné míry administrativní náročnosti rozhodovacího procesu. Rozšířený senát koncipuje *tzv. systémové riziko podjatosti*, dané zmiňovaným zaměstnaneckým poměrem jakožto významné potenciální nebezpečí nestrannosti rozhodování reflektující skutečnost nikoli absolutního výskytu ve všech v úvahu připadajících případech. Relevance je kladena na patrnost podezření možnosti ovlivnění úřední osoby i jinými než zákonnými hledisky, přičemž stačí i velmi nízká míra podezření. Bude se jednat o skutečnosti, které naznačují, že zde existuje někdo, kdo má zájem na určitém výsledku řízení, v němž se má rozhodovat, a přitom má či

může mít schopnost působit na příslušnou úřední osobu prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu k územnímu samosprávnému celku.¹¹⁸ Uvedené by nebylo kompletní bez odkazu na odlišné stanovisko, dle kterého je „*zaměstnanecký poměr úřední osoby ke územnímu samosprávnému celku bez dalšího důvodem pochyb o její nepodjatosti ve věci, v níž má tato úřední osoba v oblasti přenesené působnosti rozhodovat ve správním řízení o zájmu svého zaměstnavatele.*“¹¹⁹ Závěrem k tomuto zásadnímu rozhodnutí lze říci, že z uvedeného rozhodnutí vyplývá vysoký akcent na zájem obce, nikoli té samotné úřední osoby a to při klíčovém významu zaměstnaneckého vztahu. Systémovou podjatost však nelze usuzovat automaticky, nýbrž případ od případu a je nutné hovořit spíše o riziku systémové podjatosti.¹²⁰

V rozsudku NSS ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7As 158/2014-30, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 7. 2014, č. j. 15A 127/2012-137, tento z důvodu porušení ustanovení SŘ o postupu správních orgánů po vznesení námítky podjatosti dle § 14 odst. 2 a 3 zrušil rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí Magistrátu města Most, odboru stavebního úřadu – jímž bylo vydáno jedné z osob zúčastněných na řízení územní rozhodnutí o umístění stavby, konkrétně zařízení pro energetické využití odpadu. Žalobce přitom vznesl jak ve správním, tak v soudním řízení námítku podjatosti vůči pracovníkům stavebního úřadu, opírajíce se zejména o organizační a personální pravomoc primátora statutárního města Most mající značný vliv na profesní život úředních osob stavebního úřadu a jejich ekonomickou závislost. Krajský soud dospěl k závěru, že v této konkrétní věci existují vysoké pochybnosti o možné (systémové) nepodjatosti všech úředních osob Magistrátu města Most, když navíc na vznesenou námítku podjatosti stavební ani krajský úřad procesně správně nereagovaly. Uvedené mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí, zachování práva na spravedlivý proces. Přes zavedenou rozhodovací praxi a nutnost namítat podjatost konkrétních úředních osob a tuto podložit konkrétními argumenty, lze námítku směřující s odkazem shora uvedeným vůči všem úředním osobám stavebního úřadu, jakožto zaměstnanců magistrátu města Most, považovat za dostatečně určitou. Nejvyšší správní soud při posuzování této konkrétní věci odkazuje na své usnesení

¹¹⁸ Těmito mohou být jevy v politické či mediální sféře, zájem jiných v rámci obce vlivných osob, zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů, zájem vysledovaný z mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či obchodních počínů, samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy, podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby (navíc při vědomí vlády komunálních politických entit prosazujících nezřídla partikulární zájmy). Naopak se nebude jednat o obecný nekontroverzní dopad do majetkové či jiné sféry obce. Rozhodný přitom bude materiální zájem na výsledku řízení, tj. neodrážející formální postavení obce (například jako účastníka řízení dle § 27 odst. 1 SŘ, § 27 odst. 2 SŘ, či účastníka dle jiného zákona). In: Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

¹¹⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

¹²⁰ K otázce systémové podjatosti či jejím aspektům lze zmínit další soudní rozhodnutí, jako například usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2014, č. j. 45 A 61/2012-46, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007-92, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2007, č. j. 2 As 29/2007-74, aj.

ze dne 20. 11. 2012, č.j. 1 As 89/2010-119, kdy existence „systémového rizika podjatosti“ vylučuje úřední osoby úřadu, jehož se systémová podjatost dotýká ve smyslu § 14 odst. 1 a 4 SŘ a to zejména s ohledem na nespornou existenci dohod uzavřených mezi Statutárním městem Most a jediným akcionářem stěžovatelky, ve kterých město Most deklarovalo podporu investičním záměrům dotčené společnosti. Proto mohla žalobkyně relevantně namítnout systémovou podjatost všech pracovníků stavebního úřadu. Postup § 14 odst. 2 a 3 SŘ, tedy pokud je účastníkem řízení uplatněna námitka podjatosti úřední osoby, je následující. O námitce podjatosti rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení. Do rozhodnutí o námitce podjatosti může tato úřední osoba provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu. Má-li mít procesní rozhodnutí o tom, zda je pracovník správního orgánu vyloučen, smysl, musí předcházet rozhodnutí o věci samé. Je-li tedy námitka podjatosti vznesena, je pracovník, jemuž jinak projednání a rozhodnutí ve věci přísluší, povinen vyčkat až do rozhodnutí o vznesené námitce. Rozhodovat o této námitce dodatečně zákon neumožňuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, č. j. 7A 192/2000-76). V této věci byla rozhodnutí prvostupňového a odvolacího správního orgánu zrušena z důvodu nezákonného postupu správních orgánů, když se s námitkou podjatosti vypořádaly až v konečném meritorním rozhodnutí. Odkazem na toto rozhodnutí bych ráda poukázala nejen na relevanci regulace podjatosti jako takové, ale také dodržování zákonného postupu při podezření této podjatosti (ať již systémové či ne). A i tohoto si musí být obce vědomy.

Významné myšlenky a argumentaci přináší také S. Kadečka.¹²¹ Dle něj již samotný zaměstnanecký vztah je dostatečným důvodem pro postup při potencialitě podjatosti, resp. že závěry NSS, že „pouhá“ skutečnost, kdy obec rozhoduje o vlastních právech a povinnostech, není v současné regulaci důvodem k vyloučení pro podjatost, jsou závěry nesprávné. Autor se naopak domnívá, a to především ve vztahu k úředním osobám – zaměstnancům obcí zařazeným do obecních úřadů, že v takových případech objektivně lze mít vždy pochybnost o jejich nepodjatosti.

Má-li být dosaženo objektivitu a nestrannosti rozhodování úředních osob, posílení důvěry ve správnost rozhodování, naplnění zásady materiální pravdy, zákonnosti, rovnosti účastníků řízení, rozhodování v souladu s veřejným zájmem, nelze než dát za pravdu nutnosti právní úpravy případné „systémové podjatosti“ úředních osob rozhodujících v konkrétních věcech. Lze však označit úřední osobu rozhodující ve shora předestřených situacích, tedy rozhodující ve věci – na níž je sama obec, jakožto zaměstnavatel konkrétní úřední osoby – zainteresována, za a priori podjatou? Je nutno akceptovat koncept systémové podjatosti, či nikoli?

S ohledem na shora uvedené je dle mého právní úprava „podjatosti (obecně)“ nezbytnou součástí právního řádu, reflektující nikoli pouze možné ryze osobní zájmy úřední

¹²¹ KADEČKA, S. *Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté?* op. cit.

osoby, ale také nastavený model smíšené veřejné správy a osobitou, lidskou tvář úřední osoby – jakožto člověka, vystupujícího v pozici zaměstnance ve vztahu ke svému zaměstnavateli, při uplatnění všech charakteristik zaměstnaneckého vztahu (nadřazenosti, ekonomické závislosti, vázanosti příkazy zaměstnavatele – který je vždy blíže než „abstraktní“ stát, jemuž se úřední osoba zodpovídá z pozice své funkce, jakožto vykonavatele veřejné moci). Nelze se spoléhat na zákonnou úpravu výkonu přenesené působnosti, ani na povinnost úředníků jednat a rozhodovat nestranně. Nestrannost je zcela zásadním aspektem, který je nutno posuzovat nejen ze subjektivní, ale zejména z objektivní stránky. Dle nálezu ÚS ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01, může být subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti podnětem k jejímu zkoumání, rozhodování se ale musí dívat výlučně na základě hlediska objektivního. Lze sledovat obavu z možného ovlivňování úředních osob, neboť si lze těžko či až naivně představit, že budou zaměstnanci nestranně rozhodovat o žádosti svého zaměstnavatele. Zároveň se však uvedené v podstatě nedá spolehlivě prokázat.

Mám za to, že samotný zaměstnanecký poměr úředních osob k účastníkům řízení či jiným zainteresovaným participantům není důvodem pro primární aplikaci systémové podjatosti (budu-li uvažovat, že tato je reálným jevem). Vždy je nutné posuzovat konkrétní okolnosti daného případu, tedy – zda se jedná o pokácení několika dřevin z důvodu jejich špatného dendrologického stavu či nebezpečnosti v obecním parku, nebo zda se jedná o rozsáhlé mýcení dřevin kvůli developerskému záměru. Systémové riziko podjatosti plyne z institucionálního uspořádání a povahy právních vztahů mezi obcí a jejími úředními osobami. Systémové riziko podjatosti je něco – co je zde s ohledem na povahu předmětných vztahů vždy. Zda se v konkrétním případě vyskytuje i tato systémová podjatost, je nutno ad hoc posoudit. Právní úprava vychází z „potenciality“ podjatosti a tuto charakterizuje neurčitými pojmy poměru k věci, k účastníkům řízení či jejich zástupcům. Obsahoval-li původní návrh SR výslovnou regulaci systémové podjatosti, lze uvažovat, že dochází k podřazení tohoto, odbornou veřejností a judikaturou vymezeného a zvláště pojmenovaného, typu podjatosti pod obecnou správně-právní úpravu. Navíc některé předpisy obsahují svoji úpravu speciální, např. § 182 stavebního zákona nebo § 63 zákona o přestupcích. Reflektující toto je zřejmé, že žádoucí speciální úprava „systémové podjatosti“ a postupu v takovém případě je v nejvíce problematických oblastech i v dnešní době součástí českého právního řádu, přičemž v ostatním lze odkazovat na subsidiaritu správního řádu.

Mám za to, že systémová podjatost existuje, ale pouze jako pojmenování jednoho z typů možných hledisek, z nichž lze usuzovat podjatost. Jako pojmenování jevu, který vznikl imanentně z nastavené organizace veřejné správy, či zvláštní institut – pojmenovaný rozhodovací činností soudů, nazývající vzniklý stav na našem území. Právě ve smíšeném modelu veřejné správy bude významné bezesporu hledisko vztahu nadřazenosti a podřízenosti, pracovního poměru a majetkové závislosti a také vztahu kolegiality a loajality k instituci. Pojmenování systémového rizika podjatosti je pak pouhým vymezením stavu, že systémová podjatost se nevyskytuje vždy ve všech možných případech – ale pouze ad hoc.

Mnohem významnější je umět správně nastavit systém uplatňování této podjatosti, její rozpoznávání a zamezení dění rozhodovací aktivity veřejné správy podjatými osobami.

Na závěr tohoto oddílu je vhodné dodat, že s účinností od 1. 11. 2018 bude do § 14 správního řádu vložen nový odst. 2, který stanoví „*Úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním vztahem ke státu nebo územnímu samosprávnému celku.*“ Došlo tak k výslovnému uzákonění (pro shora uvedené přelévání názorů na tuto problematiku), že vztah zaměstnance a zaměstnavatele není a priori důvodem podjatosti. Zákonodárcem jsou vyvráceny názory, prezentované například S. Kadečkou, nebo odlišným stanoviskem v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119. Dle důvodové zprávy¹²² k zákonu č. 176/2018 Sb.¹²³ je cílem novelizace reagovat na stávající judikaturu Nejvyššího správního soudu a upřesnit předpoklady pro vyslovení podjatosti úřední osoby. Zákonodárce dle mého reflektuje judikaturu a debatu odborné veřejnosti, přičemž se jednoznačně přiklonil k závěru, že se musí případná podjatost zkoumat ad hoc (a nelze ji paušalizovat). A s tímto názorem zcela souhlasím, ostatně jak je uvedeno shora.

2.3 Heterogenní pohled na roli obce v ochraně životního prostředí

Možnosti zapojení obce v ochraně životního prostředí jsou díky českému právnímu řádu (jak byl z hlediska ochrany životního prostředí a územní správy vymezen v podkapitole 2. 1 a 2. 2) různorodé a obdobné platí o formách činnosti (v rámci environmentálních nástrojů), prostřednictvím kterých je realizována pravomoc obci svěřená. Tato podkapitola uvede výčet možných kritérií, prostřednictvím kterých lze na roli obce v ochraně životního prostředí nahlížet. Uvedené má mimo jiné poukázat na složitost pojetí daného tématu, resp. nemožnost v rámci tohoto typu kvalifikační práce pojmout všechny aspekty role obce v ochraně životního prostředí. A zároveň poukázat na nutnost koncepčního přístupu a vymezení kritérií, na základě kterých je celé téma analyzováno. Po rámcovém výčtu těchto kritérií bude uvedeno vymezení systematiky třetí kapitoly, jako klíčové kapitoly celé disertační práce.

Základní kritérium klasifikace úlohy obce v ochraně životního prostředí spočívá (jak bylo ostatně vymezeno již shora) v dělení na pravomoc svěřenou v samostatné nebo přenesené působnosti obce. Optikou přenesené působnosti obce se pak jedná o obecní úřad (načež je poté užíván pojem jedničková obec), pověřený obecní úřad (dvojková obec)

¹²² Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 30. 8. 2018].

¹²³ Zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

a konečně obecní úřad obce s rozšířenou působností (trojková obec)¹²⁴. Prvním přístupem k pojetí daného tématu je tedy zkoumání pravomocí obce, které jí byly svěřeny na úseku ochrany životního prostředí, a to v rámci samostatné působnosti nebo přenesené působnosti obce. Právě dělená působnost je podstatným východiskem k pojetí daného tématu. Toto kritérium, jak bude uvedeno dále, bude v této práci použito ve smyslu poukázání jednotlivých nástrojů, v jaké působnosti je obec vykonává (a tedy, že a zda je subjektem, který je nadán nejen environmentální samosprávou, ale také dekoncentrovanou environmentální státní správou). Jsou nástroje obce odpovídající ve smyslu stanovených hypotéz (druhé a třetí)?

Obec je nejen nositelem pravomocí v rámci dělené působnosti veřejné správy, ale může být vnímána také jako adresát práv a povinností, které jsou stanoveny předpisy práva životního prostředí.

Obec může vystupovat jako správní orgán příslušný k rozhodnutí o dané environmentální otázce, dotčený orgán, účastník řízení (ať už správních nebo soudních)¹²⁵, participant dalších procesů (například z pozice veřejnosti nebo každého), normotvůrce, vlastník¹²⁶, povinný subjekt dle ŽPInf, či v prostém smyslu orgán veřejné správy povinný k součinnosti tam, kde to zákon požaduje. Obec může vystupovat také z ryze soukromoprávního pohledu (při řešení sousedských sporů, kdy právě jejich řešení lze vnímat jako prostředek ochrany životního prostředí).

Na obec lze nahlížet také z pozice aktivního nebo naopak pasivního přístupu k ochraně životního prostředí. V rámci aktivního přístupu je obec sama činná (ať už v rámci samostatné nebo přenesené působnosti). Oproti tomu obec je pasivní, pokud není nadána možnostmi se aktivně zapojit do ochrany životního prostředí a musí přijmout toliko roli subjektu podřazeného, který musí akceptovat kroky ostatních k tomu oprávněných subjektů veřejné správy.

Optikou aktivního konání obce lze vymezit nástroje ochrany životního prostředí, prostřednictvím kterých je obec činná. Nástroje ochrany životního prostředí lze dle doktrinnální klasifikace dělit na nástroje přímého a nepřímého působení na stav životního prostředí, dále dobrovolné nástroje (a konečně přímé aktivity státu na ochranu životního prostře-

¹²⁴ Jak bylo uvedeno v oddíle 2. 2. 2.

¹²⁵ Obec je například účastníkem řízení o vydání integrovaného povolení, řízení o vydání souhlasu k provozování ke sběru nebo výkupu odpadů, řízení o stanovení průzkumného území, řízení o povolení hornické činnosti a v územním řízení ve vazbě na území, na němž má být požadovaný záměr uskutečněn.

¹²⁶ Obec může být vlastníkem, jako každý jiný adresát práv a povinností stanovených v jednotlivých složkových předpisech. Obec může být například vlastníkem vodního díla, staveb v korytu vodního toku, vlastníkem lesa či pozemků vůbec (typicky v rámci kvantitativní i kvalitativní ochrany půdy) a díky této skutečnosti se může stát účastníkem konkrétního správního řízení, či se na ni vztahují zákonem stanovená práva a povinnosti.

dí)¹²⁷. Nástroje přímého působení jsou mimo jiné všeobecné nástroje prevence (kam lze řadit také koncepční nástroje), administrativní nástroje¹²⁸, sankční nástroje a vztahy odpovědnosti (mimo jiné právě správně právní odpovědnost). Dobrovolné nástroje představují například veřejnoprávní smlouvy. Nástroje nepřímého působení představují ekonomické nástroje (poplatky v ochraně životního prostředí, nebo odvody¹²⁹) a jiné environmentálně vzdělávací a výchovné aktivity.

Nástroje ochrany životního prostředí úzce souvisí s formami činnosti obce, jako subjektu veřejné správy. Formy činnosti obce jsou cíleným zprostředkováním obsahu činnosti obce do jejího vnějšího projevu, přičemž je lze dělit na právní a neprávní formy činnosti¹³⁰. Typické právní formy činnosti představují normativní správní akty vnější (například obecně závazné vyhlášky či nařízení obce), normativní správní akty vnitřní, individuální správní akty (správní rozhodnutí), jiné úkony s povahou individuálních správních aktů (například vyjádření, osvědčení, stanoviska, závazná stanoviska, koordinovaná stanoviska, koordinovaná závazná stanoviska) a jiné úkony bez povahy individuálních správních aktů (evidenční a registrační úkony, informační úkony, programovací a plánovací úkony), opatření obecní povahy nebo veřejnoprávní smlouvy (na úrovni koordinační, subordinační či o převodu nebo způsobu výkonu veřejných subjektivních práv nebo povinností). Dále se může jednat také o faktické úkony s přímými právními důsledky.¹³¹

Kritéria, prostřednictvím kterých lze nahlížet na roli obce v ochraně životního prostředí, však shora uvedeným výčtem stále nejsou vyčerpána.

Dále lze na obec nahlížet složkově, to je průřezově dle jednotlivých environmentálních oblastí (posuzování vlivů na životní prostředí¹³², ochrana vod, ovzduší, přírody a krajiny, zemědělského půdního fondu, ochrana zvířat a další). Například dle zákona o odpadech má obec při výkonu státní správy (zejména však obecní úřad obce s rozšířenou působnos-

¹²⁷ PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 23.

¹²⁸ Zejména povolení, souhlasy, závazná stanoviska a stanoviska, vyjádření, opatření, příkazy uložené příslušnými subjekty veřejné správy. Srov. PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 23.

¹²⁹ Zde mohu odkázat na moji publikaci ŠVARCOVÁ, Kateřina. Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu - nepřímý nástroj udržitelného užívání půdy. op. cit.

¹³⁰ Dalším kritériem je například členění na formy činnosti vnitřní a vnější podle zacílení adresátů, tj. zda tyto formy činnosti směřují vně organizačního systému místní správy nebo ne.

¹³¹ K tomu PEKÁREK, M. a kol., 2009, op. cit., s. 111 až 140, nebo PRŮCHOVÁ, I.; HANÁK, J. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 220 až 237. Nebo DAMOHORSKÝ, Milan a kol., 2010, op. cit., s. 36-45.

¹³² Například terminologií zákona o posuzování vlivů může být obec (ať už jedničková, dvojková, nebo trojková) nejen dotčeným územním samosprávným celkem, se zákonem přiznaná práva a povinnostmi, ale také dotčeným orgánem (dotčeným správním orgánem) či správním orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení, nemluvě o možnosti postavení obce jako oznamovatele záměru či předkladatele koncepce. Okrajově lze zmínit, že není-li obec ani jednou z uvedených, může vystupovat také z pozice „veřejnosti“, či „každého“. Podrobně se postavením obce dle uvedeného zákona zabývám v ŠVARCOVÁ, Kateřina. Postavení „obce“ v rámci posuzování vlivů na životní prostředí. op. cit.

tí¹³³ oproti obecnímu úřadu¹³⁴), několik různých oprávnění. V tomto smyslu je zajímavé dále vymezení postavení obce dle zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy právní úprava v § 71 upravuje způsoby účasti obce na ochraně životního prostředí na tomto úseku¹³⁵. Dle § 71 odst. 1 ZOPK „*Obce se prostřednictvím svých orgánů zapojují do ochrany přírody a krajiny ve svých územních obvodech. Vyjadřují se zejména k vyblašování a rušení zvláště chráněných území, památných stromů a jejich ochranných pásem.*“ Tímto je založeno právo obcí k projednání uvedených záměrů. Dlužno poukázat na demonstrativnost tohoto ustanovení mající za následek mnohem rozsáhlejší okruh věcí, k nimž se obce mohou vyjádřit. V § 71 odst. 2 ZOPK „*Orgány státní ochrany přírody jsou povinny spolupracovat s obcemi, předkládat jim požadované podklady a informace, poskytovat potřebná vysvětlení k zásahům do přírody i způsobům její ochrany, zejména pokud takové zásahy mohou nepříznivě ovlivnit prostředí v obci nebo omezit výkon práv jejích obyvatel.*“ Tímto je zakotveno právo obcí podílet se na ochraně přírody a krajiny na svém území. Uvedené platí zejména tehdy, pokud takové zásahy mohou nepříznivě ovlivnit prostředí v obci nebo omezit výkon práv jejích obyvatel. Například v případě národních parků se tato zákonem stanovená povinnost projevuje mimo jiné v „kvalifikované formě“, kterou představuje spolupráce s radami národních parků. Zde jsou obce zastoupeny delegovanými zástupci. Orgány ochrany přírody jsou povinny hledat řešení, ve prospěch obcí i zájmů chráněných na území národních parků. Což by mělo být přijímáno obcemi pozitivně¹³⁶. Dle § 71 odst. 3 ZOPK „*Obce jsou ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody.*“ Toto účastenství obce v řízení je vázáno na skutečnost dopadu do územního obvodu obce¹³⁷. V oddíle 3. 3. 2 se budu zabývat postavením obce jako orgánu ochrany přírody a krajiny, který rozhoduje dle § 8 až 9 ZOPK o povolení kácení dřevin a kompenzaci vzniklé ekologické újmy. Je vhodné upozornit příkladem na situ-

¹³³ Obecní úřad obce s rozšířenou působností má mnohem rozsáhlejší pravomoci, než obecní úřad jedničkové obce. Proto je významné zabývat se postavením jedničkové obce s cílem odpovědět na otázku, jaká je role obce (malé, jedničkové) v ochraně životního prostředí.

¹³⁴ Obecní úřad kontroluje, zda právnické osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání využívají systému zavedeného obcí pro nakládání s komunálním odpadem pouze na základě písemné smlouvy s obcí a zda fyzická osoba, která není podnikatelem, se zabývá odpadem pouze v souladu s tímto zákonem, projednává přestupek právnické nebo podnikající fyzické osoby podle § 66 odst. 1 OdpZ, současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím, projednává přestupek fyzické osoby podle § 69 OdpZ, současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím, kontroluje, zda právnické osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání mají zajištěno využití nebo odstranění odpadu v souladu s tímto zákonem, kontroluje u provozovatele skládky placení poplatků za ukládání odpadů na skládky (dále odkazují na literu zákona v § 79, § 80 OdpZ).

¹³⁵ Tato část je zpracována prostřednictvím mé publikace ŠVARCOVÁ, Kateřina. Municipalities Located in National Parks. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona; DUDOVÁ, Jana et al. Sustainable development and conflict of interests in nature protection. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. s. 67-83, 17 s. Acta Universitatis Brunensis, IURIDICA, Vol. 600. ISBN 978-80-210-8817-7.

¹³⁶ STEJSKAL, V., 2016, op. cit., k § 71.

¹³⁷ Například k účastenství obce v řízení, které se odvíjí od vlastnictví obce k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa v II. zóně Národního parku Šumava, srov. rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2013, č. j. 3 As 51/2012-129.

aci povolování kácení dřevin dle § 8, kdy obecní úřad jako orgán ochrany přírody a krajiny rozhoduje o povolení kácení dřevin, jejichž je vlastníkem. V tomto případě je obec účastníkem řízení, a to dle správního řádu, nikoli dle § 71 odst. 3 ZOPK. To se tak vztahuje pouze na situace, kdy obec na svých právech přímo dotčena není, ale je jí ze zákona umožněno vyjádřit se k otázkám ochrany přírody a krajiny na jejím území.¹³⁸ Konečně dle § 71 odst. 4 ZOPK „*Obce ve svém územním obvodu mají při projednávání návrhu opatření obecné povahy podle části třetí tohoto zákona (pozn. §§ 14 až 45) postavení dotčeného orgánu podle správního řádu.*“ Například ochranné pásmo národního parku tvoří území, v němž jsou vymezené činnosti a zásahy vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody – Správy národního parku. Ochranné pásmo národního parku se vymezuje dle § 37 odst. 1 druhá věta ZOPK (pozn. ochranné pásmo má aktuálně pouze národní park Podyjí a Krkonošský národní park). Dle § 37 odst. 2 ZOPK je nutný souhlas orgánu ochrany přírody k činnostem tam uvedeným. V ochranném pásmu národního parku se souhlas Správy národního parku vyžaduje například k táboření nebo k pořádání hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody opatřením obecné povahy a mimo zastavěná území obcí (k tomu § 37 odst. 3 ZOPK). Souhlas je vydáván rozhodnutím, nebo opatřením obecné povahy (§ 37 odst. 4 ZOPK). Dotčená obec je v takovém případě buď účastníkem řízení, nebo dotčeným orgánem.

Kritérií, dle kterých může být na roli obce v ochraně životního prostředí nahlíženo, je s ohledem na naznačenou variantnost potenciálního postavení obce a stejně tak forem činnosti obce v ochraně životního prostředí, mnoho. Uvedené souvisí také se spletností právní úpravy, z níž je nutno vycházet. Uvedené náhledy na roli obce v ochraně životního prostředí se vzájemně prolínají a prokazují heterogenní povahu pohledu na roli obce v ochraně životního prostředí. Shora uvedené je však také výrazem komplikovanosti právní úpravy (která však kopíruje neméně komplikovaný systém veřejné správy v České republice), případně nejednoznačnosti. Například v rozsudku ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247 se Nejvyšší správní soud zabýval mimo jiné pravomocí k vymezení záplavového území, neboť v praxi docházelo k vymezování záplavového území v rozporu se zákonem (přičemž se s ohledem na složitost a roztříštěnost právní úpravy, není čemu divit). Záplavové území je upraveno v zásadě v § 66 až § 67 vodního zákona, jako preventivní opatření k ochraně před povodněmi. Jedná se o administrativně určené území, které může být při výskytu přirozené povodně zaplaveno vodou. Rozsah záplavového území navrhuje správce dotčeného vodního toku pro průtoky, které se vyskytují při přirozené povodni s periodicitou 5, 20 a 100 let a stanovuje je vodoprávní úřad¹³⁹. Vodoprávním úřadem je obec s rozšířenou působností a v případě významných vodních toků krajský úřad. „*K vymezení záplavového území a omezení v něm je oprávněn pouze vodoprávní úřad ... Jestliže obec v územním*

¹³⁸ K tomuto rozsudku NSS ze dne 26. 10. 2007, č. j. 4 As 10/2007-109.

¹³⁹ HORÁČEK, Z.; Král, M.; Strnad, Z.; Vytejšková, V. *Vodní zákon s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. 2. vydání. Praha: Sondy, s.r.o., 2013, s. 184-186, 277-278.

*plánu stanoví záplavová území a omezení v něm bez předchozího vymezení takového území vodoprávním úřadem, jedná mimo oblast své působnosti.*¹⁴⁰ Kompetenční rozdělení spočívá v požadavku náležitého odborného přístupu ke stanovení záplavových území. Ten je na území malých obcí nezřídka na nízké úrovni, absentuje patřičná erudice konkrétních úředních osob.¹⁴¹ Jmenovaný případ zajisté není jediným, kdy si obec „přivlastnila“ jí zákonem nenáležící pravomoc.

Cílem této podkapitoly bylo vedle poukázání heterogenního pohledu na roli obce v ochraně životního prostředí, vymezit systematiku třetí kapitoly, jako klíčové kapitoly celé disertační práce.

Na ochranu životního prostředí je (v intencích shora uvedených způsobů pohledu na toto téma) v této práci (a tedy v kapitole 3.) nahlíženo perspektivou aktivního konání obce, a to obce malé, kritériem dělení působnosti obce jedničkové. Pozornost bude věnována pravomocem obce svěřeným jak na úseku působnosti samostatné, tak přenesené. Systematika práce vychází z nástrojů činnosti obce, jakožto subjektu veřejné správy. Kdy jsou zvoleny nástroje jak s přímým dopadem, tak dobrovolné. Následující kapitola však zavádí vlastní klasifikaci těchto nástrojů na úrovni obce (a to za účelem co nejlepšího propojení s výstupy z dotazníkového šetření I., které vede k věcnému zaměření pozornosti). Kapitola 3 proto klasifikuje nástroje obce v ochraně životního prostředí dle forem činnosti veřejné správy na nástroje koncepční, normativní, rozhodovací, ostatní a konečně „specifický způsob pohledu na postavení obce jako nástroje“ a to roli obce v soudním řízení správním. Každý z nástrojů je vymezen v obecné environmentální rovině (se správně právními konsekvencemi), jeho podrobná analýza je obsažena na reprezentativních příkladech (aplikační praxe na zúženém). Reprezentativní příklady jsou zvoleny dle výstupu z dotazníkového šetření I. a dalších 4 dotazníkových šetření¹⁴² (jejichž pozornost byla zúžena dle konkrétního nástroje), a dle mého osobního názoru o reprezentativní vypovídací hodnotě uvedeného nástroje ve vztahu ke stanoveným hypotézám, založeném na rešerši současné judikatury a odborné literatury.

S ohledem na uvedené je zřejmé, že pohled na roli obce v ochraně životního prostředí je skutečně heterogenní.

¹⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247.

¹⁴¹ Více ŠVARCOVÁ, Kateřina. Floodplains as a manifestation of the environmental principle of prevention. op. cit.

¹⁴² Dotazníkového šetření na téma „*Obecné závazné vyhlášky a nařízení obce, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí*“ (dále jen „dotazníkové šetření II.“), dotazníkového šetření na téma „*Koncepční a rozhodovací nástroje obce v ochraně životního prostředí*“ (dále také „dotazníkové šetření III.“), dotazníkového šetření na téma „*Ostatní nástroje obce v ochraně životního prostředí*“ (dále „dotazníkové šetření IV.“), dotazníkového šetření na téma „*Obec v „environmentálním“ soudním řízení správním*“ (dále „dotazníkové šetření V.“).

3 Nástroje obce v ochraně životního prostředí

3.1 Koncepční nástroje obce

Koncepční nástroje jsou charakterizovány dlouhodobým a komplexním přístupem, vycházejícím ze samotné povahy životního prostředí. Jsou označovány také jako programovací či plánovací nástroje. Nabývají na významu, neboť odráží požadavek koncepčního přístupu k ochraně životního prostředí vůbec¹⁴³. Jsou zejména výrazem zásady prevence, ale také únosného zatížení území. Koncepční nástroje jsou různé koncepce, plány a programy¹⁴⁴, ať už obligatorně či fakultativně pořizované. Ze samotného významu slova koncepce je zřejmé, že se jedná o nástroj založený na jistém způsobu pojetí, rozvržení, představy, vedoucí idey, strategie či myšlenkové osnovy řešené otázky do budoucna. Právě v koncepčních nástrojích se silně odráží zásada plánovitosti. Koncepční nástroje jsou v právu životního prostředí (obecně) představeny například politikou¹⁴⁵ a zásadami územního rozvoje či další územně plánovací dokumentací, plány a projekty územních systémů ekologické stability, plány péče o zvláště chráněná území, plány odpadového hospodaření, oblastními plány rozvoje lesů, plány společných zařízení v rámci projektu pozemkových úprav, havarijními plány, plány rozvoje vodovodů a kanalizací nebo plány povodí či povodňovými plány.¹⁴⁶ Z hlediska právní formy, ve které jsou koncepční nástroje přijímány, není soudobá právní úprava rigidní, spíše naopak (jsou vydávány například ve formě normativních správních aktů, jindy ve formě opatření obecné povahy, nebo jsou schvalovány individuálním aktem orgánu veřejné správy¹⁴⁷). Z uvedeného výčtu koncepčních nástrojů je zřejmé, že se liší co do obsahového, ve smyslu věcně environmentálního, zaměření, načež dále se odlišují také z hlediska časového a místního rozsahu¹⁴⁸. Každý koncepční nástroj má svoji, zvláštnostmi se vyznačujícími, právní úpravu. Právní úpravu koncepčních nástrojů nelze zobecnit, a proto při zkoumání dílčího koncepčního nástroje je nutné zabývat se jeho konkrétní právní úpravou. S pojmem koncepce pracuje výslovně zákon o posuzování vlivů, když koncepcí rozumí „*strategie, politiky, plány nebo programy včetně těch, které jsou spolufinancované z prostředků fondů Evropské unie, zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané*“¹⁴⁹. Zda určitý dokument spadá pod po-

¹⁴³ PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 232-233.

¹⁴⁴ Tento pojem používá směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 8. 6. 2018].

¹⁴⁵ K tomu např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, který se vyjadřuje k politice územního rozvoje jako koncepčnímu nástroji.

¹⁴⁶ Vedle uvedených jsou koncepce představovány také „resortními politikami“, ty však mají politický (ne právní) ráz. K tomu PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 232-233.

¹⁴⁷ PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 232-233.

¹⁴⁸ PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 232-233.

¹⁴⁹ Ust. § 3 písm. b) zákona o posuzování vlivů.

jem „konceptce“ dle zákona o posuzování vlivů, není dáno jeho názvem či formálním označením, ale tím, zda vyhovuje uvedeným definičním znakům¹⁵⁰. Posuzování vlivů konceptce na životní prostředí podléhájí toliko konceptce vymezené v § 10a zákona o posuzování vlivů (k tomu více oddíl 3. 1. 1).

Tato podkapitola se s ohledem na úvodní vymezení optikou ochrany životního prostředí zaměřuje na postavení obcí jako tvůrců koncepčních nástrojů na komunální úrovni.

V oddíle 3. 1. 1 bude pozornost věnována obci, jakožto předkladateli konceptce dle zákona o posuzování vlivů, když v případě některých koncepčních nástrojů je či může být obec povinna nechat posoudit daný koncepční nástroj dle zákona o posuzování vlivů, pokud daný koncepční nástroj podléhá regulaci uvedeným zákonem. Tento oddíl je zpracován mimo jiné na základě mé odborné publikace, a to kapitoly *Postavení „obce“ v rámci posuzování vlivů na životní prostředí*, publikované v monografii *Posuzování vlivů záměrů a konceptcí na životní prostředí*¹⁵¹, reflektující změnu právní úpravy zejména zákonem č. 326/2017 Sb.¹⁵², účinnou od 1. 11. 2017, a zákonem č. 225/2017 Sb.¹⁵³, účinnou od 1. 1. 2018. K těmto dvou novelizacím dlužno předestřít „komplikovanost“, kterou nastolují. Ta spočívá za prvé v tom, že nejprve byla zákonodárcem přijata novela zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018, následně legislativním procesem prošla novela zákonem č. 326/2017 Sb., s dřívejší účinností (od 1. 11. 2017). K tomuto postupu zákonodárce si lze toliko položit otázku, jaký je smysl zákonodárství (*ratio leges*) při pohledu na provedené legislativní kroky, když důsledkem je nejasnost a nepřehlednost právní úpravy pro její adresáty. Zcela souhlasím s názory D. Židka¹⁵⁴, kdy takový postup zákonodárce (ve vazbě na novelizaci dalších předpisů, které

150 BAHÝTOVÁ, L.; KOCOUREK, T.; VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 10-21, kde je dále uvedeno: „Musí se tedy zaprvé jednat o dokumenty zpracovávané orgánem veřejné správy, event. postačí, pokud je jejich zpracování ze strany orgánu veřejné správy žádáno (vypracování konceptce ze strany subjektu mimo veřejnou správu je odůvodňováno povahou konceptce jakožto odborného dokumentu, k němuž bude zčásti pouze osoba splňující stanovené kvalifikační požadavky); může se přitom jednat o konceptce týkající se výkonu státní správy i samosprávy). ... Druhou podmínkou je skutečnost, že tyto dokumenty nakonec orgán veřejné správy schvaluje, event. předkládá ke schválení. Naposled uvedené se týká především konceptcí, které jsou předkládány orgánem veřejné správy (typicky ministerstvo), schvaluje je však vláda jakožto orgán moci výkonné (např. Politika územního rozvoje).“

151 ŠVARCOVÁ, Kateřina. Postavení „obce“ v rámci posuzování vlivů na životní prostředí. In: Vomáčka, Vojtěch; Židek, Dominik a kol. *Posuzování vlivů záměrů a konceptcí na životní prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 222-262 (41 s.) Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 561. ISBN 978-80-210-8343-1.

152 Zákon č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

153 Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

154 ŽIDEK, D., 2017, op. cit., s. 253-256.

nejsou v této práci rozebírány) vnáší nejistotu nejen pro adresáty takové právní úpravy, ale také pro orgány, které ji mají aplikovat.¹⁵⁵

Nutno upozornit, že cílem podkapitoly není obsáhnout veškerou materii všech koncepčních nástrojů malých obcí, nýbrž důkladně zanalyzovat vybraný koncepční nástroj obce. Nahlíženo perspektivou aktivního konání obce, zdůrazněno obce malé (hlediskem přenesené působnosti jedničkové obce), jsou pak koncepční nástroje, které jsou předmětem zájmu této podkapitoly, představovány zejména územním plánem obce, povodňovým plánem obce, v jejímž územním obvodu může dojít k povodni, nebo plánem odpadového hospodářství obce.¹⁵⁶ Vybraný koncepční nástroj obce, kterému je věnována v následujícím oddíle pozornost, je zvolen na základě dvou kritérií – a to absence čteného zpracování jeho materie a důležitost daného koncepčního nástroje pro obec.

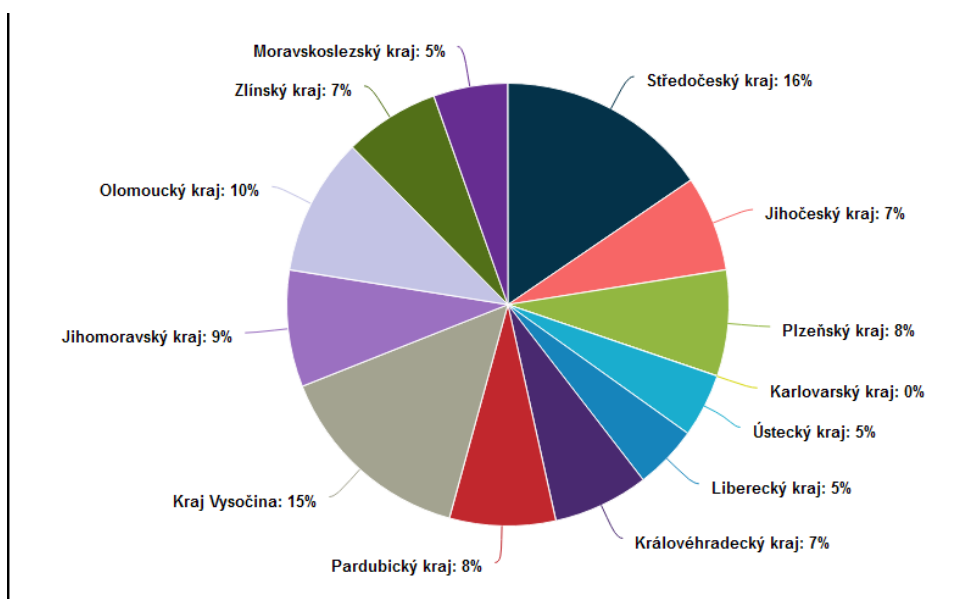
V rámci této podkapitoly jsou zpracovány výstupy z dotazníkového šetření na téma „Koncepční a rozhodovací nástroje obce v ochraně životního prostředí“ (dále jen „dotazníkové šetření III.“). Dotazníkové šetření bylo realizováno v rámci projektu specifického výzkumu MUNI/A/0866/2017 *Právní prostředky udržitelného rozvoje obce*. Reprezentativní vzorek obcí představuje 130 obcí, které vyplnily příslušný dotazník (dotazník byl zasílán zhruba 2 500 obcí, přičemž 376 obcí tento dotazník otevřelo, vyplnilo jej 130 obcí; dotazník vykazuje s ohledem na pravidla tohoto typu šetření 35% návratnost). Na otázku, co si pod pojmem koncepční nástroje obce v ochraně životního prostředí respondenti představují, uvedly obce následující (jedná se o vzorek odpovědí). „Strategické a územní plány, systém sběru a třídění odpadu, výsadba zeleně a zákaz pálení roští, systém třídění a likvidace odpadů, plán územního systému ekologické stability, strategický rozvojový plán obce, plán odpadového hospodářství, zpracovaný plán ukládání odpadů, komunikace s občany, vysvětlování a informace k ochraně životního prostředí, vtažení občanů do reality, poukazování na nedostatky ve spalování, dále uvedly také obecně závazné vyhlášky či nařízení obce. Objevily se také odpovědi - nevím“. Na otázku, jaké koncepční nástroje přijala daná obec, jakožto respondent daného dotazníkového šetření, zejména uvedly „obecně závazné vyhlášky (konkrétně odpadovou a k regulaci hluku v obci, nočního klidu a spalování suchých rost-

¹⁵⁵ O problematičnosti uvedené novely ve vztahu k environmentálním zájmům svědčí mimo jiné podnání návrhu na skupiny senátorů na zrušení některých ustanovení stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny, a to ve znění provedeném novelou č. 225/2017 Sb. K tomu řízení zahájené 22. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Ústavní soud. *Úvod-Rozhodovací činnost-Projednávání plenární věci-Pl. ÚS 22/17* [online]. [cit. 15. 7. 2018].

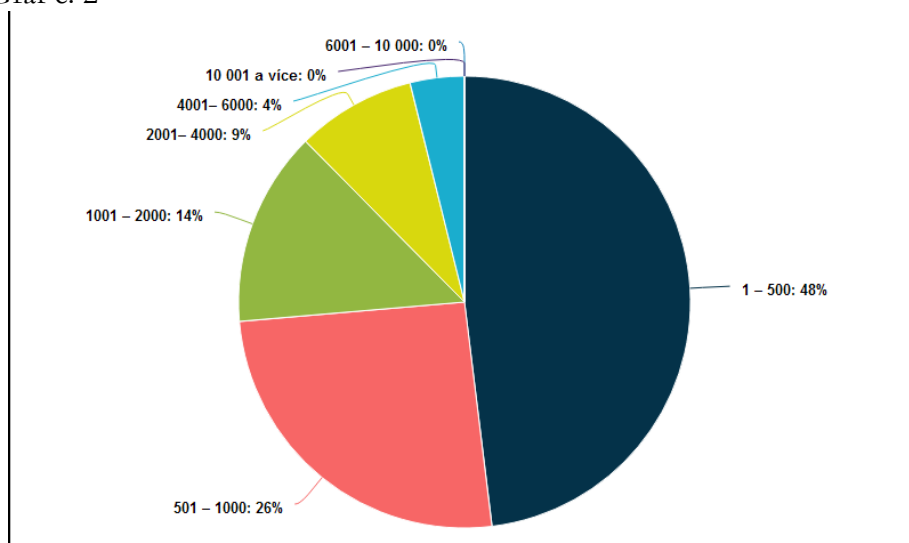
¹⁵⁶ O koncepčních nástrojích v ochraně životního prostředí bylo pojednáno na konferenci, jejímž výstupem je konferenční sborník, DAMOHORSKÝ, Milan; STEJSKAL, Vojtěch. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva: mezinárodní česko-polsko-slovenská konference konaná na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze ve dnech 24. až 26. října 2002 v Praze: sborník konference*. Praha: Univerzita Karlova, 2003. 206 s. ISBN 80-85889-47-1. Další publikací zabývající se mimo jiné koncepčními nástroji v ochraně životního prostředí je již zmíněná v souvislosti s mojí publikací VOMÁČKA, Vojtěch; ŽIDEK, Dominik a kol. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 561. 336 s. ISBN 978-80-210-8343-1.

linných materiálů či o volném pohybu psů), dále však uvedly také územní plány obcí, strategické rozvojové plány obcí, či systém odpadového hospodářství.“ Z uvedených odpovědí respondentů je zjevné, že jako koncepční nástroje vnímají „a to chybně“ normativní nástroje obcí, typicky zastoupené obecně závaznými vyhláškami a nařízeními obce (o kterých bude pojednáno v podkapitole 3. 2). Přičemž povaha a způsob závaznosti obou těchto nástrojů je zcela odlišný. V ostatním je povědomí obcí o koncepčních nástrojích zásadně správné. Zastoupení reprezentativního vzorku obcí dle krajů (graf č. 1) a také velikosti obcí (graf č. 2) dotazníkového šetření III. představují následující grafy.

Graf č. 1



Graf č. 2



Výstup dotazníkového šetření III. zcela koresponduje s tématem této práce, když respondenty představují skutečně malé obce (téměř polovina do 500 obyvatel, další podstatná část do 2000 obyvatel). Proto je s výsledky dotazníkového šetření III. v této podkapitole relevantně pracováno.

Jak bylo uvedeno shora, územní plán obce, dále povodňový plán obce a konečně plán odpadového hospodářství obce představují zásadní koncepční dokumenty malých obcí.

Územní plán obce je koncepčním nástrojem územního plánování¹⁵⁷. Usměrnjuje rozvoj území obce a chrání jeho hodnoty, naplňuje cíle a úkoly územního plánování. Územní plán zohledňuje a upřesňuje cíle, úkoly a záměry rámcově vymezené v politice územního rozvoje a zásadách územního rozvoje, je prostředkem jejich implementace a konkretizace. Územní plán však stanoví i vlastní priority obce týkající se rozvoje a uspořádání jejího území, vlastní záměry a hodnoty území obce.¹⁵⁸ Stěžejním právním předpisem je stavební zákon¹⁵⁹, konkrétně právní úprava §§ 43 an. včetně mnoha vyhlášek, které regulují v detailech dílčí otázky územního plánování. O pořízení územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce. Návrh zadání územního plánu zpracuje pořizovatel (obecní úřad obce s rozšířenou působností v rámci přenesené působnosti) ve spolupráci s určeným členem zastupitelstva. Dle § 47 odst. 2 stavebního zákona zašle pořizovatel návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu. V případě pořizování územního plánu jiným obecním úřadem zašle pořizovatel návrh zadání též obci, pro kterou ho pořizuje. Pořizovatel doručí návrh zadání veřejnou vyhláškou. Do 15 dnů ode dne doručení může každý uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatnit u pořizovatele vyjádření, ve kterém uvedou požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů. V téže lhůtě uplatní krajský úřad jako příslušný úřad u pořizovatele stanovisko, sousední obce mohou uplatnit podněty. Krajský úřad ve stanovisku k tomu návrhu uvede, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů (dle § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů, orgán kraje v přenesené působnosti při pořizování územního plánu stanoví podrobnější požadavky na obsah a rozsah

¹⁵⁷ K tomu také rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2018, č. j. 6 A 205/2015-77. V bodě 79 uvádí a vymezuje územní plán: „Územní plán představuje koncepční nástroj územního plánování, zatímco regulační plán a územní rozhodnutí jsou nástroji realizačními. Podstatnou vlastností územního plánu je jeho závaznost pro pořízení a vydání regulačního plánu orgány obce a pro jejich rozhodování o území obce, zejména pro vydávání územních rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37).“

¹⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37.

¹⁵⁹ Stavební zákon prošel s účinností od 1. 1. 2018 rozsáhlou novelizací zákonem č. 225/2017 Sb. O vybraných aspektech rozsáhlé novelizace pojednal Židek, D. v kapitole osmé disertační práce *Environmentalizace veřejného stavebního práva – současný stav a perspektivy*, op. cit.

vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně návrhu zpracování možných variant řešení, dále stanoví na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 případný požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí). Územní plán je tak koncepčním nástrojem ochrany životního prostředí a koncepcí ve smyslu zákona o posuzování vlivů, která podléhá procesu posuzování vlivů na životní prostředí pouze fakultativně¹⁶⁰. Nejpozději 7 dní před uplynutím této lhůty doručí příslušný orgán ochrany přírody pořizovateli a příslušnému úřadu stanovisko podle § 45i ZOPK. K připomínkám, vyjádřením a podnětům uplatněným po uvedených lhůtách se nepřihlíží. Na základě uvedeného postupu a jeho výsledků zajistí pořizovatel úpravu návrhu zadání územního plánu. Upravený návrh zadání se předá ke schválení zastupitelstvu (obec v rámci samostatné působnosti). Nutnost zpracování variantního řešení ukládá zastupitelstvo obce, je-li to důvodné nebo na základě podnětu dotčeného orgánu či příslušného úřadu. Na základě schváleného zadání územního plánu pořizovatel pořídí návrh územního plánu a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (pokud se tedy zpracovává), jehož součástí je i posouzení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Co do náležitosti obsahu vyhodnocení vlivů v rozsahu dle § 19 odst. 2 stavebního zákona je toto stanoveno prováděcím právním předpisem. O návrhu a vyhodnocení vlivů se koná společné jednání, kdy jak dotčené orgány, tak sousední obce, či obec – pro kterou se územní plán pořizuje, mohou uplatnit stanoviska, nebo připomínky. Stejně tak se k návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivů může vyjádřit prostřednictvím připomínek veřejnost. Uplatněná stanoviska, připomínky a výsledky konzultací jsou podkladem pro vydání stanoviska příslušným úřadem¹⁶¹ dle zákona o posuzování vlivů. Pro naturově chráněné oblasti platí postup dle § 45i ZOPK¹⁶². Neobsahuje-li vyhodnocení vlivů náležitosti dle stavebního zákona (to je posouzení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí s náležitostmi stanovenými v příloze stavebního zákona, včetně posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast), může být orgánem kraje požadováno dopracování. Poté následuje fáze řízení o územním plánu. Pokud by byl návrh územního plánu podstatně upraven, je potřeba nově stanovisko příslušného úřadu, resp. příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny dle § 45i ZOPK. Návrh se pak předkládá ke schválení zastupitelstvu obce, přičemž musí obsahovat odůvodnění koncepce, jehož obsahové náležitosti stanoví vedle správního řádu také § 53 odst. 5 stavebního zákona (patří sem také zpráva o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahující základní informace o výsledcích tohoto vyhodnocení včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí, stanovisko krajského úřadu dle § 10g zákona o posuzování vlivů a sdělení, jak bylo zohledněno, s uvedením závažných důvodů, pokud některé požá-

¹⁶⁰ Z dotazníkového šetření III. vyplynulo, že 64 % reprezentativního vzorku obcí má za, že územní plán obce podléhá posuzování vlivů na životní prostředí, 16 % si myslí že „spíše ano“, 6 % „neví“, 5 % „spíše ne“ a 9 % si myslí, že územní plán obce nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁶¹ Ministerstvo životního prostředí nebo orgán kraje v přenesené působnosti. K tomu § 3, § 21, § 22 zákona o posuzování vlivů.

¹⁶²Tento naznal k 1. 1. 2018, stejně jako stavební zákon, změny. V podrobnostech odkazují na citované ustanovení, neboť jeho další rozbor by byl nad rámec vymezeného tématu této práce.

davky nebo podmínky zohledněny nebyly). Monitoring územního plánu probíhá každé 4 roky v podobě zprávy o uplatňování územního plánu. Lze jen dodat, že územní plán se vydává formou opatření obecné povahy.

Dotazníkovým šetřením III. bylo zjištěno, že 95 % reprezentativního vzorku obcí má územní plán, 3 % je v procesu pořizování, 2 % územní plán nemá. Nejvíce problematickým aspektem územního plánování obcí je dle respondentů „administrativní zátěž při změnách územního plánu, administrativní náročnost, byrokracie a zdoluhavost územního plánování, dále tlak na intenzivní využívání zemědělské půdy k jiným aktivitám, zejména k výstavbě, tlak na svazování řek a ubývání stromů, snaha o dosažení optimálního rozdělení ploch dle druhu a dát do souladu plány obce s ostatními a nadřazenými plány, dále neustále se měnící stavební zákon a příslušné vyhlášky, ochrana zemědělského půdního fondu, kdy se nejprve orná půda nechránila téměř vůbec, nyní je tomu naopak a to může zcela zásadně ovlivnit udržitelný rozvoj obce, poloha obcí ve zvláště chráněných oblastech, střet veřejného zájmu s vlastnickými vztahy k pozemkům, či tlak vlastníků pozemků na rozšiřování ploch pro bydlení a dokonce to, že do procesu územního plánování může každý mluvit.“ Územní plánování je tématem, kterým se velice často zabývá odborná veřejnost. Uvedené má odraz v existenci řady odborných publikací, zabývajících se jak běžnými, tak problematickými aspekty územního plánování obcí¹⁶³. Shora je naznačen toliko základní rámec problematiky územního plánu, a to ve vazbě na zákon o posuzování vlivů (pokud je předmětem zájmu územní plán jako koncepční nástroj). Problematika územního plánování je natolik obsáhlá, že jí nesluší toliko rámcové, pro účely vymezení jednoho z koncepčních nástrojů obce, zpracování. Z uvedených důvodů se v této práci nezabývám územním plánováním obce a územní plán (jako jeden z nejvýznamnějších koncepčních nástrojů obce) nebyl zvolen jako reprezentativní příklad koncepčního nástroje obce, kterému je věnována v oddíle 3. 1. 2 pozornost.

Povodňový plán obce je dalším koncepčním nástrojem, který však obec zpracovává pouze tehdy, pokud v jejím územním obvodu může dojít k povodni (právní úprava § 71

¹⁶³ Například ZAHUMENSKÁ, V.; BENÁK, J. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 152 s. ISBN 978-80-7552-404-1. Dále ZAHUMENSKÁ, V.; HUMLÍČKOVÁ, P. Územní plánování v datech se zaměřením na účast veřejnosti. *Časopis pro právní vědu a praxi, Masarykova univerzita*, 2014, XXII, 3/2014, s. 260-273. ISSN 1210-9126, a mnohé další. Územní plány jsou předmětem zájmu řady vysokoškolských kvalifikačních prací, například PAVLÍKOVÁ, J. *Územní plánování a ochrana životního prostředí* [online]. Brno, 2016, 56 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

Zároveň jsou otázky územního plánování obcí rozhodovány před správními soudy, když se jedná o zdaleka nejčastější agendu v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy (z aktuální judikatury lze poukázat na rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2018, č. j. 6 As 106/2017-26, rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 325/2017-41, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 3. 2018, č. j. 30 A 161/2016-102 nebo rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2018, č. j. 1 As 287/2017-58). O problematice územního plánu obce informuje také veřejný ochránce práv. *Veřejný ochránce práv. Veřejný ochránce práv. Veřejný ochránce práv a územní plán obce (nejčastější dotazy)* [online]. www.ochrance.cz, publikováno září 2013 [cit. 20. 6. 2018].

vodního zákona, s tím související (§§ 65 až 87 VZ¹⁶⁴). Úpravu povodňového plánu obce doplňuje odvětvová technická norma vodního hospodářství, metodika TNV 75 2931 Povodňové plány¹⁶⁵. Povodňový plán může být i v digitální podobě, kdy Ministerstvo životního prostředí poskytuje Metodiku pro tvorbu digitálních povodňových plánů¹⁶⁶. Povodňový plán obce obsahuje údaje pro ochranu před povodněmi. Obec jej zpracovává v rozsahu, který odpovídá potřebám obce (jeho zpracování je zásadně fakultativní, resp. záleží na vyhodnocení dané lokality). Povodňový plán je zpracován v rámci přenesené působnosti obce (§ 78 odst. 1, 3 písm. b) a § 126a VZ). Povodňový plán obsahuje zpravidla část věcnou (to je část s údaji o zdrojích povodňového nebezpečí a opatřeních k ochraně před povodněmi), dále část operační (to je část se spojeními na pracovníky a složky povodňové ochrany) a konečně část grafickou. Ve vztahu k velikosti obce, jejímu vnitřnímu územnímu členění osídlení a územnímu rozsahu předpokládané záplavy, řeší povodňový plán obce přípravu a zabezpečení jednotlivých sdělovacích, organizačních, technických, evakuačních a jiných konkrétních opatření. Bilancuje s možností využití vlastních místně dostupných sil a prostředků složek integrovaného záchranného systému, vše směřující k záchraně ohroženého obyvatelstva a majetku v územním obvodu obce. Povodňový plán je charakterizován zkoordinovanou a systémovou připraveností postupů od vyhlášení nebezpečí povodně, provázaností postupů při řízení a usměrňování jednotlivých opatření k ochraně a minimalizování následků povodně¹⁶⁷. Například obec Drnovice v okrese Vyškov má digitální povodňový

¹⁶⁴ Ust. § 71 VZ: „Povodňovými plány se pro účely tohoto zákona rozumějí dokumenty, které obsahují způsob zajištění včasných a spolehlivých informací o vývoji povodně, možnosti ovlivnění odtokového režimu, organizaci a přípravu zabezpečovacích prací; dále obsahují způsob zajištění včasné aktivizace povodňových orgánů, zabezpečení hlásné a blížkové služby a ochrany objektů, přípravy a organizace záchranných prací a zajištění povodní narušených základních funkcí v objektech a v území a stanovení směrodatné limity stupňů povodňové aktivity. (odst. 1) Obsah povodňových plánů se dělí na a) věcnou část, která zahrnuje údaje potřebné pro zajištění ochrany před povodněmi určitého objektu, obce, povodí nebo jiného územního celku, směrodatné limity pro vyhlášení stupňů povodňové aktivity, za b) organizační část, která obsahuje jmenné seznamy, adresy a způsob spojení účastníků ochrany před povodněmi, úkoly pro jednotlivé účastníky ochrany před povodněmi včetně organizace hlásné a blížkové služby, za c) grafickou část, která obsahuje zpravidla mapy nebo plány, na kterých jsou zakresleny zejména záplavová území, evakuační trasy a místa soustředění, hlásné profily, informační místa. (odst. 2) Povodňovými plány územních celků jsou za a) povodňové plány obcí, které zpracovávají orgány obcí, v jejichž územních obvodech může dojít k povodni, ... (část odst. 3) U povodňových plánů územních celků (odstavec 3) zpracovatelé každoročně prověřují jejich aktuálnost zpravidla před obdobím jarního tání a toto prověření dokladují. Ostatní povodňové plány (odstavec 4) zpracovatelé přezkoumávají při podstatných změnách podmínek, za nichž byly zpracovány. Pokud z přezkoumání vyplývá potřeba úpravy nebo doplnění povodňového plánu, učiní tak zpracovatelé neprodleně. (odst. 6) Věcnou a grafickou část povodňového plánu územních celků a jeho změny zpracovatelé předkládají nadřízenému povodňovému orgánu k potvrzení souladu s povodňovým plánem vyšší úrovně. U povodňových plánů pozemků a staveb potvrzuje soulad povodňový orgán obce. Jde-li o stavbu přesahující svým rozsahem nebo vlivem na okolí významně území obce, potvrzuje soulad nadřízený povodňový orgán a nižší povodňové orgány o tom informuje. Potvrzením souladu se stává věcná a grafická část povodňového plánu závaznou. Organizační část povodňového plánu zpracovatelé průběžně upravují a poskytují dotčeným povodňovým orgánům a účastníkům řízení ochrany před povodněmi k využití, pokud jim není přístupná na portálu veřejné správy v elektronické podobě. (odst. 7).

¹⁶⁵ Ta není obecně závazná, avšak je zásadním metodickým materiálem ke zpracování povodňových plánů.

¹⁶⁶ Ministerstvo životního prostředí České republiky. Metodika pro tvorbu digitálních povodňových plánů [online]. http://www.povis.cz/met_dpp_2009/, publikováno 17. 2. 2014 [cit. 20. 6. 2018].

¹⁶⁷ HORÁČEK, Z.; KRÁL, M.; STRNAD, Z.; VYTEJČKOVÁ, V., 2013, op. cit., s. 193-194.

plán¹⁶⁸, stejně tak malá obec Topolany¹⁶⁹ nebo Javorník¹⁷⁰. Dotazníkovým šetřením III. bylo zjištěno, že 63 % z reprezentativního vzorku obcí má povodňový plán obce.

Dalším koncepčním nástrojem je plán odpadového hospodářství obce, jehož právní úprava se nachází v části sedmé (§§ 41 až 44) zákona o odpadech. Moderní odpadové hospodářství je aktivitou bezprostředně související s ochranou životního prostředí. Jeden z dílčích typů regulace zdrojů znečišťování na území obce představují právě plány odpadového hospodářství, jejichž účelem je vytváření podmínek pro předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi. S ohledem na obligatorní povinnost obcí normovat na svém území systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, tedy obligatorní povinnost zabývat se odpadovou problematikou, a zřídka se vyskytující zpracování a zanalyzování této problematiky¹⁷¹, je právě tento koncepční nástroj obce zvolen reprezentativním příkladem koncepčního nástroje obce v ochraně životního prostředí, kterému je dále věnována pozornost (oddíl 3. 1. 2). Splňují dnešní plány odpadového hospodářství obce svoji environmentální roli a nejedná se pouze o zmapování problémů, ale o skutečné nalézání koncepčních řešení? Oddíl 3. 1. 2 je zpracován na základě mého odborného příspěvku *Plán odpadového hospodářství obce*, publikovaného ve sborníku z konference Cofola 2016.¹⁷²

S ohledem na shora uvedené dlužno dodat, že koncepčních nástrojů v ochraně životního prostředí je celá řada, avšak většina z nich je vydávána na vyšší jak „obecní úrovni malých obcí“. Pokud koncepční nástroj vydaný na vyšší úrovni obsažením lokality zasahuje obecní území malých obcí, musí se jím taková obec řídit (neboť jsou zde hierarchické vazby).

V posledním oddíle 3. 1. 3 budou uvedeny závěry zkoumané problematiky s dílčími sjednocujícími poznatky. Zároveň budou vyhodnoceny stanovené hypotézy, ve vztahu k této podkapitole.

¹⁶⁸ Drnovice. *Povodňový plán obce Drnovice* [online]. Není uvedeno datum publikace, [cit. 24. 6. 2018]. Dostupné z: <https://www.edpp.cz/povodnovy-plan/drnovice-u-vyskova/>

¹⁶⁹ Topolany. *Povodňový plán obce Topolany* [online]. Není uvedeno datum publikace, [cit. 24. 6. 2018]. Dostupné z: <https://www.edpp.cz/povodnovy-plan/topolany/>

¹⁷⁰ Javorník. *Povodňový plán obce Javorník*. [online]. Není uvedeno datum publikace, [cit. 24. 6. 2018]. Dostupné z: <https://www.edpp.cz/povodnovy-plan/javornik/>

¹⁷¹ Kdy lze odkázat toliko na HANÁK, J. *Postavení obcí při nakládání s odpadem* [online]. Brno, 2013. 204 s. Diplomová práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

¹⁷² ŠVARCOVÁ, Kateřina. Plán odpadového hospodářství obce. In KYSELOVSKÁ, Tereza; CHORVÁT, Michal; KADLUBIEC, Vojtěch; SPRINGINSFELDOVÁ, Nelly; VIRDZEKOVÁ, Alica; DRLIČKOVÁ, Klára (eds.). *Cofola 2016: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Řada teoretická, Ed. Scientia, č. 564., 2016. s. 214-252, 38 s. ISBN 978-80-210-8363-9.

3.1.1 Obec jako „předkladatel koncepce“ dle zákona o posuzování vlivů

Tento oddíl je zpracován, jak bylo uvedeno shora, prostřednictvím mé odborné kapitoly *Postavení „obce“ v rámci posuzování vlivů na životní prostředí*, publikované v monografii *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*.¹⁷³ Koncepcí dle zákona o posuzování vlivů jsou myšleny dokumenty rozvojového charakteru vykazující odbornost, dlouhodobost a komplexnost, to je strategie, politiky, plány nebo programy včetně těch, které jsou spolufinancované z prostředků fondů Evropské unie, zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané¹⁷⁴. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES používá v tomto smyslu pojem „plány a programy“. Bližší vymezení toho, které koncepce podléhají posuzování vlivů, upravuje § 10a zákona o posuzování vlivů. Jedná se například o územní plány obcí, státní energetickou koncepci, územní energetickou koncepci, plán odpadového hospodářství České republiky, plány odpadového hospodářství krajů či plány odpadového hospodářství obcí (i když povinnost posuzovat je jako koncepci dle uvedeného zákona je na teoreticko-právní úrovni diskutována¹⁷⁵), mezinárodní plány povodí, národní plány povodí a dílčí povodí, oblastní plány rozvoje lesů, státní surovinová politika, státní politika životního prostředí či koncepce, které mají potenciál relevantně ovlivnit území evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí. Posuzování vlivů koncepcí je nazýváno zkratkou „SEA“ (která bude také dále používána), to je Strategic Environmental Assessment. Posuzování vlivů koncepcí je upraveno v § 10a až § 10i zákona o posuzování vlivů, přičemž uvedená právní úprava prošla s účinností od 1. 11. 2017 zásadní novelizací zákonem č. 326/2017 Sb. Nutno dodat, že následně obsahuje zákon o posuzování vlivů v hlavě třetí ustanovení společná pro proces posuzování vlivu záměrů na životní prostředí, tak posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí. V hlavě druhé je upravena otázka posuzování vlivů přesahující hranice České republiky¹⁷⁶.

V rámci procesu posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí lze rozlišit postavení obce jako předkladatele dané koncepce, dále postavení obce jako dotčeného územního

¹⁷³ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Postavení „obce“ v rámci posuzování vlivů na životní prostředí. op. cit.

¹⁷⁴ Ust. § 3 písm. b) zákona o posuzování vlivů.

¹⁷⁵ K tomu HANÁK, J., 2013, op. cit.

¹⁷⁶ Diskutovanou novelou zákona o posuzování vlivů byla také novela provedená s účinností od 1. 4. 2015 zákonem č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Ta se však právní úpravy posuzování koncepcí v zásadě nedotkla. Další zásadní novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí započala účinnosti k 1. 1. 2018, a to novela zákonem č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Ta se ustanovení § 10a až § 10i přímo nedotkla, avšak nepřímo dopad na SEA má (§ 16 zákona o posuzování vlivů). V zásadě se však týká záměrů, nikoli koncepcí.

samosprávného celku, dotčeného správního orgánu¹⁷⁷ či „veřejnosti“, kterou zákon označuje pojmem „každý“, s uvedeným souvisí i odlišná práva a povinnosti. Proces posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí není správním řízením dle správního řádu. Lze jej rozlišit na několik fází. „Oznámení koncepce – zjišťovací řízení – vyhodnocení koncepce – návrh koncepce – stanovisko k návrhu koncepce – sledování a rozbor vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví“. Specifiky se vyznačuje posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace (k tomu § 10i zákona o posuzování vlivů).

Předmětem zájmu tohoto oddílu je dále výhradně postavení obce jako předkladatele koncepce.

Jaké koncepce podléhají procesu posuzování vlivů na životní prostředí, bylo rámcově vymezeno shora (§ 3 písm. b) zákona o posuzování vlivů). Dle § 10a písm. a), b) a c) zákona o posuzování vlivů, se jedná o „*koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1, zpracovávané v oblasti zemědělství, lesního hospodářství, myslivosti, rybářství, nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství, telekomunikací, cestovního ruchu, územního plánování, regionálního rozvoje a životního prostředí včetně ochrany přírody, a dále koncepce, u kterých podle stanoviska orgánu ochrany přírody nelze vyloučit významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptáčích oblastí podle zákona o ochraně přírody a krajiny; tyto koncepce podléhají posuzování vždy* (písm. a), *koncepce podle písmene a), u nichž je dotčené území tvořeno územním obvodem jedné nebo několika obcí, které stanoví využití území místního významu, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení podle § 10d* (písm. b), *změny koncepcí podle písmen a) a b), pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení podle § 10d* (písm. c). Negativní vymezení obsahuje § 10a odst. 4 uvedeného zákona¹⁷⁸. Do 31. 10. 2017 podléhaly posuzování veškeré koncepce vymezitelné § 10a odst. 1 písm. a), s dopadem „nad“ území jedné obce. To znamenalo, že pokud by bylo dotčené území tvořeno územním obvodem několika obcí, ze zákona by podléhala taková koncepce posuzování vlivů. Od 1. 11. 2017 již není územní obvod jedné obce limitem pro obligatorní postoupení koncepce do celého procesu posuzování vlivů na životní prostředí. U koncepcí na místní úrovni (nikoliv nutně pouze pro územní obvod jediné obce) bude posuzován význam vlivů koncepce na životní prostředí a proces SEA může být ukončen ve fázi zjišťovacího řízení¹⁷⁹. „*Za místní či lokální*

¹⁷⁷ V této pozici však jedničková obec dle mého s ohledem na zákonem svěřené pravomoci v jednotlivých složkových zákonech nevystupuje.

¹⁷⁸ Ust. § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů „*Předmětem posuzování podle tohoto zákona nejsou a) koncepce zpracovávané pouze pro účely obrany státu, b) koncepce zpracovávané pro případ mimořádných událostí, při kterých dochází k závažnému a bezprostřednímu ohrožení životního prostředí, zdraví, bezpečnosti nebo majetku osob,*^{4a} *c) finanční a rozpočtové koncepce.*“

¹⁷⁹ Dle důvodové zprávy k zákonu č. 326/2017 Sb., u koncepcí zpracovávané pro území dvou a více obcí odpadá možnost ve zjišťovacím řízení určit, zda bude předmětem posouzení v procesu SEA či nikoliv. Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2001/42/ES však takovou možnost poskytuje. V tomto ohledu bylo platné znění zákona o posuzování vlivů přísnější oproti požadavkům uvedené směrnice. Dle čl. 3 odst. 3 směrnice, posouzení vlivů na životní prostředí je vyžadováno u plánů, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni, pokud se určí potenciální významný vliv na životní prostředí. Slovní spojení „využití menších

*koncepce tak zpravidla budou považovány koncepce řešící území jedné obce, tedy stejně jako dosud. Není však vyloučeno, že nově do takovéto kategorie koncepcí mohou spadat i koncepce pro území dvou, popřípadě více obcí. K rozlišení, zda koncepce řeší záležitosti místního významu, je třeba přistupovat individuálně se zohledněním okolností konkrétní koncepce, a to především se zohledněním významnosti a rozsahu potenciálních vlivů na životní prostředí.*¹⁸⁰ Na komunální úrovni se jedná o strategické, sektorové a rozvojové dokumenty pro území jednotlivých obcí. Z pozice obce jako předkladatele je vhodné upozornit na územní plán, neboť se jedná o koncepci vyznačující se při posuzování vlivů na životní prostředí jistými specifiky (k tomu § 10i zákona o posuzování vlivů).

Ten, kdo zpracovává koncepci nebo předkládá podnět k jejímu zpracování, je předkladatelem. Předkladatel je povinen předložit oznámení koncepce příslušnému úřadu v listinné a v elektronické podobě, s náležitostmi dle přílohy č. 7 citovaného zákona (jedná se o údaje o předkladateli, dále o údaje o koncepci, o dotčeném území, předpokládaných vlivech koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví ve vymezeném dotčeném území a o doplňující údaje). Pokud nebude oznámení koncepce v souladu se zákonem, příslušný úřad o tom předkladatele vyrozumí a vrátí mu oznámení.

Lze rozlišovat koncepce, které jsou posuzovány automaticky a ty, jejichž posuzování závisí na výsledku zjišťovacího řízení (k tomu shora vymezení koncepcí). Před 1. 11. 2017 se jednalo o koncepce dle § 10a odst. 1 písm. a), pokud bylo dotčené území tvořeno územním obvodem více než jedné obce. Typické komunální koncepce s vlivem pouze na území té které obce se pak posuzují dle výsledku zjišťovacího řízení. Zjišťovací řízení má dva cíle, za prvé upřesnění obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí (tzv. scoping) a u koncepce dle § 10a odst. 1 písm. b) a c) mimo již uvedené nejprve zjištění, zda koncepce nebo změna koncepce může mít významný vliv na životní prostředí a zda bude tedy vůbec posuzována podle zákona o posuzování vlivů (tzv. screening). V rámci tzv. scopingu příslušný úřad stanoví také požadavek na zpracování variant koncepce či počet vyhotovení návrhu koncepce k předání příslušnému úřadu. „*Nejde-li o koncepci podle odstavce 3, je příslušný úřad povinen uvést v závěru zjišťovacího řízení důvody, pro které není posuzování podle tohoto zákona požadováno.*“¹⁸¹ Relevance vyjádření dotčených orgánů, krajů a obcí¹⁸², stejně tak „ve-

oblastí na místní úrovni“ vždy neznamená územní obvod jedné obce. Kritériem, zda v daném případě bude koncepce podrobena procesu SEA, nemá být velikost dotčeného území, ale zjištění, zda koncepce může mít významný vliv na životní prostředí. In: Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 17. 8. 2018].

¹⁸⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., op. cit.

¹⁸¹ Ust. § 10d odst. 4 zákona o posuzování vlivů.

řejnosti“ k oznámení koncepce nalézá v této fázi procesu uplatnění, neboť vyjádření jsou jedním z podkladů příslušného úřadu, mimo samotné oznámení. Zjišťovací řízení se končí ve lhůtě 35 dnů ode dne zveřejnění oznámení koncepce, a to odůvodněným písemným závěrem zjišťovacího řízení (požadavky na odůvodnění jsou kladeny v § 10d odst. 3, 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).¹⁸³

Příslušný úřad zašle závěr zjišťovacího řízení předkladateli, a to neprodleně. Co do právní povahy závěru zjišťovacího řízení lze dodat, že je úkonem dle části IV. správního řádu, proto jej lze přezkoumat postupem dle § 156 správního řádu¹⁸⁴, či následně opravnými prostředky proti vydané koncepci. Obec pak musí pečlivě dodržet příslušným úřadem stanovený obsah a rozsah vyhodnocení, včetně požadavku na zpracování v úvahu přicházejících variant, a dále to, v jakém počtu vyhotovení má být příslušnému úřadu předán návrh koncepce.¹⁸⁵ Poté, co obdrží předkladatel koncepce závěr zjišťovacího řízení, byl dle právní úpravy účinné do 31. 10. 2017 povinen do 30 dnů zajistit osobu posuzovatele ke zpracování vyhodnocení koncepce. Od 1. 11. 2017 není stanovena lhůta k zajištění této osoby, splňující požadavky § 19 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Nejpozději s předáním návrhu koncepce dle § 10f odst. 1 informuje o uvedené sobě příslušný úřad. Tato lhůta nebyla dle důvodové zprávy dodržována (zejména s ohledem na povinnost vybrat posuzovatele v souladu s platnými předpisy o veřejných zakázkách)¹⁸⁶. Mezi základní povinnosti předkladatele patří v tuto chvíli spolupráce s posuzovatelem při zpracování vyhodnocení koncepce, předávání vyjádření došlých v průběhu zpracování návrhu koncepce.

¹⁸² Kdy novela výslovně zavádí, dle § 10c odst. 2 zákona o posuzování vlivů: „*Pokud oznámení koncepce splňuje náležitosti podle odstavce 1, zašle příslušný úřad do 10 dnů ode dne jeho obdržení dotčeným orgánům, dotčeným krajům a případně také dotčeným obcím, které příslušný úřad určí s ohledem na předpokládané místní vlivy koncepce na životní prostředí, informaci o přijetí oznámení koncepce spolu s upozorněním na možnost vyjádřit se k oznámení koncepce. V téže lhůtě zveřejní oznámení podle § 16.*“

¹⁸³ Novela s účinností od 1. 11. 2017 mění také způsob obesílání dotčených subjektů. V podrobnostech lze odkázat na důvodovou zprávu, nicméně u lokálních koncepcí lze předpokládat častější doručování samosprávám na úrovni obcí, resp. místních částí. V případě koncepcí zpracovávaných pro území pouze jedné obce bude tato obec individuálně obesílána (krom dotčeného kraje) vždy. Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., op. cit.

¹⁸⁴ Dle § 156 správního řádu: *Jestliže vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu trpí vadami, které lze opravit, aniž tím bude způsobena újma některé z dotčených osob, správní orgán je opraví usnesením, které se pouze poznamená do spisu. (odst. 1) Vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. (odst. 2)*

¹⁸⁵ BAHÝLOVÁ, L.; KOCOUREK, T.; VOMÁČKA, V., 2015, op. cit., s.144.

¹⁸⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., op. cit.

Posuzovatel je po předkladateli oprávněn požadovat informace nezbytné pro zpracování vyhodnocení a ten je povinen mu je v potřebném rozsahu poskytnout. S ohledem na skutečnost, že koncepci jako takovou může pro předkladatele zpracovávat i jiná osoba, je nutné uvažovat také osobu zpracovatele. Obec, jako předkladatel koncepce, pak musí zajistit efektivní spolupráci všech tří subjektů – tj. předkladatele, zpracovatele i posuzovatele. „Předkladatel spolupracuje při zpracování návrhu koncepce s posuzovatelem s cílem zohlednit v koncepci posuzovatelem doporučená opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci negativních vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví.“¹⁸⁷

Předkladatel poté předá příslušnému úřadu hotový návrh koncepce v listinné a elektronické podobě, jehož součástí je také vyhodnocení zpracované posuzovatelem. „Pokud vyhodnocení obsahuje náležitosti podle přílohy č. 9 k tomuto zákonu, zašle příslušný úřad do 10 dnů ode dne, kdy mu byl doručen návrh koncepce, dotčeným orgánům, dotčeným krajům a případně také dotčeným obcím, které příslušný úřad určil podle § 10c odst. 2, informaci o přijetí návrhu koncepce spolu s upozorněním na možnost vyjádřit se k návrhu koncepce. Příslušný úřad zároveň může na základě návrhu koncepce a vyjádření veřejnosti k oznámení stanovit, že od veřejného projednání upouští. V téže lhůtě zveřejní návrh koncepce podle § 16. Pokud vyhodnocení neobsahuje náležitosti podle přílohy č. 9 k tomuto zákonu, vrátí jej v téže lhůtě příslušný úřad k doplnění.“¹⁸⁸ Do 31. 10. 2017 tak bylo obligatorní veřejné projednání, od 1. 11. 2017 se od uvedeného povinného konání veřejného projednání upouští, neboť pouze některé koncepce jsou předmětem intenzivního zájmu široké veřejnosti, jiné prochází stanoveným procesem téměř bez povšimnutí. Konání veřejného projednání je pak neefektivním a toliko formálním krokem, zvyšujícím administrativní a nákladovou náročnost procesu.¹⁸⁹ Zároveň právní úprava účinná od 1. 11. 2017 precizuje lhůtu k vrácení vyhodnocení k doplnění.

Dle § 10f odst. 3 citovaného zákona je předkladatel povinen zveřejnit informaci o místě a času konání veřejného projednání návrhu koncepce na své úřední desce, a to nejméně 10 dnů před jeho konáním. Tyto informace budou dále zveřejňovány v informačním systému SEA (zajištění publicity projednání¹⁹⁰). Současně je povinen o místě a času konání tohoto veřejného projednání informovat příslušný úřad.

Veřejné projednání návrhu koncepce nesmí být konáno dříve než po uplynutí 30 dnů ode dne předložení návrhu koncepce příslušnému úřadu. Veřejné projednání zajišťuje předkladatel. Předkladatel je zároveň povinen nejpozději do 5 dnů ode dne konání veřejného projednání návrhu koncepce zaslat zápis z tohoto veřejného projednání příslušnému úřadu a současně jej zveřejnit na internetu. Nejpozději do 5 dnů ode dne konání veřejného projednání návrhu koncepce může zaslat předkladatel příslušnému úřadu své pí-

¹⁸⁷ Ust. § 10d odst. 5 zákona o posuzování vlivů.

¹⁸⁸ Ust. § 10f odst. 2 zákona o posuzování vlivů.

¹⁸⁹ K tomu Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., op. cit.

¹⁹⁰ K tomu Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., op. cit.

semné vyjádření k vyhodnocení, v němž bude například podporovat tvrzení ve vyhodnocení. Na veřejné projednání se v tomto případě neuplatní § 17 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Dle § 10f odst. 6, 7, 8 uvedeného zákona, „Upustí-li příslušný úřad od veřejného projednání postupem podle odstavce 2, může každý zaslat své písemné vyjádření k návrhu koncepce příslušnému úřadu ve lhůtě do 20 dnů ode dne jeho zveřejnění. K vyjádřením zaslaným po lhůtě příslušný úřad nepřiblíží. (odst. 6) Příslušný úřad neprodleně po uplynutí lhůty podle odstavce 5 nebo 6 zašle došlá vyjádření předkladateli. (odst. 7) Předkladatel ve spolupráci s posuzovatelem zajistí vypořádání všech vyjádření k návrhu koncepce. Upravený návrh koncepce včetně informace o způsobu vypořádání všech vyjádření zašle předkladatel bez zbytečného odkladu příslušnému úřadu. (odst. 8). Výslovná právní úprava dle důvodové zprávy¹⁹¹ reaguje na dlouholetou aplikační praxi.

Příslušný úřad vydá ve lhůtě 20 dnů¹⁹² ode dne obdržení upraveného návrhu koncepce včetně informace o způsobu vypořádání vyjádření stanovisko k návrhu koncepce. Stanovisko je právní formou jiným správním úkonem podle části IV. správního řádu, s procesně-právní závazností (význam stanoviska plyne z toho, že bez stanoviska ke koncepci nemůže být koncepce schválena), nikoli hmotněprávní. Schvalující orgán nemusí požadavky a podmínky stanoviska do koncepce promítnout, ale postačuje jejich zohlednění. Nepromítnutí požadavků a podmínek musí odůvodnit. Pro tento postup je nutné, aby samotné stanovisko obsahovalo zcela konkrétní a jasné podmínky či požadavky, neboť lze těžko odůvodnit nepromítnutí obecných proklamací. Ve stanovisku může být vyjádřen nesouhlas s návrhem koncepce z hlediska možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, může být navrženo doplnění návrhu koncepce, popřípadě kompenzační opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce. Příslušný úřad zašle stanovisko ke koncepci neprodleně po jeho vydání předkladateli.

Po této konečné fázi následuje schvalování koncepce. Schvalujícím orgánem je zde v případě lokálních komunálních koncepcí právě obec. Schvalování koncepce již není součástí procesu dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, děje se dle příslušné zvláštní úpravy toho kterého koncepčního nástroje. Základní povinností je však poté schválenou koncepcí zveřejnit, včetně „prohlášení, které obsahuje zejména a) informaci, jak byly ve schválené koncepci zohledněny požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska ke koncepci, b) informaci, jak bylo ve schválené koncepci zohledněno vyjádření dotčeného státu, pokud byla koncepce předmětem mezistátního posuzování podle § 14a, c) odůvodnění vybrané varianty, pokud byl návrh koncepce zpracován ve variantách, d) informaci o účasti veřejnosti při zpracování koncepce a v procesu posuzování vlivů koncepce na životní prostředí, e) informaci o přijatých opatřeních pro zajištění sledování a rozboru vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví podle § 10h.“¹⁹³ Dle § 10g odst. 6 „O zveřejnění prohlášení podle

¹⁹¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., op. cit.

¹⁹² Do 31. 10. 2017 byla zákonem stanovena lhůta 30 dnů.

¹⁹³ Ust. § 10g odst. 5 zákona o posuzování vlivů.

odstavce 5 je předkladatel povinen do 7 pracovních dnů informovat příslušný úřad, dotčené orgány, dotčené kraje a případně také dotčené obce, které příslušný úřad určil podle § 10c odst. 2. “.

V rámci tzv. monitoringu má předkladatel koncepce povinnost zajistit sledování a zároveň rozbor vlivů schválené koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví. Jedná se o monitoring realizovaný po celou dobu platnosti koncepce. V případě výrazných negativních vlivů, které nebyly předvídané, je povinen zajistit přijetí opatření k odvrácení nebo zmírnění takových vlivů, informovat o tom příslušný úřad a dotčené správní úřady a současně rozhodnout o změně koncepce.

Nejdiskutovanější koncepcí, pořizovanou a schvalovanou obcí jako předkladatelem je územní plán (obec je pořizovatelem územního plánu).

Ustanovení § 10i zákona o posuzování vlivů upravuje specifika posuzování vlivů koncepcí – politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje a územního plánu). Jak bylo uvedeno shora, tato práce se nevěnuje problematice územního plánování, mimo jiné s ohledem na mnohost aspektů a obsáhlost materie, která je častým předmětem zájmu odborné veřejnosti. Přestože na druhou stranu nebylo a není možné se v této práci vyhnout alespoň rámcovým či popisným vymezením (z důvodu komplexnosti pojetí tématu na základě zvoleného přístupu). Pro ucelenost tohoto oddílu tak nutno dodat, že proces posuzování vlivů této koncepce na životní prostředí se řídí stavebním zákonem. Zároveň však nejsou dotčena některá ustanovení zákona o posuzování vlivů. Stavební zákon je *lex specialis* k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, některá ustanovení zákona o posuzování vlivů nejsou právní úpravou stavebního zákona dotčena, jiná se použijí přiměřeně nebo obdobně. Dle § 22 písm. d) zákona o posuzování vlivů orgány kraje vydávají stanovisko k posouzení vlivů provádění územního plánu na životní prostředí a jsou dotčenými orgány při jeho pořizování. Ustanovení §§ 2, 3, 10a, 10b, a 10h zákona o posuzování vlivů se použijí obdobně s tím, že zjišťovací řízení a veřejné projednání se postupem podle tohoto zákona neprovádí. Ust. § 10g se použije přiměřeně.

V informačním systému SEA¹⁹⁴ je dostupná řada stanovisek k územním plánům, jakožto koncepcím.

Dotazníkovým šetřením III. byly respondenti dotázáni, zda byli účastní řízení o posuzování vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví, a v jakém procesním postavení. 3 % z reprezentativního vzorku obcí byla účastna tohoto procesu z pozice předkladatele (nad rámec uvedeného 20 % bylo účastno z pozice dotčeného územního samosprávného celku, kdy obec je v tomto případě účastna podáním vyjádření v několika fázích uvedeného procesu, 4 % z pozice veřejnosti, kdy obec je v tomto případě účastna podáním vyjádření v několika fázích uvedeného procesu, 43 % nebylo).

¹⁹⁴ CENIA, česká informační agentura životního prostředí. *Informační systém SEA. Posuzování koncepcí* [online]. [cit. 30. 6. 2018].

3.1.2 Plán odpadového hospodářství obce

Plán odpadového hospodářství obce byl zvolen jako reprezentativní příklad koncepčního nástroje obce, kterému bude v této práci věnována pozornost. Tento oddíl je zpracován na základě mého odborného příspěvku *Plán odpadového hospodářství obce*, publikovaného ve sborníku z konference Cofola 2016.¹⁹⁵

Odpady vznikají jako vedlejší produkt většiny lidských aktivit. Narůstající produkce odpadů, jako důsledku konzumního života dnešní společnosti, stejně jako jejich co do „nebezpečnosti“ gradující charakter, působí negativními vlivy na životní prostředí (neboť to nedokáže současné odpady samovolně absorbovat). Co do lokace vzniku odpadů se jedná právě o území obcí. V souvislosti s rozvojem moderní doby se vyvinuly náhledy na nakládání s odpady, a sice od primární tendence pouhého odstranění odpadů k vytvoření, co do způsobu nakládání s odpady, pestřejší hierarchie (přičemž jakýkoli způsob řešení odpadové otázky úzce souvisí také s jejími ekonomickými aspekty). Uvedenému odpovídá také nastavení rozmanitých nástrojů, jež řeší jednotlivé odpadové otázky. Evropská legislativa, která sehrává zásadní roli, prosazuje přiblížení se „recyklační společnosti“, a to prostřednictvím úsilí o zamezení vzniku odpadů a o využívání odpadu jako zdroje.¹⁹⁶ Mezi strategické cíle odpadové oblasti, stanovené pro ČR v letech 2015-2024 patří předcházení vzniku odpadů, snižování měrné produkce odpadů, minimalizace nepříznivých účinků odpadů na lidské zdraví a životní prostředí, jak v důsledku jejich vzniku, tak v souvislosti s jejich nakládáním, udržitelný rozvoj společnosti a přiblížení se k evropské recyklační společnosti, maximální využívání odpadů jako náhrady primárních zdrojů a přechod na oběhové hospodářství.¹⁹⁷ Odpady je nutné vnímat nejen jako riziko pro životní prostředí či lidské zdraví, ale také jako potenciální zdroj surovin a energie.¹⁹⁸ S uvedenými aspekty odpadů je nutné pracovat. Jedním z nástrojů, prostřednictvím kterých je přistupováno k řešení odpadových otázek, je plán odpadového hospodářství obce. Obcím je za určitých zákonem stanovených podmínek obligatorně uloženo zpracování plánů odpadového hospodářství.

Stejně jako pro řadu jiných právních odvětví, i na poli právní regulace nakládání s odpady, resp. odpadového hospodářství, lze sledovat vystavění právní úpravy na určitých zásadách. Zásady jsou vyvozovány z právních norem regulujících dané odvětví, přičemž některé z nich nalézají explicitní vyjádření. Tyto zásady musí být reflektovány také při zpracování plánu odpadového hospodářství obce. V rámci odpadového hospodářství lze vycházet zejména ze zásady prevence, zásady odpovědnosti původce, znečišťovatel platí

¹⁹⁵ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Plán odpadového hospodářství obce., op. cit.

¹⁹⁶ Bod 28 preambule reflektující důvody přijetí Směrnice Evropského Parlamentu a Rady (ES) 98/2008 ze dne 19. 11. 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 6. 2018].

¹⁹⁷ Ministerstvo životního prostředí. *Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015-2024* [online]. © 2008–2018 Ministerstvo životního prostředí [cit. 2. 1. 2016].

¹⁹⁸ HANÁK, J., 2013, op. cit.

(resp. posun k odpovědnosti výrobce), zásady soběstačnosti a blízkosti, či zásady integrované ochrany¹⁹⁹. Poněvadž se jedná o oblast spadající pod ochranu životního prostředí, lze pozorovat i projev dalších zásad (imanentně nejvyšší hodnoty související se zásadou nejvyšší ochrany, trvale udržitelného rozvoje, informovanosti a účasti veřejnosti nebo ekonomické stimulace).

Právní úprava odpadového hospodářství vychází z evropské a české legislativy, tato oblast však není opomenuta ani na mezinárodně právní úrovni.²⁰⁰ Základním právním předpisem je zákon o odpadech. Co do pestrosti odpadové problematiky následuje řada dalších právních předpisů (na zákonné i podzákonné úrovni).²⁰¹ Právní úprava plánů odpadového hospodářství obce se nachází dále ve vyhlášce č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady. Plán odpadového hospodářství České republiky je částečně (a to ve své závazné části) přijímán vládním nařízením, tudíž jej lze taktéž zařadit do vymezení právních pramenů. Stejně tak závazná část plánu odpadového hospodářství krajů je přijímána obecně závaznou vyhláškou kraje. Plány odpadového hospodářství jsou ovlivněny řadou dalších dokumentů (například Operačním programem životního prostředí pro rok 2014-2020²⁰², strategií pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci na úrovni Evropské unie²⁰³).

¹⁹⁹ Zásada integrované ochrany reflektuje skutečnost vzájemných vazeb mezi jednotlivými složkami životního prostředí, kdy poškození jedné z nich má vlivy na ostatní. Někdy se hovoří o komplexní ochraně životního prostředí. Zároveň tato komplexnost vyjadřuje nutnost kombinace právních a mimoprávních (technických, technologických, organizačních, ekonomických, ideologických, výchovných a vzdělávacích) způsobů ochrany životního prostředí. K tomu DAMOHORSKÝ, Milan a kol., 2010, op. cit., s. 52, dále také PEKÁREK, M. a kol., 2009, op. cit., s. 72). S ohledem na tuto zásadu je zřejmá nezbytnost regulace odpadové otázky vůbec. V tomto smyslu je vysoce relevantní také aspekt plánovitosti (k tomu HANÁK, J., 2013, op. cit., s. 40), který lze dovodit z odpadové legislativy. Plánovitost se projevuje zejména v povinnosti vypracovat plány odpadového hospodářství, jak na úrovni ČR, krajů či obcí, tak také v povinnosti zpracovat program předcházení vzniku odpadů.

²⁰⁰ Na evropské úrovni je nutné vycházet ze samotného čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie, dále se jedná zejména o směrnici o odpadech (která jako již třetí v pořadí reguluje základní otázky odpadové oblasti, dále o směrnici Rady č. 1999/31/ES ze dne 26. 4. 1999 o skládkách odpadů, nařízení Evropského Parlamentu a Rady č. 1013/2006, o přepravě odpadů, či řadu dalších směrnic vztahujících se k této poměrně široké otázce (regulujících nakládání s odpadními oleji, odpady z průmyslu oxidu titaničitého, postupy monitorování životního prostředí ovlivněného vypouštěním odpadů z průmyslu oxidu titaničitého a dozoru nad ním, používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství, spalování odpadů, nakládání s odpady z těžebního průmyslu aj.). Co do mezinárodněprávní úpravy – nutno zmínit Basilejskou úmluvu o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování uzavřenou v roce 1989, která však reguluje zejména otázku přeshraničního pohybu odpadů, pravidla pro ekologické nakládání s těmito odpady a předcházení jejich vzniku. K tomu DAMOHORSKÝ, Milan a kol., 2010, op. cit., s. 424.

²⁰¹ Například zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), vyhláška č. 341/2008 Sb., o podrobnostech nakládání s biologicky rozložitelnými odpady, vyhláška č. 237/2002 Sb., o podrobnostech způsobu provedení zpětného odběru některých výrobků atd.

²⁰² Operační program životního prostředí pro rok 2014-2020 [online] [cit. 28. 6. 2018].

²⁰³ Komise Evropských společenství. *Podpora trvale udržitelného využívání zdrojů: Tematická strategie pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci* [online] [cit. 2. 7. 2018].

Nejprve je nutné vymezit pojem odpadového hospodářství. Odpadové hospodářství je dle § 4 odst. 1 písm. d) OdpZ činností, zaměřenou na předcházení vzniku odpadů, na nakládání s odpady a na následnou péči o místo, kde jsou odpady trvale uloženy, a kontrolu těchto činností.²⁰⁴ Předcházení vzniku odpadů nabývá stále většího významu s uvědoměním si rostoucí ekologické i ekonomické náročnosti následného nakládání s existujícími odpady (k tomu § 10 OdpZ). Obce mohou zvolit k předcházení vzniku odpadů zavedení systému komunitního kompostování a způsob využití zeleného kompostu k údržbě a obnově veřejné zeleně na území obce (ve formě obecně závazné vyhlášky)²⁰⁵. Významným nástrojem sloužícím k předcházení vzniku odpadů je však plán odpadového hospodářství obce (§ 41 an. zákona o odpadech).²⁰⁶

Plán odpadového hospodářství obce má významnou úlohu v případě nastavení strategie nakládání s odpady (tím se rozumí shromažďování, sběr, tříděný sběr, výkup, přeprava, doprava, skladování, úprava, využití a odstranění odpadů²⁰⁷). Odpadové hospodářství obce je označováno jako soubor služeb, kterými obce primárně zajišťují odvoz odpadů od svých občanů, případně dalších subjektů, využívajících systém obce, a odpadů z činností obce. Obce tak udržují čistotu životního prostředí na svém území. Společně s rostoucími nároky na kvalitu nakládání s odpady, souvisejícími s legislativními požadavky a technickým vývojem, narůstá také rozsah těchto služeb. Zároveň náklady spojené s jejich provozem. Uvedené se v praxi těžko vysvětluje občanům i politikům, kteří se na jedné straně podílí na tvorbě legislativního rámce pro nakládání s odpady, na straně druhé však odmítají převzít zodpovědnost za rostoucí náklady.²⁰⁸

S ohledem na shora uvedené zásady byla vyvinuta hierarchie nakládání s odpady, kdy primární je vůbec snaha omezit produkci odpadů (nicméně vzniku odpadů nelze zamezit zcela). Hierarchie nakládání s odpady je zakotvena v čl. 4 směrnice o odpadech, a také v § 9a OdpZ. „*Hierarchie způsobů nakládání s odpady stanoví pořadí priorit toho, co obecně představuje nejlepší celkovou volbu z hlediska životního prostředí v rámci právních předpisů a politiky v oblasti nakládání s odpady...*“²⁰⁹. Zákon o odpadech obsahuje významové definice jednotlivých pojmů

²⁰⁴ Jedná se o právní úpravu nacházející se v zákoně o odpadech, který sám v § 1 stanoví, že upravuje „*pravidla pro předcházení vzniku odpadů a pro nakládání s nimi při dodržování ochrany životního prostředí, ochrany lidského zdraví a trvale udržitelného rozvoje a při omezení nepříznivých dopadů využívání přírodních zdrojů a zlepšování účinnosti tohoto využívání, práva a povinnosti osob v odpadovém hospodářství a působnost orgánů veřejné správy v odpadovém hospodářství.*“

²⁰⁵ Ust. §10a zákona o odpadech.

²⁰⁶ Dalším významným nástrojem je program pro předcházení vzniku odpadů (budovaný na úrovni celé České republiky, dle § 41a zákona o odpadech), paralelně s tímto má systematicky docházet k poskytování informací o technikách předcházení vzniku odpadů s cílem usnadnit v průmyslu používání nejlepších dostupných technik či další aktivity ve smyslu přílohy 13 zákona o odpadech.

²⁰⁷ K definici pojmů lze odkázat na § 4 odst. 1 písm. g), h), m), n), o), p), r) a v) zákona o odpadech.

²⁰⁸ VRBOVÁ, M. Ekonomika odpadového hospodářství v obcích ČR – aktualizace údajů za rok 2010. In: EKO-KOM, a.s. *Sborník přednášek konference. Odpady a obce. Hospodaření s komunálními odpady* [online] Konference konaná ve dnech 8. a 9. 6. 2011. [cit. 13. 1. 2016].

²⁰⁹ Směrnice o odpadech, preambule, bod. 30.

této hierarchie²¹⁰. Primárně má být vyvinuta snaha k předcházení vzniku odpadů, následně se přistupuje k přípravě k opětovnému použití, recyklaci odpadů, jiného využití odpadů, například energetického využití a konečně odstranění odpadů. Prvním cílem jakéhokoli (tedy i obecního) odpadového hospodářství musí být minimalizace nepříznivých účinků vzniku odpadů a nakládání s nimi na lidské zdraví a životní prostředí. Je nutné na hierarchii nakládání s odpady poukázat, neboť svým způsobem z ní musí plány odpadového hospodářství vycházet. Dle plánu odpadového hospodářství ČR²¹¹ (jak o něm bude pojednáno dále) má být při uplatňování hierarchie nakládání s odpady reflektována zásada prevence a předcházení nepříznivým vlivům nakládání s odpady na lidské zdraví a životní prostředí. Primárně má dojít k předcházení vzniku odpadů, přípravě k opětovnému použití, recyklaci odpadů, jinému využití odpadů, například energetickému využití, a konečně teprve v poslední řadě odstranění odpadů. K samotnému předcházení vzniku odpadů je vhodné dodat, že dne 27. 10. 2014 byl schválen Program předcházení vzniku odpadů ČR²¹² (směrnice o odpadech ukládá v čl. 29 členským státům vytvořit plán předcházení vzniku odpadů²¹³). Při způsobech předcházení vzniku odpadů se má postupovat dle tohoto programu, jak odkazuje sám plán odpadového hospodářství ČR (*„Předcházet vzniku odpadů prostřednictvím plnění „Programu předcházení vzniku odpadů“ a dalšími opatřeními podporujícími omezení vzniku odpadů.“*²¹⁴).²¹⁵ Dílčí způsoby nakládání s odpady v rámci České republiky musí vytvářet komplexní celek zaručující co nejmenší negativní vlivy na životní prostředí a vysokou ochranu lidského zdraví.²¹⁶ Prevence v odpadovém hospodářství by tak měla směřovat jed-

²¹⁰ K tomu obdobně Směrnice o odpadech, čl. 3 body 12, 15, 16, 17, 19 Směrnice a srov. § 4 zákona o odpadech.

²¹¹ Ministerstvo životního prostředí. *Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015-2024*, op. cit. s. 97.

²¹² Ministerstvo životního prostředí. *Program předcházení vzniku odpadů* [online]. 2014 [cit. 24. 6. 2015].

²¹³ Také § 42 odst. 2 zákona o odpadech.

²¹⁴ Ministerstvo životního prostředí. *Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015-2024*, op. cit. s. 96.

²¹⁵ V souladu s uvedenou hierarchií zakotvuje plán odpadového hospodářství ČR tyto zásady pro nakládání s odpady (zde se však nejedná o zásady ve smyslu, jak byly vymezeny v podkapitole 2.1 – nýbrž spíše o zavedená pravidla). Je důležité podporovat způsoby nakládání s odpady, které využívají odpady jako zdroje surovin, kterými jsou nahrazovány primární přírodní suroviny. Dále podporovat nakládání s odpady, které vede ke zvýšení hospodářské využitelnosti odpadu, podporovat přípravu na opětovné použití a recyklaci odpadů. Naopak nepodporovat skládkování nebo spalování recyklovatelných materiálů. Zároveň je v souladu se směrnici o odpadech stanoveno, že u zvláštních toků odpadů je možno připustit odchýlení se od stanovené hierarchie nakládání s odpady, je-li to odůvodněno zohledněním celkových dopadů životního cyklu u tohoto odpadu a nakládání s ním. Při uplatňování hierarchie nakládání s odpady je nutné zohlednit zásadu udržitelnosti, a to včetně technické proveditelnosti a hospodářské udržitelnosti. Při uplatňování hierarchie nakládání s odpady je dále nutné zajistit ochranu zdrojů surovin, životního prostředí a lidského zdraví s ohledem na hospodářské a sociální dopady.

²¹⁶ Ministerstvo životního prostředí. *Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015-2024*, op. cit., s. 97.

nak ke snižování množství vznikajících odpadů, jednak ke snižování jejich nebezpečných vlastností, jež mají nepříznivý dopad na životní prostředí a zdraví obyvatel²¹⁷.

S ohledem na náročnost požadavků na nakládání s odpady, lze konstatovat následující – řešení otázky odpadového hospodářství je odrazem úrovně a vyspělosti společnosti (obecně, nikoli pouze na úrovni obce). Od této se odvíjí výběr činností na poli využívání a zneškodňování odpadů a použití příslušných technologií a postupů při řešení všech aspektů nakládání s nimi.

Odpadové hospodářství obce se odvíjí od mnoha skutečností, souvisejících se samostatnou i přenesenou působností obce. Obec je od okamžiku, kdy nepodnikající fyzická osoba odpad odloží na místě k tomu určeném, původcem odpadu²¹⁸. Obec se současně stane vlastníkem tohoto odpadu²¹⁹. Zásadní je postavení obce jako původce komunálního odpadu a veškerého odpadu – který vzniká na území obce při činnosti fyzických osob a který je (rovněž) uveden jako komunální odpad v Katalogu odpadů, s výjimkou odpadů vznikajících u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání.²²⁰ Obce mají přímou odpovědnost za nakládání s odpadem na jejich území. Proto se na obec vztahují povinnosti původců odpadů, jak jsou upraveny zákonem o odpadech (§ 16). V případě obcí se tak děje od okamžiku, kdy je odpad odložen do sběrných nádob výše vymezenými osobami²²¹. S ohledem na tuto skutečnost by obce měly klást požadavky na upravení podmínek odevzdání tohoto odpadu²²². Postavení obce, jako původce komunálního odpadu, lze vnímat jako službu občanům vykonávanou ve veřejném zájmu²²³. Obce tak vytváří sys-

²¹⁷ Ministerstvo životního prostředí. *Program předcházení vzniku odpadů*, op. cit.

²¹⁸ Uvedené vychází ze zásady odpovědnosti původce a znečišťovatel platí, k níž se výslovně vyjadřuje sama směrnice o odpadech. „Zásada „znečišťovatel platí“ je hlavní zásadou na evropské i mezinárodní úrovni. Původce odpadu a držitel odpadu by měli s odpadem nakládat způsobem, který zajistí vysokou úroveň ochrany životního prostředí a lidského zdraví.“ In: Směrnice o odpadech, preambulí uvedené důvody přijetí této směrnice, bod 26.

Tato zásada má razantní vliv zejména s ohledem na skutečnost, že absolutní předcházení vzniku odpadů není možné. Odpady budou stále vznikat. Původcem odpadu je dle čl. 3 bodu 5 směrnice o odpadech jakákoliv osoba, při jejíž činnosti vznikají odpady (tj. prvotní původce odpadu), nebo osoba, která provádí předzpracování, směšování nebo jiné činnosti, jejichž výsledkem je změna povahy nebo složení těchto odpadů. Odpovědnost původce se postupně přenáší na výrobce věcí a látek, tedy na subjekty stojící na samém počátku jejich životního cyklu.

²¹⁹ Ust. § 4 odst. 1 písm. x) OdpZ.

²²⁰ Ust. § 4 odst. 1 písm. b) OdpZ.

²²¹ Uvedené vychází také ze zásady soběstačnosti a blízkosti. Tato vyjadřuje nutnost zpracování odpadu co nejbližší místu jeho vzniku. Má tak být zachována efektivita nakládání s odpady. Tato zásada má však největší uplatnění co do způsobu odstraňování odpadu, neboť v případě využití odpadu je nutná dostupnost nejlepších technologií (příčemž ty budou zejména ve vyspělejších zemích Evropské unie, což je již otázka zabývající se přeshraniční přepravou odpadu). Přiblížením na obecní úroveň lze hovořit o co největší dostupnosti sběrných nádob na odpad. Docházková vzdálenost totiž ovlivňuje vysokou měrou ochotu obyvatel obce třídit odpad, a to více než poplatek či hrozba sankcí (HANÁK, J., 2013, op. cit., s. 40).

²²² HANÁK, J., 2013, op. cit., s. 120.

²²³ Ibid.

tém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území (a to formou obecně závazné vyhlášky, k tomu více podkapitola 3. 2, oddíl 3. 2. 3). Zároveň mohou stanovit systém nakládání se stavebními odpady produkovanými na jejím katastrálním území nepodnikajícími fyzickými osobami (§ 17 odst. 2 OdpZ). Obec je dále povinna zajistit místa pro odkládání veškerého komunálního odpadu produkovaného fyzickými nepodnikajícími osobami na jejím katastrálním území. Obec je dále povinna zajistit místa pro oddělené soustředění složek komunálního odpadu, minimálně nebezpečných odpadů, papíru, plastů, skla, kovů a biologicky rozložitelných odpadů (§ 17 odst. 3 OdpZ). Nenastaví-li obec fungující systém svozu a likvidace odpadu, hrozí až fatální environmentální důsledky (znečištění ulic odpady)²²⁴. Oblast odpadového hospodářství představuje jednu z nejzásadnějších složek ochrany životního prostředí, která je svěřena do kompetence obcí.

Dle § 41 zákona o odpadech lze rozlišit tři stupně plánů odpadového hospodářství. Přestože se tento oddíl disertační práce zaměřuje na plán odpadového hospodářství obce, je nezbytné z důvodu analýzy plánu odpadového hospodářství obce rámcové vymezení plánu odpadového hospodářství České republiky a krajů. Neboť zákon o odpadech upravuje vzájemné vazby mezi těmito plány.

Plán odpadového hospodářství povinně zpracovává Ministerstvo životního prostředí, a to na úrovni České republiky (dále také „POH ČR“), dále zpracovávají plán odpadového hospodářství povinně kraje, a to na úrovni území spravovaných jednotlivými kraji (dále také „POHK“). Konečně zpracovávají plán odpadového hospodářství obce „za zákonem stanovených podmínek“, a to pro odpady, které produkují a se kterými nakládají (dále také „POHO“). Před novelou zákona o odpadech zákonem č. 223/2015 Sb.²²⁵, účinnou od 1. 10. 2015 (dále také v tomto oddílu „novela, nebo novelizace“), zněla textace zákona u plánu odpadového hospodářství obce „pro jí spravované území“²²⁶.

Účelem plánů odpadového hospodářství je usměrňování odpadového hospodářství, minimalizace vzniku odpadů, zvýšení míry jeho využití a přispění k optimalizaci využití kapacity existujících a plánovaných zařízení s odpady²²⁷. Plán odpadového hospodářství České republiky, který je schválen pro období 2015 až 2024²²⁸, obsahuje úvodní, analytickou, závaznou a směrnou část (což odpovídá zákonem vymezenému obsahu dle § 42 odst.

²²⁴ Přičemž toto může být klasifikováno jako porušení čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech, jak bylo judikováno Evropským soudem pro lidská práva (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 1. 2012, věc di Sarno a ostatní proti Itálii (č. stížností 30765/08). Citováno z HANÁK, J., 2013, op. cit., s. 121.

²²⁵ Zákon č. 223/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další zákony.

²²⁶ Přičemž tato povinnost vychází zejména z čl. 28 rámcové směrnice o odpadech.

²²⁷ JIRÁSKOVÁ, I.; SOBOTKA, M. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*. 2. aktualizované vydání podle stavu k 1. 12. 2005. Praha: Linde Praha, a.s., s. 120.

²²⁸ Ministerstvo životního prostředí. *Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015-2024*, op. cit.

2 zákona o odpadech, který byl provedenou novelizací zpřesněn). Závazná část POH ČR je součástí českého právního řádu, neboť je přílohou nařízení vlády č. 352/2014 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky pro období 2015–2024²²⁹ (tímto je plán odpadového hospodářství České republiky vyhlášen, účinnost nastala k 1. 1. 2015). Tato závazná část stanovuje základní východiska pro nakládání s odpady s důrazem na dodržování hierarchie způsobů nakládání s odpady. Zakotvuje cíle, zásady a opatření zejména pro vybrané skupiny odpadů, které mají zásadní význam pro odpadové hospodářství z hlediska své produkce nebo vlastností. Dle § 42 odst. 8 zákona o odpadech: „Závazná část Plánu odpadového hospodářství České republiky, včetně jejích změn, je závazným podkladem pro zpracování plánů odpadového hospodářství krajů, pro rozhodovací a jiné činnosti příslušných správních úřadů v oblasti odpadového hospodářství a podkladem pro zpracovávání územně plánovací dokumentace krajů a obcí.“

Jak plyne z citovaného ustanovení, musí kraje při zpracování plánů odpadového hospodářství krajů, vztahujících se k jím spravovanému území, vycházet ze závazné části POH ČR. Toto je opakovaně zakotveno v § 43 odst. 2 zákona o odpadech, kdy: „Plán odpadového hospodářství kraje musí být v souladu se závaznou částí plánu odpadového hospodářství České republiky a jejími změnami.“ Co do povahy vztahu směrné části POH ČR a POHK není zákonem nic stanoveno. S ohledem na skutečnost, že plán odpadového hospodářství ČR je základním koncepčním dokumentem odpadového hospodářství s celorepublikovou působností, by však měl kraj i z této směrné části svým způsobem vycházet a její obsah minimálně zvážit, větší vazby se projevují s ohledem na zákonem stanovené obsahové náležitosti. Kraje vydávají své plány odpadového hospodářství v samostatné působnosti, což ovlivňuje samotnou proceduru pořizování tohoto koncepčního nástroje (je projednáván a schvalován zastupitelstvem jako celek).

Slovy zákona je stanoveno, že plán odpadového hospodářství kraje se skládá z části analytické, závazné a směrné. Obsah analytické části je vymezen v § 43 odst. 4, obsah závazné části v § 43 odst. 5 a obsah směrné části v § 43 odst. 6 zákona o odpadech. Závaznou část plánu odpadového hospodářství kraje a její změny vyhlásí kraj obecně závaznou vyhláškou. Závazná část plánu odpadového hospodářství kraje je závazným podkladem pro zpracování plánů odpadového hospodářství obcí a pro rozhodovací a koncepční činnosti příslušných správních úřadů, krajů a obcí v oblasti odpadového hospodářství a podkladem pro zpracovávání územně plánovací dokumentace kraje (§ 43 odst. 11 zákona o odpadech). S ohledem na dne 22. 12. 2014 přijatou závaznou část POH ČR, měly kraje v souladu s § 43 odst. 8 zákona o odpadech povinnost do 18 měsíců od nabytí účinnosti tohoto nařízení vlády (tj. od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2016) zpracovat a schválit návrh plánu odpadového hospodářství kraje nebo jeho změnu – a to za účelem uvedení plánu odpadového hospodářství kraje do souladu se závaznou částí POH ČR. Jak POH ČR, tak POHK se zpracovává na dobu nejméně 10 let, přičemž musí být změněn bezprostředně po každé zásadní změně podmínek, na jejichž základě byl zpracován – v případě krajů nejpozději do 1 roku

²²⁹ Nařízení vlády č. 352/2014 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky pro období 2015–2024.

od změny podmínek (§ 42 odst. 7, § 43 odst. 9 OdpZ). Změna podmínek je zjištěna zpravidla při každoročním vyhodnocení plnění POHK na základě soustavy indikátorů. Kraj má povinnost zpracovat do 31. října kalendářního roku následujícího po 2 kalendářních letech, za které je vyhodnocení prováděno, zprávu o plnění cílů POHK a tuto zaslat do 15. listopadu ministerstvu (§ 43 odst. 13 OdpZ, obdobnému vyhodnocení podléhá samotný POH ČR dle § 42 odst. 9 zákona o odpadech).

Účelem zpracování plánů odpadového hospodářství je zejména vytváření podmínek pro předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi dle zákona o odpadech. Co do povahy jejich přijetí je nutné dodat, že se na proces zpracování, projednání a schvalování návrhů plánů odpadového hospodářství nevztahuje správní řád. Protože se jedná o koncepční nástroj vycházející ze zásad typických pro ochranu životního prostředí a pro problematiku odpadového hospodářství, výslovně je v zákoně stanovena účast veřejnosti při jeho pořizování, jak na úrovni České republiky, tak krajů (dle § 42 odst. 1 a § 43 odst. 1 zákona o odpadech), dále možnost veřejnosti nahlížet do plánů odpadového hospodářství České republiky i krajů²³⁰, s čímž úzce souvisí také zákonné uložení povinnosti zveřejnit POH ČR na portálu veřejné správy (§ 42 odst. 10 OdpZ, pozn. od 1. 10. 2015 odpadla varianta „nebo jiným vhodným způsobem“), obdobně platí v případě POHK (§ 43 odst. 14 OdpZ). Okrajově je vhodné ještě podotknout, že plány odpadového hospodářství kraje i ČR jsou posuzovány jako koncepce dle zákona o posuzování vlivů (kde je také zaručena účast veřejnosti, ostatně oddíl 3. 1. 1).

Plán odpadového hospodářství obce, je upraven v § 44 OdpZ. Na jednotlivých aspektech plánu odpadového hospodářství obce lze sledovat rozdíly od rámcově vymezeného plánu odpadového hospodářství kraje a ČR (proto jim také byla věnována shora uvedená pozornost).

Dle § 44 OdpZ, ve znění účinném od 1. 10. 2015, zpracovávají obce, které produkuje ročně více než 10 t nebezpečného odpadu²³¹ nebo více než 1 000 t ostatního odpadu, plán odpadového hospodářství obce, a to pro odpady, které obec produkuje, a odpady, se kterými nakládá. Množstevní vymezení odpadu je kvantitativním hlediskem, vymezení dru-

²³⁰ Ty jsou s ohledem na tuto zásadu online dostupné. Tak například Plán odpadového hospodářství ČR [online], [cit. 2. 7. 2018], dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/plan_odpadoveho_hospodarstvi_cr; plán odpadového hospodářství Jihomoravského kraje [online], [cit. 2. 7. 2018] je dostupné z: <http://www.kraj-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=173686&TypeID=2>; plán odpadového hospodářství jihočeského kraje [online], [cit. 2. 7. 2018] je dostupné z: http://www.kraj-jihocesky.cz/390/odpadove_hospodarstvi_kraje.htm. Obdobně lze nalézt plány odpadového hospodářství ostatních krajů.

²³¹ Dle § 4 odst. 1 písm. a) OdpZ je nebezpečným odpadem odpad vykazující jednu nebo více nebezpečných vlastností uvedených v příloze přímo použitelného předpisu Evropské unie o nebezpečných vlastnostech odpadů. Jedná se o Nařízení Komise (EU) č. 1357/2014 ze dne 18. prosince 2014, kterým se nahrazuje příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic. Nebezpečné vlastnosti odpadu jsou označeny kódem HP1 - HP15. Jedná se například o výbušnost, hořlavost, toxicitu, žíravost, karcinogenitu, infekčnost, mutagenitu, oxidační schopnost či škodlivost zdraví.

hu a kategorie odpadu je hlediskem kvalitativním. Zákonem je výslovně stanoveno, že obec zpracovává POHO v samostatné působnosti. Zpracování POHO není ze zákona obligatorní záležitostí každé obce, ale pouze těch, na jejichž území vzniká uvedené větší množství odpadu. Povinnost zpracovat plán odpadového hospodářství obce se odvíjí od kvantitativního (tj. množství odpadu), ale zároveň kvalitativního (s ohledem na povahu odpadu) hlediska. Pokud obec překročí stanovený limit produkce odpadů, má v zásadě povinnost zpracovat návrh plánu odpadového hospodářství obce do 12 měsíců od tohoto okamžiku (pozn. obce, které ke dni vyhlášení závazné části řešení plánu odpadového hospodářství kraje nebo její změny produkují množství odpadů nad uvedený limit, zpracují návrh plánu odpadového hospodářství obce do 12 měsíců od vyhlášení závazné části plánu odpadového hospodářství kraje nebo její změny²³²). V rámci dotazníkového šetření III. bylo zjištěno, že 43 % reprezentativního vzorku obcí „neví“, zda je pořízení plánu odpadového hospodářství obce fakultativní nebo obligatorní. 7 % obcí si myslí, že je vždy fakultativní, 29 % si myslí, že je pořízení plánu odpadového hospodářství obce spíše vždy fakultativní, 9 % si je vědoma právní úpravy a vazby na povinné pořízení plánu odpadového hospodářství obce, ve zbytku jsou si obce právní úpravy spíše vědomy. Zároveň bylo zjištěno, že 61 % obcí zastává názor, že případná povinnost obce zpracovat plán odpadového hospodářství je navázána na kvalitativní i kvantitativní hledisko, 27 % obcí si myslí, že je navázána toliko na „kvantitativní hledisko“ a zbývajících 13 % si myslí, že je navázána tato povinnost na kvalitativní hledisko.

Plán odpadového hospodářství obce musí být dle § 44 odst. 3 OdpZ v souladu se závaznou částí POHK a jejími změnami (lze pozorovat systémově stanovenou závaznost plánu odpadového hospodářství nižší úrovně na vyšším). Co do obsahových náležitostí je významná novela zákonem č. 223/2015 Sb., neboť zavádí vymezení jednotlivých částí plánu odpadového hospodářství obce. Analytická, dále závazná a směrná. Dle § 44 odst. 5 je obsahem analytické části vyhodnocení stavu odpadového hospodářství obce, které zahrnuje posouzení druhů, množství a zdroje vznikajících komunálních odpadů, vyhodnocení stávajících obecních systémů sběru a nakládání s komunálními odpady na území obce minimálně pro směsný komunální odpad, biologicky rozložitelné komunální odpady, papír, plasty, sklo, kovy, obalové odpady, nebezpečné složky komunálních odpadů, a jejich soulad se závaznou částí plánu odpadového hospodářství kraje, posouzení nezbytných změn a doplnění obecního systému sběru a nakládání s komunálními odpady. Dle § 44 odst. 6 OdpZ je obsahem závazné části opatření pro předcházení vzniku odpadů v souladu s plánem odpadového hospodářství kraje a stanovení cílů a opatření k jejich dosažení v rámci obecního systému pro nakládání s odpady, a soustava indikátorů k hodnocení plnění cílů plánu odpadového hospodářství obce pro nakládání s komunálními odpady, zejména směsným komunálním odpadem a biologicky rozložitelnými komunálními odpady, nakládání s obalovými odpady, nebezpečnými složkami komunálních odpadů, nakládání se sta-

²³² Dle § 44 odst. 2 OdpZ.

vebními odpady, pokud obec stanovila systém nakládání se stavebním odpadem, nakládání s výrobky s ukončenou životností a vybranými odpady podle části čtvrté zákona o odpadech v případě, že provozuje místo zpětného odběru v rámci spolupráce s povinnými osobami, příprava na opětovné použití, recyklaci, využívání a odstraňování komunálních odpadů minimalizující nepříznivý dopad na životní prostředí, snižování množství odpadů ukládaných na skládky, zejména biologicky rozložitelných odpadů, nebo snižování podílu biologicky rozložitelné složky ve směsném komunálním odpadu. Stejně tak zákon stanovuje obsahové náležitosti směrné části, návrhy na zlepšení obecního systému nakládání s komunálními odpady a kritéria hodnocení změn podmínek, na jejichž základě byl plán odpadového hospodářství obce zpracován.

Do 30. 9. 2015 však byla co do obsahové stránky plánu odpadového hospodářství obce relevantní v zásadě vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (jedná o právní předpis z roku 2001, který prošel za období své existence mnoha novelizacemi, s účinností od 21. 3. 2016 byl vyhláškou č. 83/2016 Sb. zrušen § 28²³³ vymezující obsah plánu odpadového hospodářství obce, poslední novelizace je s účinností k 1. 1. 2017).

S ohledem na shora uvedené je představitelné, co vše má plán odpadového hospodářství obce řešit. Nutno však upozornit na Ústavním soudem České republiky judikovanou nedostatečnou erudici obcí²³⁴. Obec nemusí návrh plánu odpadového hospodářství obce zpracovat sama, ale může tak činit za pomoci přímé metodické a procesní konzultace externích odborníků, či zcela pověřit jiný na tuto oblast se specializující subjekt. Uvedený postup je však nákladnější než samotné pořízení obcí. Proto nelze na svěření sestavení plánu odpadového hospodářství obce – k tomu co do znalostí kapacitně vybaveným subjektem – spoléhat. Naopak obce pravděpodobně upřednostní interní zpracování prostřednic-

²³³ Dle § 28 vyhlášky 383/2001 Sb., POHO obsahoval název obce, dále přehled druhů a kategorií produkovaných odpadů, způsoby nakládání s nimi a způsob jejich využití nebo odstranění, vyhodnocení stávajícího způsobu nakládání s odpady s požadavky stanovenými v zákoně a prováděcích právních předpisech, vyhodnocení souladu odpadového hospodářství obce se závaznou částí POHK nebo dotčených krajů, přehled cílů a opatření k jejich dosažení, včetně termínů, která bude obec realizovat k předcházení vzniku odpadů, omezení jejich množství a nebezpečných vlastností a k dosažení souladu se závaznou částí POHK, způsob organizačního zabezpečení řízení odpadového hospodářství obce včetně seznamu vnitřních dokumentů a jméno a kontaktní údaje odpadového hospodáře, je-li obec povinna odpadového hospodáře podle § 15 OdpZ ustanovit.

Ust. § 28 existovalo v době od 1. 10. 2015 do 21. 3. 2016 vedle obsahových náležitostí analytické, závazné a směrné části POHO, stanovených zákonem o odpadech. S ohledem na samotnou hierarchii uvedených předpisů (*lex superior derogat inferiori*) a také v souladu se zásadou *lex posterior derogat priori*, kdy pozdější právní předpis má přednost před dřívějším, bylo nutno v uvedeném období primárně postupovat dle úpravy v zákoně o odpadech. V absentujících náležitostech, které jsou však materiálně v souladu se zásadami odpadového hospodářství a úpravou plánů odpadového hospodářství, bylo nadále použitelné jako vodítko i ustanovení § 28 dané vyhláškou.

²³⁴ Nález ÚS ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (legislativní erudice při přijímání environmentálních obecně závazných vyhlášek, k tomu dále podkapitola 3. 2).

tvím svých zaměstnanců, vykazující nižší finanční náročnost. Proto je vhodné vytvoření názorné obsahově podrobné metodické pomůcky ke zpracování POHO. S ohledem na uvedené je nutno dodat, že jistou pomůckou tohoto typu je Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí pro zpracování Plánu odpadového hospodářství původce – obce²³⁵, přestože datace jeho vzniku sahá již do roku 2004 a proto je nutné přistupovat k jeho užití s odstupem a racionalitou. Právě s ohledem na tuto skutečnost by bylo vhodné zpracování aktuálnější pomůcky, či minimálně její revize (která by byla zaštitěna Ministerstvem životního prostředí). Současně je dostupný Metodický návod pro zpracování plánu odpadového hospodářství obce, vytvořený v rámci finanční podpory Technologické agentury České republiky²³⁶. Obcím lze doporučit postup dle uvedených metodických návodů, proto je vhodné zmínit některá, v nich nastavená pravidla pro tvorbu plánů odpadového hospodářství obce.

Metodický návod, jak sám uvádí v prvních řádcích, je pro obce pouze doporučeným postupem (není tedy závazný). Obec může postupovat dle jiného schématu, nicméně vždy musí vycházet ze zákona o odpadech a předpisů ho provádějících, dále ze závazné části POH ČR a plánu odpadového hospodářství příslušného kraje. Kvalitní zpracování plánu POHO představuje uvedení věcně správných dat, přehledným a srozumitelným způsobem, stanovení ekonomicky reálných cílů a hodnot, zároveň účinných opatření a programů pro jejich dosažení, a to společně se stanovením termínů. Cíle musí reflektovat potřeby obce, souběžně však musí být v souladu se závaznou částí plánu odpadového hospodářství příslušného kraje. Zároveň má POHO vycházet z doporučeného obsahového rozsahu a má využívat ukazatele stanovené pro monitoring odpadového hospodářství. Zajisté je vhodné před samotným zpracováním vyhodnotit současný stav prostřednictvím vstupní analýzy. Základní pravidla pro zpracování POHO tak spočívají v zajištění maximální provázanosti POHO s relevantními programovými komunálními dokumenty obce a kraje, dále v koordinaci mezi orgány výkonu veřejné správy v jednotlivých oborech působnosti v obci. Všechna navrhovaná základní opatření musí doprovázet zvážení jejich dopadu z hlediska ekonomické náročnosti, environmentální účinnosti a sociální akceptovatelnosti. Zároveň je nezbytné uvést a posoudit možná rizika jejich realizace.²³⁷ Co do ryze formálních náležitostí plánu odpadového hospodářství obce metodický návod uvádí příkladné způsoby úpravy jednotlivých obsahových bodů plánu odpadového hospodářství obce²³⁸. Účel plánu odpa-

²³⁵ Ministerstvo životního prostředí. *Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí pro zpracování Plánu odpadového hospodářství původce – obce* [online]. Praha, 2004. [cit. 3. 7. 2018].

²³⁶ NOVÁK, P.; ŠKVOROVÁ, M.; ČERNÍK, B.; DVOŘÁK, M. *Metodický návod pro zpracování plánu odpadového hospodářství obce, vytvořený v rámci finanční podpory Technologické agentury České republiky* [online]. 12/2015 [cit. 3. 7. 2018].

²³⁷ Ministerstvo životního prostředí. *Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí pro zpracování Plánu odpadového hospodářství původce – obce*, op. cit.

²³⁸ Název plánu odpadového hospodářství obce má být tvořen následujícím způsobem „Plán odpadového hospodářství – název obce, nebo sdružení obcí, plná adresa obecního nebo městského úřadu (magistrátu),

dového hospodářství obce musí být stručně a jasně vyjádřený, musí být formulován v souladu s aktuálním právním stavem a vyššími plány odpadového hospodářství. V souladu s principy trvale udržitelného rozvoje, povinnostmi zákona a s cíli plánu odpadového hospodářství ČR a plánu odpadového hospodářství jednotlivých krajů je nutné vymezit výhled pro systém odpadového hospodářství obce na období nejméně 5 let. Tento výhled je nutné vymezit co do cílů a opatření pro předcházení vzniku odpadů, omezování jejich množství a nebezpečných vlastností, co do opatření pro splnění cílů závazné části plánu odpadového hospodářství příslušného kraje ve způsobech využití odpadů a nakládání s nimi, v reálném časovém a ekonomickém scénáři, co do podmínek pro realizaci navrženého systému plánu odpadového hospodářství obce, způsobu organizačního a informačního zabezpečení řízení odpadového hospodářství obce, ekonomické optimalizaci nakládání s odpady v obci (či svazku obcí), způsobu komunikace s veřejností s cílem zajistit splnění cílů plánu odpadového hospodářství obce, a také co do postupu posouzení shody plánu odpadového hospodářství obce s příslušným POHK.²³⁹ Postup zpracování POHO je nezbytné průběžně dokumentovat, včetně všech kol připomínkového řízení a způsobu vypořádání připomínek. Způsob a četnost projednání jednotlivých částí návrhu POHO nebo verzí plánu odpadového hospodářství obce určuje zástupce zadavatele zpracování plánu. Postup stanovení cílů POHO a opatření pro jejich realizaci by měl vycházet z analýzy stávajícího stavu odpadového hospodářství obce, prognózy vývoje a identifikovaných neshod. Plány odpadového hospodářství obce by měly být projednány se všemi dotčenými subjekty. Stanovení cílů POHO je náročný proces vyžadující znalost problematiky odpadového hospodářství, znalost procesů vyjednávání. Obec by měla získat pro stanovené cíle POHO podporu tak, aby závazná část plánu obce byla nejen v souladu s POHK, ale také byla pro občany akceptovatelná.²⁴⁰ Zde je nutné odkázat na absenci výslovné zákonné úpravy nutné konzultace s veřejností, jak bude uvedeno níže.

K obsahovým náležitostem POHO je dále nutné dodat režim přechodného ustanovení novely zákonem č. 223/2015 Sb., dle kterého „*plány odpadového hospodářství přijaté podle § 42 až 44 zákona č. 185/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona,*

včetně PSČ, IČ.“ In: Ministerstvo životního prostředí. *Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí pro zpracování Plánu odpadového hospodářství původce – obce*, op. cit.

²³⁹ Metodický návod obsahuje četná tabulková zpracování jednotlivých bodů, které by měly být při procesu pořizování POHO zvažovány. Cílem postupu, jak je podrobně uveden v metodickém návodu, je získání co nejširšího souboru názorů a argumentů pro návrhy cílů POHO a opatření k jejich realizaci. In: Ministerstvo životního prostředí. *Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí pro zpracování Plánu odpadového hospodářství původce – obce*, op. cit.

²⁴⁰ Ministerstvo životního prostředí. *Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí pro zpracování Plánu odpadového hospodářství původce – obce*, op. cit.

zůstávají v platnosti po stanovenou dobu jejich platnosti. Na změny těchto plánů odpadového hospodářství se použijí § 42 až 44 zákona č. 185/2001 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

Plán odpadového hospodářství obce je předkládán k připomínkám krajskému úřadu. Dle § 44 odst. 9 OdpZ obec zašle návrh POHO nebo jeho změny příslušnému krajskému úřadu, a to v elektronické podobě. Lhůta není nově stanovena (do 30. 9. 2015 byla obec omezena tříměsíční lhůtou), nicméně při zásadní změně podmínek má obec povinnost zajistit změnu POHO nejpozději do 6 měsíců (§ 44 odst. 8 OdpZ). Krajský úřad hodnotí soulad POHO se závaznou částí POHK, zejména co do jednotlivých cílů stanovených v POHO s konkrétními cíli POHK a co do způsobů nakládání s odpady (způsoby využití a odstranění produkovaných odpadů) porovnáním s technickou vybaveností kraje, cíli stanovenými v POHK, pro využití jednotlivých odpadů nebo skupin odpadů.²⁴¹ Krajský úřad hodnotí také obsahové náležitosti daného POHO, zda jsou v souladu se zákonem o odpadech – jak jsou nově stanoveny. V případě, že návrh POHO neobsahuje dané obsahové náležitosti nebo není v souladu se závaznou částí POHK a její změnou, příslušný krajský úřad do 3 měsíců ode dne obdržení návrhu POHO sdělí obci své připomínky. Po obdržení krajských připomínek musí obec tyto zapracovat (nově bez stanovení lhůty), a takto upravený POHO zaslat opětovně krajskému úřadu. Krajský úřad může obci vracet POHO s připomínkami opakovaně – fakticky tak krajský úřad podobu POHO schvaluje²⁴². S ohledem na skutečnost, že POHO jsou zpracovány v rámci samostatné působnosti obce (jak po novele zákon o odpadech stanoví výslovně), nutno podotknout významnou myšlenku, zda uvedeným postupem nedochází k nepřijatelnému zásahu do samostatné působnosti obce.²⁴³ Nezbyvá než připomenout, že na tento proces se nevztahuje správní řád (§ 41 odst. 3 OdpZ). V tom, že krajský úřad připomínkuje a fakticky kontroluje úpravu POHO, lze pozorovat motivační prvek k zajištění co nejkvalitnější a nerozporné úpravy POHO s plány vyššího stupně (zároveň se zde projevuje propracovaný víceúrovňový princip plánovitosti). Nicméně v možnosti řetězení připomínek a vracení POHO k přepracování lze spatřovat zásadní problém. Krajský úřad by mohl této své kompetence zneužívat. Proto by bylo vhodnější nastavit přísnější pravidla, spočívající například v připomínkové kontrole krajského úřadu „*twice and higher*“ (tj. krajský úřad může připomínky vrátit dvakrát, pokud nebude s druhotným vypořádáním spokojen, musí předložit POHO s odborným podkladovým materiálem, reflektujícím jeho připomínky ministerstvu k posouzení).

Dle § 44 odst. 8 OdpZ „*Plán odpadového hospodářství obce se zpracovává na dobu nejméně 5 let a musí být změněn při každé zásadní změně podmínek, na jejichž základě byl zpracován, a to nejpozději do 6 měsíců od změny podmínek.*“ Novelou došlo k prodloužení lhůty, když do té doby měly

²⁴¹ Ministerstvo životního prostředí. Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí pro zpracování Plánu odpadového hospodářství původce – obce, op. cit.

²⁴² HANÁK, J., 2013, op. cit., s. 48.

²⁴³ HANÁK, J., 2013, op. cit., s. 48.

obce povinnost zajistit změnu plánu odpadového hospodářství obce „nejpozději do 3 měsíců od změny podmínek.“ S ohledem na význam a obsahově věcnou náročnost plánu odpadového hospodářství obce je nutné vnímat ve snaze o vysokou úroveň ochrany životního prostředí a kvalitu opatření POHO prodloužení lhůty za velice vhodné.

Dle § 44 odst. 10 OdpZ je závazná část POHO závazným podkladem pro její činnost v oblasti odpadového hospodářství a podkladem pro zpracovávání územně plánovací dokumentace obce. Toto ustanovení nahradilo do 30. 9. 2015 účinnou zákonnou textací, dle které je POHO závazným podkladem pro činnost obce. Obsahově dochází po formální stránce k posunu, kdy závaznou je pro rozhodování pouze závazná část POHO, nicméně nelze než mít za to, že se nelze věcně významně odchytil, či jednat „proti“ opatřením dle směrné části POHO.

Dále je výslovně zakotveno, že POHO a jeho změny obec zveřejní na portálu veřejné správy (§ 44 odst. 12 OdpZ).

Dotazníkovým šetřením III. bylo zjištěno, že 30 % z reprezentativního vzorku obcí má plán odpadového hospodářství obce, 63 % jej nemá a zbývajících 7 % pracuje na jeho pořízení. Z uvedených 30 % někteří z respondentů uvedli výhody a nevýhody existence tohoto koncepčního nástroje (byla uvedena plánovaná výstavba sběrného dvora, nedodržování míst odkladu odpadu v rekreačních oblastech, nastavení cíle a pravidel koncepčního rozvoje odpadového hospodářství, jedná se o nástroj k dalšímu postupu v rámci odpadů, předvídatelnost pro občany a rekreatanty obce, možnost ukládání tříděných odpadů, „každý občan ví, jak naložit s odpadem“, naopak nevýhodou bylo uvedeno finanční zatížení obecního rozpočtu).

Podléhá plán odpadového hospodářství obce posuzování vlivů na životní prostředí? V oddíle 3. 1. 1 bylo uvedeno vymezení koncepcí dle zákona o posuzování vlivů. Dle § 10a odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů, je předmětem posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí taková koncepce, která stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1, zpracovávaná v oblasti odpadového hospodářství. Dle informačního systému SEA, zabývajícího se posuzováním jednotlivých koncepcí,²⁴⁴ lze vypočítat zejména posuzování plánů odpadového hospodářství krajů (samozřejmě je posuzován i plán POH ČR). K otázce plánů odpadového hospodářství obcí byly podány návrhy na posouzení vlivů plánů odpadového hospodářství města Česká Kamenice, Břeclav, Hodonín, Jihlava, Písek, Svazek obcí pro komunální služby, Humpolec, Kyjov, Brno, Plzeň, Písek, hlavní město Praha, dále města Meziboří, Světlá nad Sázavou, Velké Meziříčí, Moravské Budějovice, Pacov, Most, Kutná Hora, Uhlířské Janovice, Ostrava, Sokolov, Náměšť nad Oslavou, Třebíč, Písek, Plzeň, České Budějovice, Havlíčkův Brod, Příbram, Světlá nad Sázavou a Blatná, dále dobrovolného svazku obcí Mikroregion Radbuza a ko-

²⁴⁴ CENIA, Česká informační agentura životního prostředí. *Informační systém SEA. Posuzování koncepcí* [online]. [cit. 30. 6. 2018], op. cit.

nečně sdružení měst a obcí Jesenicka. Závěry zjišťovacího řízení byly v zásadě stejné. Závěrem zjišťovacího řízení plánu odpadového hospodářství města Meziboří bylo, že plán odpadového hospodářství města Meziboří oznamovatele Města Meziboří, je koncepcí podle § 10a zákona o posuzování vlivů. Proto bylo dle § 10d uvedeného zákona provedeno zjišťovací řízení, jehož cílem bylo zjištění, zda koncepce bude posuzována či nikoli. Příslušný orgán (v tomto případě krajský úřad Ústeckého kraje) dospěl k závěru, že koncepce „Plán odpadového hospodářství města Meziboří“ nemá významný vliv na životní prostředí, a proto nebude posuzována podle citovaného zákona.²⁴⁵ Obdobně závěrem zjišťovacího řízení plánu odpadového hospodářství města Velké Meziříčí bylo, že koncepce „Plán odpadového hospodářství města Velké Meziříčí“ naplňuje dikci ustanovení § 10a odst. 1 písm. b) zákona o posuzování vlivů „Z tohoto důvodu bylo provedeno zjišťovací řízení dle ustanovení § 10d zákona, za účelem zjištění, zda koncepce bude posuzována podle citovaného zákona. Na základě provedeného zjišťovacího řízení podle § 10d zákona dospěl příslušný úřad k závěru, že koncepce „Plán odpadového hospodářství města Velké Meziříčí“ nebude posuzována podle zákona. Nezbytnost komplexního posouzení vlivů na životní prostředí (SEA) nebyla shledána z těchto důvodů: dotčené orgány státní správy na úseku ochrany přírody a veřejného zdraví nevznesly žádné zásadní připomínky, zájmy ochrany životního prostředí a veřejného zdraví lze prosadit standardními postupy podle zvláštních předpisů při realizaci konkrétních záměrů, u předložené koncepce byl vyloučen významný vliv na evropsky významné lokality podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.“²⁴⁶

Podléhají tak plány odpadového hospodářství obce posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, nebo nikoli? Dle metodického návodu²⁴⁷ bude POHO posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí pouze tehdy, pokud tak stanoví závěr zjišťovacího řízení (a to s odkazem na § 10a odst. 1 písm. b) zákona o posuzování vlivů). Názory některé odborné veřejnosti²⁴⁸ směřují k tomu, že obec v tomto smyslu nevystupuje z pozice orgánu veřejné správy, ale jako původce odpadu (má odlišné postavení od kraje, či samotné ČR). S ohledem na skutečnost, že posuzování podléhají pouze koncepce zpracovávané a schvalované orgánem veřejné správy a obec při pořizování plánu odpadového hospodářství obce není v žádném případě v pozici orgánu veřejné správy, pak POHO nepodléhají posuzování vlivů na životní prostředí. Tomuto názoru přisvědčuje fakt, že POHO byly dosavadně předloženy k posouzení pouze ve 33 případech (jak bylo vyjmenováno výše). Ministerstvo životního prostředí prezentovalo názor, že se POHO posuzují, a to pouze tehdy, pokud tak

²⁴⁵ Krajský úřad Ústeckého kraje. Závěr zjišťovacího řízení pro koncepci plánu odpadového hospodářství města Meziboří [online]. 04/2012 [cit. 3. 7. 2018].

²⁴⁶ Krajský úřad kraje Vysočina. Závěr zjišťovacího řízení pro koncepci plánu odpadového hospodářství města Velké Meziříčí [online]. 11/2005 [cit. 4. 7. 2018].

²⁴⁷ Ministerstvo životního prostředí. Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí pro pracovní Plánu odpadového hospodářství původce – obce, op. cit.

²⁴⁸ HANÁK, J., 2013, op. cit., s. 48, 49.

stanoví závěr zjišťovacího řízení.²⁴⁹ Krajské úřady posuzující výše uvedené POHO přiznaly těmto postavení dle § 10a odst. 1 písm. b) zákona o posuzování vlivů. Nicméně pouze v případech, kdy samy obce oznámily tyto plány odpadového hospodářství jako koncepce k procesu dle uvedeného zákona. Proč se tak nedělo v případě ostatních plánů odpadového hospodářství obcí v rámci územních obvodů příslušných krajských úřadů? Nelze souhlasit s argumentem – že obce zde nevystupují v pozici orgánu veřejné správy. Obec zde vystupuje jak z pozice původce odpadu, tak s ohledem na její povahu územního samosprávného celku s heterogenním postavením pro její samostatnou i přenesenou působnost, také z pozice orgánu veřejné správy, a to imanentně²⁵⁰. Dochází k prolínání jejího postavení a k projevu dalšího aspektu jejího ambivalentního postavení.

Pro přiklonění se k opačnému názoru, že POHO nejsou posuzovány jako koncepce dle zákona o posuzování vlivů, by svědčila skutečnost, že POHO musí být v souladu s plány odpadového hospodářství příslušných krajů (ty musí být v souladu s plánem odpadového hospodářství ČR), přičemž jak plány odpadového hospodářství krajů, tak plán odpadového hospodářství ČR jsou posuzovány jako koncepce dle citovaného zákona. Není tak třeba zvláštní posuzování vlivů na životní prostředí v případě POHO. Jejich právní konformnost podléhá navíc kontrole připomínkového řízení a takový systém kontroly, je s ohledem na povahu těchto koncepčních nástrojů dostačující.

Přes vše uvedené mám za to, že by plány odpadového hospodářství obcí měly být posuzovány – a to právě s ohledem na závěry zjišťovacího řízení. Přeci jen se jedná o koncepční nástroj s velkým potenciálem ovlivnit řešení odpadové otázky v dané obci, nicméně se zavedením tohoto posuzování by bylo vhodné jejich větší povahové přiblížení plánům odpadového hospodářství krajů. Zavedení tohoto posuzování by přispělo také k nápravě deficitu účasti veřejnosti (k tomu více níže). Ve prospěch nutnosti podrobit POHO procesu dle zákona o posuzování vlivů svědčí výsledky zjišťovacích řízení v případě posuzování plánu odpadového hospodářství hlavního města Prahy pro období 2016-2025 (sic je nutno vnímat specifika postavení hlavního města Prahy) a dalších (Břeclav, Hodonín, Jihlava, Svazek obcí pro komunální služby), kdy v závěru jejich zjišťovacího řízení bylo stanoveno, že tyto plány odpadového hospodářství budou předmětem posuzování vlivů na životní prostředí. Následně bylo v těchto vydáno stanovisko²⁵¹.

Další otázkou, která se v souvislosti s plánem odpadového hospodářství obce nabízí, je zapojení veřejnosti.

²⁴⁹ Nejčastější otázky a odpovědi ke zpracování Plánu odpadového hospodářství (POH) původce – 2. Enviweb s.r.o. [online]. 04/2005 [cit. 3. 7. 2015].

²⁵⁰ Veřejná správa se východiskově dělí na státní správu a samosprávu. Obec pořizuje POHO v rámci samosprávy, v rámci samostatné působnosti.

²⁵¹ CENIA, Česká informační agentura životního prostředí. *Informační systém SEA. Posuzování koncepcí*, op. cit.

Dle metodického návodu²⁵² je plán odpadového hospodářství obce veřejný dokument, proces jeho přípravy je veřejný a vychází z principu spoluúčasti všech dotčených osob, které se na zpracování mohou nebo chtějí podílet, nebo které mohou být opatřeními POHO ovlivněny.²⁵³ Nicméně zákon o odpadech v případě zpracování POHO o veřejnosti výslovně nemluví, na rozdíl od POHK nebo POH ČR. Proto není na první pohled zřejmé, na základě jakých skutečností je vyvozena v metodickém návodu informace o veřejném způsobu zpracování POHO, a vůbec jeho povaze jako veřejném dokumentu. V tomto smyslu však lze vycházet z Aarhuské úmluvy, zajišťující účast veřejnosti (právo na informace o stavu životního prostředí, právo účastnit se rozhodování a zajištění soudní ochrany). Směrnice o odpadech stanoví v čl. 31 nesoucím rubriku „účasť veřejnosti“ povinnost členských států zajistit, aby příslušné zúčastněné subjekty a orgány a široká veřejnost měly možnost účastnit se vypracování plánů pro nakládání s odpady a programů předcházení vzniku odpadů a aby k nim měly přístup. Plány a programy umístí na veřejně přístupnou internetovou stránku. „Členské státy zajistí, že vypracování právních předpisů o odpadech a odpadových politikách bude představovat zcela transparentní proces, který bude dodržovat pravidla vnitrostátního plánování ohledně konzultací a zapojení občanů a zainteresovaných subjektů.“²⁵⁴ Dle čl. 28 směrnice o odpadech mají členské státy zajistit, aby jejich příslušné orgány stanovily v souladu s čl. 1, 4, 13 a 16 jeden nebo více plánů pro nakládání s odpady. Tyto plány (ať už samotné nebo v kombinaci) pokryjí celé zeměpisné území dotyčného členského státu. S ohledem na uvedené je zřejmé, že směrnice nevyžaduje výslovně zpracování plánů odpadového hospodářství na úrovni obcí. Z terminologie je v zásadě důležité, aby obsáhly celé geografické území státu. Díky stanovené povinnosti zapojení veřejnosti do zpracování plánu odpadového hospodářství ČR a plánů odpadového hospodářství krajů lze konstatovat souladnou transpozici směrnice o odpadech. Nicméně pokud se český zákonodárce rozhodl zakotvit za určitých podmínek pro obce povinné zpracování plánů odpadového hospodářství obcí, měl myslet v intencích řádné transpozice směrnice také o zakotvení možnosti veřejnosti účastnit se na procesu pořizování těchto plánů. Neučinil-li tak, pak je v tomto směru v zákoně o odpadech nedostatečně transponována uvedená směrnice. Nelze přisvědčit některým názorům, že POHO jako vnitřní nástroj obce jako původce komunálního odpadu ospravedlňuje absenci právní úpravy účasti veřejnosti na pořizování POHO. Přestože ji právní úprava ani nevyklučuje. S ohledem na nedostatečnou transpozici směrnice, co do účasti veřejnosti na zpracování POHO, je nutné obcím klást na vědomí, aby samy iniciativně zpracovávaly POHO s aktivním umožněním účasti veřejnosti (to je s možností vyjadřovat se, připomínkovat). Obecně tak v otázce účasti veřejnosti nastává silná disproporce mezi poři-

²⁵² Ministerstvo životního prostředí. *Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí pro zpracování Plánu odpadového hospodářství původce – obce*, op. cit.

²⁵³ Ministerstvo životního prostředí. *Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí pro zpracování Plánu odpadového hospodářství původce – obce*, op. cit., s. 23.

²⁵⁴ Čl. 4 bod 2 směrnice o odpadech.

zováním plánů odpadového hospodářství na úrovni jednotlivých krajů a plánu odpadového hospodářství obcí.

Uvedené je o to významnější, když plány odpadového hospodářství obce schvaluje ze zákona rada obce na neveřejném zasedání. To vyplývá z § 102 odst. 3 obecního zřízení, dle kterého rada obce zabezpečuje rozhodování v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce (zejména § 84 odst. 1 obecního zřízení), nebo pokud si jej zastupitelstvo nevyhradí. S ohledem na tuto možnost lze obcím jedině doporučit, aby bylo schvalování plánu odpadového hospodářství obce vyhrazeno zastupitelstvu. Bude-li tomu tak, bude se i zásada veřejnosti realizovat jednodušeji (veřejná zasedání zastupitelstva, právo vyjádřit se). Jinak je nutné zajistit seznámení veřejnosti se zněním POHO jiným způsobem – a to nejlépe ve všech připravovaných fázích, nikoli až v konečné schválené verzi.

Dle metodického návodu²⁵⁵ může obec POHO vyhlásit obecně závaznou vyhláškou (což v zásadě předpokládá přenesení do kompetencí zastupitelstva obce). Zákon o odpadech na rozdíl od úpravy závazné části POH ČR a POHK výslovně nestanoví formu, v níž má být POHO zpracován a vydán. V jaké formě je tedy POHO vydáván? Vyskytují se názory, že POHO, resp. jeho forma se velmi blíží individuálnímu správnímu aktu, neboť zavazuje konkrétního adresáta – a to obec, nicméně ta sama si jej zpracovává²⁵⁶. Pravděpodobně se však jedná o materiál koncepčního rázu, závazný pro svého tvůrce, jakožto i adresáta – a v tomto smyslu má zcela specifickou povahu. Analogicky lze však vycházet z POHK – a to co do závazné části.

Další související otázkou je společný plán odpadového hospodářství obcí, vytvořený v tzv. svazku obcí. Dle § 44 odst. 13 OdpZ mohou obce, které k zabezpečení svých povinností při nakládání s komunálním odpadem vytvořily dobrovolný svazek obcí (dle § 49 obecního zřízení), na základě písemné dohody zpracovat společný plán odpadového hospodářství obce, který nahrazuje jednotlivé plány odpadového hospodářství obce.

Dle § 66 odst. 5 OdpZ „Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší jinou povinnost stanovenou tímto zákonem nebo povinnost uloženou rozhodnutím na základě tohoto zákona.“ Dle § 66 odst. 8 písm. c) se za tento přestupek ukládá pokuta 1 000 000 Kč. Nezpracuje-li obec plán odpadového hospodářství obce, ač je k tomu ze zákona povinna, vystavuje se riziku nemalé peněžní sankce. V případě malých obcí zásadně nebudou naplněna kritéria pro povinné zpracování POHO, proto bude jeho pořízení fakultativní.

Realitu POHO lze pozorovat na odpadových plánech různých obcí a měst. Například obec Ostopovice, nacházející se v Jihomoravském kraji s celkovým počtem 1650 oby-

²⁵⁵ Ministerstvo životního prostředí. *Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí pro zpracování Plánu odpadového hospodářství původce – obce*, op. cit.

²⁵⁶ BAHÝTOVÁ, L. *Opatření obecné povahy a řešení střetů zájmů v území* [online]. Brno, 2012. 223 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta [cit. 23. 6. 2015], s. 190-192.

vatel (k datu 31. 12. 2016), si nechala vypracovat koncepci nakládání s odpady externím subjektem, přičemž již v tomto kroku lze spatřovat odpovědný přístup obce ke zpracování POHO. Územní působnost této koncepce je dána administrativní hranicí katastrálního území obce Ostopovice.²⁵⁷ Nyní budou popsány alespoň některé kroky či způsoby úpravy tohoto koncepčního nástroje v praxi.

Účelem koncepce odpadového hospodářství obce Ostopovice je v souladu s principy trvale udržitelného rozvoje, s cíli plánu odpadového hospodářství ČR a Jihomoravského kraje stanovit výhled pro systém odpadového hospodářství obce, cíle a opatření pro snížení množství odpadů a jejich nebezpečných vlastností, opatření pro splnění cílů závazné části plánu odpadového hospodářství Jihomoravského kraje, podmínky pro realizaci navrženého systému odpadového hospodářství obce, ekonomickou optimalizaci nakládání s odpady v obci a konečně způsob komunikace s veřejností s cílem zajistit splnění cílů koncepce.

V analytické části této koncepce je řešena geografická, demografická, hospodářská, ekologická a územní charakteristika této obce. Dále je rozebírán dosavadní stav nakládání s odpady, kdy do 90. let byly odpady odváženy technickými službami na skládku a částečně skladovány v lokalitě Pod Panským kopcem. Tato skládka ale nesplňovala požadavky zákona o odpadech a v roce 2002 byla zalesněna. Svoz směsného komunálního a vytríděného odpadu realizuje od 90. let firma A.S.A. Směsný komunální odpad je ukládán na skládce v Žabčicích a vytríděný odpad směřuje na dotřídňovací linku v Třebíči. Vývoj produkce komunálních odpadů v posledních letech mírně klesl, přičemž hlavní část komunálního odpadu tvoří směsný komunální odpad. „*V obci je provozován systém odděleného sběru plastů společně s nápojovými kartony, papíru, bílého a barevného skla v k tomu určených sběrných nádobách. V obci se v současné době nachází 5 sběrných míst různě vybavených kontejnery na tříděné složky komunálního odpadu.*“²⁵⁸ Koncepce důkladně analyticky vyhodnocuje produkci dílčího komunálního odpadu (pneumatiky, stavební sut', papír, rozpouštědla, kyseliny, zásady, fotochemikálie, pesticidy, zářivky, ledničky, aleje a tuhy, barvy a lepidla, cytostatika, baterie a akumulátory, elektronické zařízení, směsný komunální odpad, objemný odpad, sklo, plasty, kovy, agrochemické odpady a detergenty). Zároveň vyhodnocuje počet kontejnerů na plasty, nápojové kartony, bílé a barevné sklo a papír. Dále je zjišťována míra materiálového využití komunálního odpadu, existence a funkčnost sběrného dvora. Následně je konstatována skutečnost nastavení místního poplatku za komunální odpad, separace tříděných odpadů a zpětný odběr elektro-zářízení (jak a kým jsou zajišťovány).

V návrhové části se obec nejprve zabývá vyhodnocením souladu jejího odpadového hospodářství s plánem odpadového hospodářství Jihomoravského kraje (resp. jeho závaz-

²⁵⁷ OBEC OSTOPOVICE. *Koncepce nakládání s odpady obce Ostopovice* [online]. 06/2007 [cit. 26. 2. 2016].

²⁵⁸ OBEC OSTOPOVICE, op. cit.

nými částmi) a to hodnocením souladu prostřednictvím slovního označení ne, částečně či ano. Následně je s ohledem na tyto závěry konstatováno řešení uvedených aspektů.

Cíle koncepce odpadového hospodářství obce Ostopovice jsou zpracovány následně. Při prevenci vzniku odpadů a jeho opakovaného využití je nutno trvat na dlouhodobé strategii snížení produkce směsných komunálních odpadů k nule, tj. odpady je nutné třdit a využívat jako druhotné suroviny. Střednědobými strategiemi jsou navrženy postupné kroky procentuálního snížení do roku 2017. Mezi priority obce patří vybudování obecního kompostoviště, umožňujícího lidem ukládání odpadů ze zeleně. Dále by mělo dojít k nastavení změny systému platby za produkci odpadů, neboť současný místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů je stanoven paušálně a neodráží snahu o prevenci vzniku směsných komunálních odpadů. Jeho výše by tak byla odvozena od frekvence svozu a objemu produkovaných odpadů. Dalším bodem je podpora domácího a komunitního kompostování. „*Aby obec motivovala občany ke domácímu a komunitnímu kompostování, nabízí se využití modelu nákupu domácích kompostérů obcí (množstevní sleva za hromadný nákup) a jejich pronájem občanům se zájmem o domácí kompostování za symbolickou cenu (250 Kč za 5 let). Domácnosti se zájmem o pronájem kompostérů by společně s kompostérem dostali nádobu na sběr kompostovatelných odpadů z kuchyně a brožuru o domácím kompostování. Obdobná podpora jako v případě domácího kompostování se nabízí také v případě komunitního kompostování. Obec nabídne občanům v činžovních domech používání společného domácího kompostéru. Aktivita má preventivní i úsporný charakter. Předpokládá-li se umístění 100 ks kompostérů do obce, pak pokud se do každého kompostéru umístí 300 kg odpadu, jedná se o odklon 30 t odpadu. Při ceně cca 1000 Kč za uložení tuny odpadů na skládku se jedná o úsporu 30 tis. Kč, tato úspora není započtena do nákladů opatření.*“²⁵⁹

Zajímavé jsou také konkrétní prevenční aktivity pro děti a mládež. Jedná se konkrétně o návrhy v používání pratelných bavlněných plen, přičemž podstatou by bylo darovat novorozenci při narození balík různých typů pratelných bavlněných plen spolu s informačním letákem vlivu plen na životní prostředí, a především na zdraví dítěte. Projevem ekologické výchovy na škole by bylo darování opakovaně použitelného boxu na svačinku spolu s informačním letákem o vlivu balení potravin na životní prostředí prvnákům při zápisu do ZŠ. Otázka kulturních a společenských akcí v obci by byla řešena povolením jen takových akcí, které budou nabízet občerstvení v opakovaně plněných (např. sklenice na pivo), zálohovaných, nebo biodegradabilních obalech a kde bude zajištěno třídění odpadů na papír, plasty, sklo a bioodpad.

Co do tříděného sběru a materiálového využití odpadů jsou koncepcí navrženy také další koncepční změny. Příkladem lze uvést řešení tříděného sběru a využití biologicky rozložitelných odpadů. „*Podpora domácího a komunitního kompostování je dobrý krok ke snížení množství směsného komunálního odpadu a snížení skládkování biologicky rozložitelných odpadů. Ze zkušenosti*

²⁵⁹ OBEC OSTOPOVICE, op. cit., s. 14.

*jiných obcí je však známo, že někteří občané by využili i tříděný odvozný sběr kuchyňského, nebo zahradního odpadu. Doporučujeme proto v roce 2010 zahájit v obci také tříděný sběr kuchyňských odpadů. Tento tříděný sběr by měl být zaplacen, neboť se bude jednat o nadstandardní službu (v té době budou mít všichni možnost zdarma odkládat zahradní odpady na obecní kompostoviště a kuchyňské odpady do domácího nebo komunitního kompostéru). Cena za odvoz kontejneru na kuchyňský odpad by měla být však stále nižší než za odvoz nádoby na směsný komunální odpad. Opatření předpokládá nalezení nebo vybudování blízké kompostárny, kterou by provozovala blízká obec nebo zemědělské družstvo. Přesné náklady je možné určit na základě zajištění využití a odbytu kompostu.*²⁶⁰ Tento koncepční dokument obsahuje také řadu dalších nástrojů směřujících s heslem trvale udržitelného rozvoje k zavedení modernějšího odpadového hospodářství.

Tímto příkladem mělo být prakticky poukázáno na problematiku plánů odpadového hospodářství malé obce. Zajisté se jedná o vhodné nástroje v rukou obce, řešící a ovlivňující úroveň životního prostředí. Přičemž při jejich sestavování a následně činění souladných kroků je zajištěn systémový přístup k odpadové problematice.

3.1.3 Dílčí závěr podkapitoly

Koncepční nástroje jsou charakterizovány dlouhodobým a komplexním přístupem, vycházejícím ze samotné povahy životního prostředí. Představují nástroj regulace s přímým dopadem. S ohledem na úvodní vymezení optikou ochrany životního prostředí jsem se v této podkapitole zaměřila na postavení malé obce jako tvůrce koncepčních nástrojů na komunální úrovni. Cílem podkapitoly nebylo obsáhnout veškerou materii všech koncepčních nástrojů těchto obcí, nýbrž důkladně zanalyzovat vybraný koncepční nástroj obce. V rámci této podkapitoly byly zpracovány výstupy z dotazníkového šetření III.

Zásadním právním předpisem s dopadem na koncepční nástroje v ochraně životního prostředí je zákon o posuzování vlivů. Vymezuje pojem koncepce a stanovuje, které z nich podléhají procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Posuzování vlivů je projevem aplikace principů práva životního prostředí (prevence, komplexního pojetí životního prostředí, variantnost, integrovaná ochrana, únosné zatížení území, přípustná míra znečišťování životního prostředí, informovanost a účast veřejnosti, trvale udržitelný rozvoj či princip nejvyšší ochrany). Z důvodu této právní úpravy, která je jedinou zobecněnou právní úpravou koncepčních nástrojů s potenciálním dopadem na mnohé koncepční nástroje, jejichž úprava je jinak roztržena a obsažena v jednotlivých složkových zákonech, byla nejprve pozornost věnována obci, jakožto předkladateli koncepce dle zákona o posuzování vlivů, když v případě některých koncepčních nástrojů je či může být obec povinna nechat posoudit daný koncepční nástroj dle zákona o posuzování vlivů. A to tehdy, pokud daný koncepční nástroj podléhá regulaci uvedeným zákonem (oddíl 3. 1. 1). Do 31. 10. 2017 podléhaly posuzování veškeré koncepce vymezené § 10a odst. 1 písm. a) zákona o posuzování

²⁶⁰ OBEC OSTOPOVICE, op. cit., s. 16.

vlivů, s dopadem „nad“ území jedné obce. Od 1. 11. 2017 již není územní obvod jedné obce limitem pro obligatorní postoupení koncepce do celého procesu posuzování vlivů na životní prostředí. U koncepcí na místní úrovni (nikoliv nutně pouze pro územní obvod jediné obce) je nutno posoudit význam vlivů koncepce na životní prostředí a proces SEA může být ukončen ve fázi zjišťovacího řízení. Obec jako předkladatel koncepce musí dodržet zákonná pravidla celého procesu posuzování vlivů koncepce na životní prostředí, od oznámení koncepce – zjišťovací řízení – vyhodnocení koncepce – návrh koncepce – až po stanovisko k návrhu koncepce. Po konečné fázi stanovisko k návrhu koncepce následuje schvalování koncepce. Schvalujícím orgánem je zde v případě lokálních koncepcí právě obec. Schvalování koncepce již není součástí procesu dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, děje se dle příslušné zvláštní úpravy toho kterého koncepčního nástroje. Následuje však ještě sledování a rozbor vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví. V oddíle 3. 1. 1 jsem se proto věnovala jednotlivým částem (fázím) celého procesu posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů, a povinností obce, jako předkladatele. Zdůrazňuji, že od 1. 11. 2017 se opouští od povinného konání veřejného projednání, neboť pouze některé koncepce byly a jsou předmětem intenzivního zájmu široké veřejnosti, konání veřejného projednání bylo často neefektivním a toliko formálním krokem.

Obec jako předkladatel koncepce by měla při samotné přípravě a zpracování koncepce respektovat veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Pokud se jí předkládaná koncepce dotýká environmentálních zájmů, sama obec by měla připravit takové řešení, které je neopomíjí (ba naopak).

Mám za to, že analýza postavení obce jako předkladatele koncepce dle zákona o posuzování vlivů, slouží k *potvrzení čtvrté hypotézy* (a to zejména pro analýzu tohoto zákona jako takového). Zákon o posuzování vlivů není obsáhlým předpisem, avšak jeho zásadní problém je, že prošel v relativně krátkém období několika zásadními novelami (mám na mysli novely s účinností od 1. 4. 2015, 1. 11. 2017, 1. 1. 2018). A to novelami diskutovanými z hlediska *racia* přijímané úpravy. Adresát musí jednotlivá ustanovení o to pečlivěji zkoumat, má-li se jimi řídit. A o to flagrantěji se uvedené projevuje, když prošla právní úprava zákona o posuzování vlivů poslední dvojí novelizací právních předpisů, přijatých v opačném pořadí, než jak nabyly účinnosti (s účinností od 1. 11. 2017 a 1. 1. 2018). Navíc tyto novelizace úzce souvisí se změnami dalších souvisejících environmentálních zákonů a o to více je tato problematika obtížná pro uchopení právníka, natož tak jiného adresáta (bez právního vzdělání). S ohledem na uvedené je zřejmé, ať je obec v jakém postavení dle tohoto zákona, je právní úprava posuzování vlivů velice komplikovaná.

Nad rámec pojednání v oddíle 3. 1. 1, a to s odkazem na mou odbornou publikaci, kapitolu *Postavení „obce“ v rámci posuzování vlivů na životní prostředí*, musím uvést následující. Postavení obce v rámci procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí není pouze z pozice předkladatele koncepce, ale může vystupovat také z pozice dotčeného územního samosprávného celku, nebo veřejnosti. Zásadním a problematickým aspektem je pak riziko

podjatosti, neboť obec často vystupuje v rámci jednoho procesu v několikerém postavení (obec jako předkladatel a dotčený územní samosprávný celek zároveň). Postavení obce jako veřejnosti je v tomto ohledu spíše okrajové (neboť obec se pod ni podřazuje v okamžiku, kdy nespadá do ani jedné z předchozích uvedených). Je pak proces posuzování skutečně transparentní, nezávislý, objektivní a hájící zájmy ochrany životního prostředí a veřejného zdraví? Komunální participace (v obecném smyslu) na procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí má s ohledem na uvedené poměrně vysoký potenciál ovlivnit, nebo přispět řádnému průběhu procesu posuzování vlivů, zvažování všech možných negativních i pozitivních dopadů zkoumaných koncepcí. Obec se může snažit zároveň prosazovat své zájmy, i ryze ekonomické. Právní postavení obcí zakotvené v zákoně o posuzování vlivů naplňuje požadavky kladené na participaci v rámci posuzování vlivů na poměrně vysoké úrovni s tím, že problematiku se co do komunálních aspektů jeví právě otázka podjatosti, a to kvůli různorodému postavení obce v uvedeném procesu.

Nahlíženo perspektivou aktivního konání obce, zdůrazněno obce malé (hlediskem přenesené působnosti jedničkové obce), jsou pak konkrétní koncepční nástroje, které mohly být předmětem zájmu této podkapitoly, tvořeny zejména územním plánem obce, povodňovým plánem obce, v jejímž územním obvodu může dojít k povodni, nebo plánem odpadového hospodářství obce. Vybraný koncepční nástroj obce, kterému byla v oddíle 3. 1. 2 věnována pozornost, byl zvolen na základě dvou kritérií – a to absence čteného zpracování jeho materie a důležitost daného koncepčního nástroje pro obec.

Územní plánování je tématem, kterým se velice často zabývá odborná veřejnost. Uvedené má odraz v existenci řady odborných publikací, zabývajících se jak běžnými, tak problematičtějšími aspekty územního plánování obcí. Proto byl toliko naznačen základní rámec problematiky územního plánu, v souvislostech na zákon o posuzování vlivů (pokud je předmětem zájmu územní plán jako koncepční nástroj).

Povodňový plán obce je dalším koncepčním nástrojem, který však obec zpracovává pouze tehdy, pokud v jejím územním obvodu může dojít k povodni. Přestože má povodňový plán obce zpracováno 63 % z reprezentativního vzorku obcí, obce nevnímají tento koncepční nástroj jako problematičtější. Proto jsem přistoupila toliko k vymezení jeho právní úpravy, a nadále mu nebyla věnována pozornost.

Dalším koncepčním nástrojem je plán odpadového hospodářství obce. Moderní odpadové hospodářství je aktivitou bezprostředně související s ochranou životního prostředí. Řešení otázky odpadového hospodářství je odrazem úrovně a vyspělosti společnosti. Obec je původcem komunálního odpadu. S ohledem na tuto skutečnost by obce měly klást požadavky na upravení podmínek odevzdání tohoto odpadu. Z důvodu obligatorní povinnosti obce normovat na svém území systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, tedy obligatorní povinnost zabývat se odpadovou problematikou, a zřídka se vyskytující zpracování a zanalyzování této problematiky, byl právě tento koncepční nástroj obce zvolen reprezen-

tativním příkladem koncepčního nástroje obce v ochraně životního prostředí, kterému byla dále věnována pozornost (3. 1. 2).

Dle § 44 OdpZ jsou obce za zákonem stanovených kvantitativních podmínek (doplňených kvalitativním kritériem povahy odpadu) povinny zpracovat plán odpadového hospodářství. Mám za to, že malé obce toto kritérium zpravidla nenaplní a v jejich případě půjde o fakultativní zpracování POHO. Obec nemusí návrh plánu odpadového hospodářství obce zpracovat sama, může tak činit za pomoci přímé metodické a procesní konzultace externích odborníků, či zcela pověřit jiný na tuto oblast se specializující subjekt. Uvedený postup je však nákladnější než samotné pořízení obcí. Proto nelze na svěření sestavení plánu odpadového hospodářství obce – k tomu co do znalostí kapacitně vybaveným subjektem – spoléhat. Naopak obce pravděpodobně upřednostní interní zpracování prostřednictvím svých zaměstnanců, vykazující nižší finanční náročnost. Proto je vhodné vytvoření názorné obsahově podrobné metodické pomůcky ke zpracování plánu odpadového hospodářství obce. Z tohoto důvodu je žádoucí zpracovat aktuální a propracovanou formu metodického návodu, pomocí něž by mohly obce při zpracování plánů odpadového hospodářství postupovat, samotná novela zákonem č. 233/2015 Sb., zakotvující přímo v zákoně o odpadech obsahové náležitosti jednotlivých částí plánu odpadového hospodářství obce je dle mého nedostačující. Obce předkládají plán odpadového hospodářství obce k připomínkám krajskému úřadu. Krajský úřad může obci vrátit plán odpadového hospodářství obce s připomínkami, a to opakovaně – fakticky tak krajský úřad podobu plánu odpadového hospodářství obce schvaluje. S ohledem na skutečnost, že plány odpadového hospodářství obce jsou zpracovány v rámci samostatné působnosti obce, vyvstává otázka, nakolik uvedeným postupem dochází k nepřipustnému zásahu do samostatné působnosti obce. Protože existuje, a zcela logicky v souladu se zásadou prevence, plánovitosti, komplexní a integrované ochrany, hierarchická souvislost plánů odpadového hospodářství ČR, krajů a obcí, vnímám právní úpravu předkládání POHO krajům k připomínkám v zásadě ústavně konformní. Avšak mám za to, že je nutné nastavit přísnější pravidla, spočívající například v připomínkové kontrole krajského úřadu „twice and higher“ (tj. krajský úřad může připomínky vrátit dvakrát, pokud nebude s druhotným vypořádáním spokojen, musí předložit plán odpadového hospodářství obce s odborným podkladovým materiálem, reflektujícím jeho připomínky ministerstvu k posouzení). Tím bude zamezeno nepřipustným zásahům krajského úřadu do územní samosprávy. Plán odpadového hospodářství obce se zpracovává na dobu minimálně 5 let, jako vyjádření koncepčního, strategického a plánovitého přístupu tohoto nástroje.

Významnou otázkou je, zda plány odpadového hospodářství obce mají být podrobeny posuzování vlivů na životní prostředí. Současná praxe spíše tentuje k negativnímu závěru ve smyslu, kdy v rámci zjišťovacího řízení je stanoveno, že dále nepodléhají plány odpadového hospodářství obcí posuzování vlivů na životní prostředí (procesu SEA). Pouze v případě několika měst (tedy nikoli malých obcí) byly plány odpadového hospodářství obce zcela podrobeny procesu SEA a došlo k vydání stanoviska. V případě plánů odpado-

vého hospodářství malých obcí lze očekávat, že proces dle zákona o posuzování vlivů skončí právě zjišťovacím řízením. Zastávám názor, že by plány odpadového hospodářství obcí měly podléhat posuzování vlivů na životní prostředí, je-li tak stanoveno právě závěrem zjišťovacího řízení. Neboť obec sice vystupuje jako původce odpadu, ale také imanentně jako orgán veřejné správy. Přičemž by se tímto vyřešila také otázka účasti veřejnosti, která je dalším zásadním aspektem této problematiky. Právní úprava v tomto ohledu absentuje. Směrnice o odpadech nevyžaduje obligatorní plány odpadového hospodářství obcí, avšak u nastavených plánů odpadového hospodářství, vyžaduje účast veřejnosti. Jsou-li za určitých okolností ze zákona obcemi povinně tvořeny plány odpadového hospodářství obce, pak se tak musí odehrávat při plném zapojení veřejnosti. Pokud se obec rozhodne fakultativně pořídit plán odpadového hospodářství obce, musí se tak odehrávat při plném zapojení veřejnosti. Obce by se měly snažit o co největší zapojení veřejnosti do pořizování plánů odpadového hospodářství.

Plány odpadového hospodářství obce jsou koncepcemi, přispívajícími k naplnění cílů komunální odpadového hospodářství. Zároveň motivují občany k separaci využitelných složek odpadu pomocí ekologické osvěty, nebo rozvoje systému nakládání s odpady. Plány odpadového hospodářství obce jsou vhodným a odpovídajícím koncepčním nástrojem ochrany životního prostředí každé i „malé“ obce. Mám za to, že analýza plánu odpadového hospodářství obce *potvrzuje třetí hypotézu*. Plán odpadového hospodářství obce je nositelem výrazného potenciálu pro zajištění příznivého životního prostředí na území obce (pro nastavení koncepčních pravidel, jak budou odpadové otázky v obci řešeny). Navíc 73 % z reprezentativního vzorku obcí v rámci dotazníkového šetření I. odpovědělo, že právě problematiku odpadů řeší velmi často (96 % obcí odpovědělo, že právě odpadovou otázkou je nutné zařadit do ochrany životního prostředí v obci). Mám za to, že role obce jako pořizovatele plánu odpadového hospodářství obce je nezastupitelná, neboť v souladu se zásadnou blízkostí a v souvislostech obce jako původce komunálního odpadu je to právě obec, která musí cítit odpovědnost za řešení této oblasti na jejím území. A právě pravomoc pro pořízení a nastavení plánu odpadového hospodářství obce, pro nastavení vlastních pravidel s respektem k ochraně životního prostředí, k tomu jednoznačně přispívá. Navíc obec by měla být schopna nejlépe posoudit stav životního prostředí v obci a vyhodnotit potřebnou regulaci. V tomto smyslu tedy analýza oddílu 3. 1. 2 *potvrzuje také hypotézu první*.

Právní úpravu jednotlivých koncepčních nástrojů – ať už jmenovaného územního plánu obce, povodňového plánu obce nebo plánu odpadového hospodářství obce, je nutné hledat v jednotlivých složkových předpisech. Neexistuje jednotná právní úprava koncepčních nástrojů obce (nebo koncepčních nástrojů v ochraně životního prostředí obecně). Uvede svědčí o roztržitém právní úpravě těchto nástrojů. Navíc se na koncepční nástroj mnohdy použije průřezová právní úprava (srov. posuzování vlivů na životní prostředí), což okamžitě vede k nutnosti aplikovat několik právních předpisů, resp. zkoumat, jakou právní úpravu je nutné v rámci daných koncepčních nástrojů respektovat. Právní úprava toho kterého koncepčního nástroje neobsahuje odkazy na další právní předpisy, kterými je

nutné se řídit. Navíc je obecná úprava „dovykládávána“ prostřednictvím metodických pomůcek (neboť její aplikace toliko na základě textu zákona by byla v zásadě nemožná, nebo minimálně obtížná). Uvedené dle mého *potvrzuje čtvrtou hypotézu* této disertační práce.

3.2 Normativní nástroje obce

Normativní nástroje práva životního prostředí představují takové nástroje regulace, které zakotvují následná pravidla regulace na základě a v souladu nejen s ústavními zákony, ale zákony vůbec. Jsou výrazem normotvorné činnosti orgánů veřejné správy podzákonné povahy a obsahují obecně závazná pravidla chování, která se vztahují k blíže neurčenému okruhu adresátů²⁶¹. Normativní nástroje jsou v právu životního prostředí představovány například nařízeními vlády České republiky, obecně závaznými předpisy ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy, nařízeními krajů k plnění úkolů v jejich přenesené působnosti či obecně závaznými vyhláškami krajů k plnění jejich úkolů v rámci působnosti samostatné²⁶². Pokud je na ochranu životního prostředí nahlíženo perspektivou aktivního konání obce, pak normativní nástroje, které jsou předmětem zájmu této podkapitoly, představují obecně závazné vyhlášky obcí k plnění úkolů v jejich samostatné působnosti, a dále obecní nařízení, vydávané v rámci přenesené působnosti. Kritériem klasifikace normativních nástrojů je v tomto případě, jak vyplývá z uvedeného, dělená působnost obce. Tedy oprávnění obce regulovat určité „environmentální záležitosti“ z pozice její samostatné a přenesené působnosti (jak byla ostatně vymezena shora v podkapitole 2. 2, oddílech 2. 2. 1 a 2. 2. 2). Obecně závazné vyhlášky jsou akty prvotními, oproti tomu nařízení představují akty s povahou prováděcího právního předpisu²⁶³. Přestože se jedná o příbuzný typ regulace, vykazují obecně závazné vyhlášky i obecní nařízení zásadní odlišnosti, na které bude mimo jiné zaměřena pozornost.²⁶⁴

Tato podkapitola se s ohledem na úvodní vymezení optikou ochrany životního prostředí zaměřuje na postavení obcí jako tvůrců předpisů podzákonné povahy, obecně závazných vyhlášek a nařízení. Nutno upozornit, že cílem podkapitoly není s ohledem na šíři této materie obsažení veškerých otázek (zejména ve smyslu regulace dílčích složkových oblastí). Navíc právě obecně závazné vyhlášky na komunální úrovni (nejen při ochraně životního prostředí) byly již návodně zpracovány v několika publikacích²⁶⁵. S ohledem na uvedené

²⁶¹ PRŮCHOVÁ, I. In: PEKÁREK, M. a kol., 2009, op. cit., s. 111.

²⁶² PRŮCHOVÁ, I. In: PEKÁREK, M. a kol., 2009, op. cit., s. 111-116.

²⁶³ PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁROVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 220-221.

²⁶⁴ Nad rámec uvedeného lze dodat, že normativní nástroje jsou v právu životního prostředí představeny také „vnitřními (interními)“ normativními správními akty. Uplatňují se frekventovaně s významem pro vnitřní usměrňování činnosti orgánů veřejné správy. Nejčastěji se jedná o metodické pokyny a instrukce, vzniklé na úrovni ústředních orgánů s cílem pomoci aplikační praxi při realizaci veřejné správy v jednotlivých oblastech ochrany životního prostředí. Tyto nemají obecnou závaznost, nejsou pramenem práva a jako s takovými musí orgány veřejné správy při jejich využití pracovat. In: PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁROVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 221.

²⁶⁵ Například FURKOVÁ, P.; MATĚJKOVÁ, L.; ROSOVÁ, Š. *Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 398 s. ISBN 978-80-7400-470-4. Ze starších publikací se jedná například o publikaci GROSPÍČ, J.; SVOBODA, K. *Místní právní předpisy a jejich tvorba*. Praha: Nakladatelství Oeconomica, Vysoká škola ekonomická v Praze, 2005. 138 s. ISBN 80-245-0892-3, nebo dále ŠIMEK, L. *Obecně závazné vyhlášky obcí (pravidla vydávání – vzory s komentářem)*. Praha, 2000. 95 s. ISBN 80-7179-299-3.

tato podkapitola analyzuje normativní nástroje obce v ochraně životního prostředí z obecného hlediska, determinuje roli obce v tomto typu environmentální regulace. Zároveň pojmenovává problematické aspekty se snahou nalezení vhodných způsobů řešení. Selekce otázek, kterým je v této podkapitole věnována pozornost, je odrazem četnosti aplikace předmětné právní úpravy v environmentálních právních věcech (tedy odrazem existující judikatury). Z důvodu zpřehlednění rozebíraného tématu je analýza normativních nástrojů obce záměrně pojata do několika samostatných oddílů.

V prvním oddíle bude vymezena obec jako normotvůrce na komunální úrovni při vydávání environmentálních obecně závazných vyhlášek obcí. „Environmentální“ obecně závazné vyhlášky znamenají takové vyhlášky, jejichž předmět regulace spadá do dílčích složkových oblastí ochrany životního prostředí (například ochrana ovzduší v obci, hluku v obci, čistoty a pořádku v obci). První oddíl se proto bude věnovat základním předpokladům normotvorby obcí, které jsou zakotveny mimo jiné na ústavní úrovni a vychází ze zásady místní samosprávy, dále se bude věnovat vymezení základní právní úpravy, na základě které obce regulují prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, dále podstatným formálním a materiálním požadavkům, které musí být splněny při vydávání obecně závazných vyhlášek, rámcovému popisu významu dozorové funkce – jakožto kontrolního nástroje uvedené regulace a následně zejména významu judikatury a zavedení testu čtyř kroků při přezkumu obecně závazných vyhlášek. Uvedené je demonstrováno na reálných příkladech obecně závazných vyhlášek.

V dalším oddíle (3. 2. 2) bude pozornost věnována rozsáhlé normotvorné činnosti obce při regulaci hluku v obci. Vydávání obecně závazných vyhlášek, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí v obci, je stěžejní oblastí aktivního konání obce v rámci ochrany životního prostředí. Proto navazující oddíl (3. 2. 3) vymezení další vybrané typy environmentálních obecně závazných vyhlášek, v komplexnosti poukazující na míru relevance tohoto typu regulace. Zároveň determinuje problémy předmětné regulace.

V oddíle 3. 2. 4 bude pozornost věnována normotvorné činnosti obce v rámci přenesené působnosti, projevující se vydáváním nařízení na úseku ochrany životního prostředí. Tento oddíl pojedná obdobně jako oddíl 3. 2. 1 o základních předpokladech a zákonné platformě této obecní regulace, dále o formálních a materiálních požadavcích, které jsou kladeny na obecní nařízení, dále rámcově pojedná o významu dozorové funkce – jakožto kontrolního nástroje uvedené regulace s odlišnostmi oproti dozoru nad samostatnou působností obce. Již nyní lze předestřít, že oproti obecně závazným vyhláškám obce se jedná o mnohem řídněji zákonnou úpravou předvídaný a následně také využívaný nástroj komunální environmentální regulace. Oddíl 3. 2. 5 pojednává reprezentativně o konkrétním nástroji této regulace, a to regulačním řádu obce.

V posledním oddíle 3. 2. 6 budou uvedeny závěry zkoumané problematiky, s dílčími sjednocujícími poznatky. Zároveň bude vyhodnoceno, zda v rámci této podkapitoly došlo k ověření nebo vyvrácení stanovených hypotéz.

Tato podkapitola je zpracována mimo jiné na základě mých odborných publikací, a to kapitoly *Environmentální obecně závazné vyhlášky obcí*, publikované v monografii *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*²⁶⁶, dále na základě příspěvku ve sborníku *Generally Binding Ordinances of Municipalities in Environmental Protection Focusing on a Review Algorithm*, který vznikl ve spoluautorství s J. Dudovou.²⁶⁷ Dále je při zpracování použit také příspěvek *Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce na úseku ochrany životního prostředí*, publikovaný ve sborníku z konference Cofola 2017²⁶⁸ (tento příspěvek bude dále využit při zpracování podkapitoly 3. 3). Dozorovou funkci mimo jiné nad normotvornou činností obce jsem komplexně zpracovala v kapitole *Dozor nad činností obce v oblasti ochrany životního prostředí*, tedy ve čtvrté kapitole monografie *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*²⁶⁹. Proto je o dozorové funkci v této práci rámcově pojednáno (s ohledem na souvislost judikatury), neboť v podrobnostech je odkázáno na uvedenou odbornou publikaci. Oddíl 3. 2. 2 je zpracován při využití mého odborného článku *Normotvorba obce na úseku ochrany před hlukem*, vydaného v odborném vědeckém časopise *České právo životního prostředí*²⁷⁰.

V rámci této podkapitoly jsou zpracovány výstupy z dotazníkového šetření na téma „*Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí*“ (dále jen „dotazníkové šetření II.“). Toto dotazníkové šetření bylo realizováno v rámci projektu specifického výzkumu MUNI/A/0866/2017 *Právní prostředky udržitelného rozvoje obce*. Reprezentativní vzorek obcí představuje 253 obcí, které vyplnily příslušný dotazník (dotazník byl zasílán zhruba 2 500 obcí, přičemž 482 obcí tento dotazník otevřelo, vyplnilo jej 253 obcí; dotazník vykazuje s ohledem na pravidla tohoto typu šetření 52% návratnost). Zastoupení reprezentativního vzorku obcí dle krajů (graf č. 3) a také velikosti obcí představují (graf č. 4) následující grafy.

²⁶⁶ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Environmentální obecně závazné vyhlášky obcí. In DAMOHORSKÝ, Milan; SNOPOKOVÁ, Tereza a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. s. 29-51, 23 s. ISBN 978-80-87975-31-2.

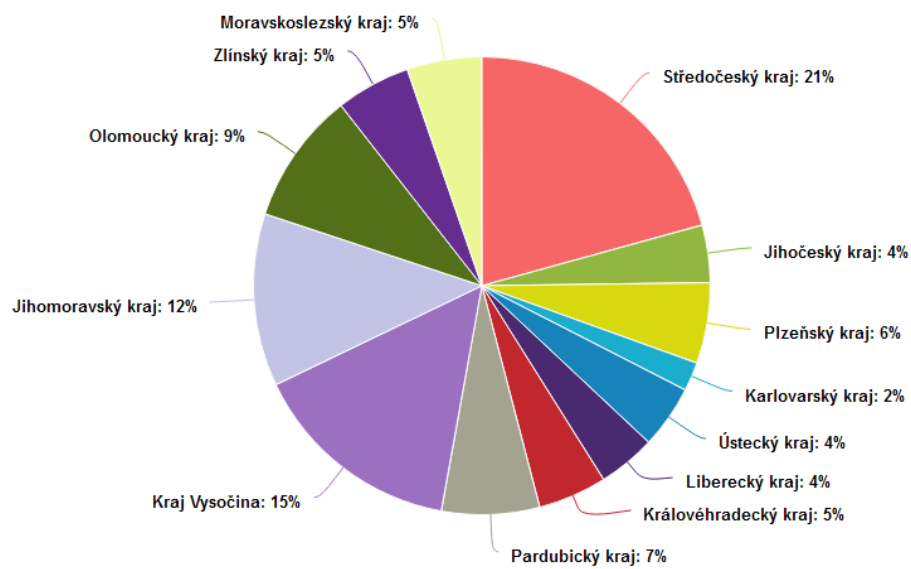
²⁶⁷ ŠVARCOVÁ, Kateřina; DUDOVÁ, Jana. GENERALLY BINDING ORDINANCES OF MUNICIPALITIES IN ENVIRONMENTAL PROTECTION FOCUSING ON A REVIEW ALGORITHM. In: *The MacrotHEME Review*. Spojené státy americké: Damir Tokic, Professor, International University of Monaco. 2015, roč. 4, č. 6, s. 62-74. ISSN 1848-4735.

²⁶⁸ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce na úseku ochrany životního prostředí. In: KYSELOVSKÁ, Tereza; SPRINGINSFELDOVÁ, Nelly; KRÁPKOVÁ, Alica; KADLUBIEC, Vojtěch; CHORVÁT, Michal; DRLIČKOVÁ, Klára (eds.) *Cofola 2017: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Řada teoretická, Ed. Scientia, Č. 611, 2017. S. 1442-1468 (27 s.) 1811 s. ISBN 978-80-210-8928-0.

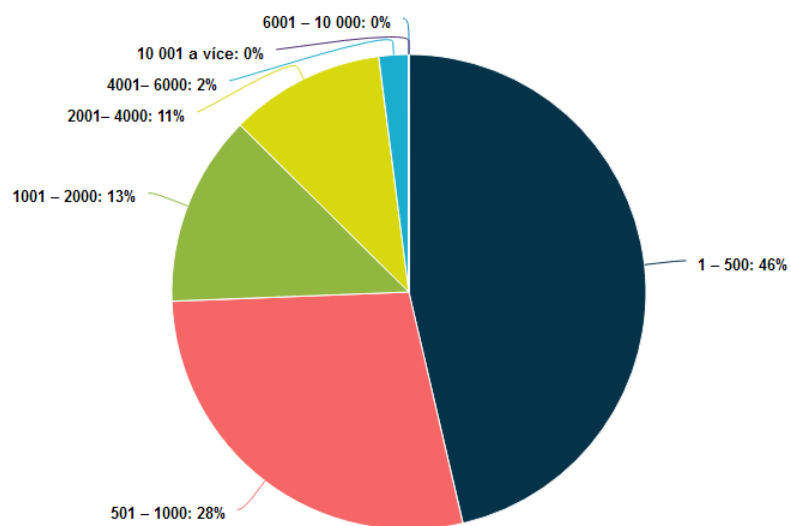
²⁶⁹ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Dozor nad činností obce na úseku ochrany životního prostředí. In: HANÁK, Jakub; PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. s. 106-132, 27 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 595. ISBN 978-80-210-8597-8.

²⁷⁰ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Normotvorba obce na úseku ochrany před hlukem. In: *České právo životního prostředí : časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2017, roč. 17, č. 44, s. 20-43. ISSN 1213-5542.

Graf č. 3



Graf č. 4



3.2.1 „Environmentální“ obecně závazné vyhlášky obce

Právním východiskem vydávání obecně závazných vyhlášek obcí je ústavně zakotvená územní samospráva obce. Obecnímu zastupitelstvu je v mezích jeho působnosti svěřeno vydávání obecně závazných vyhlášek obcí (k tomu čl. 8, a dále hlava VII., to je čl. 99 až 105 Ústavy). Čl. 104 odst. 3 Ústavy je ústavním základem pravomoci k místní normotvorbě (legislativní funkce samosprávy²⁷¹). Pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky je projevem původní normotvorby²⁷², neodvozené od zákonné úpravy²⁷³. Vydáváním obecně závazných vyhlášek je vytvářeno autonomní obecní právo. Zásadní je dále čl. 4 odst. 1, čl. 17 a čl. 21 odst. 4 Listiny²⁷⁴. Pilířem obecní samosprávy i obecní normotvorby je dále Evropská charta místní samosprávy, mezinárodní smlouva ratifikovaná dle čl. 10 Ústavy, jakožto součást českého právního řádu. Evropská charta místní samosprávy zakotvuje místní samosprávu, jako právo a schopnost místních společenství v mezích daným zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.²⁷⁵ Obcím je s ohledem na uvedené zaručena samospráva odvozená od jejich autonomního postavení. Samospráva představuje oprávnění obce rozhodovat o svých záležitostech (což judikoval také Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08, vztahující se k obecně závazné vyhlášce města Budyně nad Ohří)²⁷⁶. Prvotně právo na samosprávu obsahuje oprávnění rozhodovat a spravovat své záležitosti, avšak implicitně obsahuje také povinnost tyto spravovat. To si obce ne vždy uvědomují. V rámci dotazníkové šetření II. zodpovědělo z reprezentativního vzorku obcí celkem 96 %, že právo na samosprávu představuje vedle oprávnění obce spravovat své záležitosti i povinnost (resp. odpovědnost) spravovat obecní záležitosti. Obec je odpovědná za své občany a za obecní území, resp. prostředí obce. Uvedené lze pojmenovat odpovědností za stav životního prostředí v obci, kdy realizace práva na samosprávu má směřovat k zajištění trvale udržitelného rozvoje obce.

²⁷¹ FILIPOVÁ, J. Kap. 16: Normotvorba obcí a krajů na úseku životního prostředí a její kontrolní mechanismy. In: Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova universita, 2010, s. 363.

²⁷² GROSPICĚ, J.; SVOBODA, K., 2005, op. cit., s. 8.

²⁷³ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (vztahující se k obecně závazné vyhlášce města Mariánské Lázně).

²⁷⁴ Stát může zasahovat do činnosti obcí jen z důvodu ochrany zákona a způsobem zákonem stanoveným (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Zasáhl-li by stát v rozporu s uvedeným, jednalo by se o nezákonný státní zásah do činnosti územního samosprávného celku. Ten je zakázán. Viz nález ÚS ze dne 10. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3673/14.

²⁷⁵ KOČÍ, R., 2012, op. cit., s. 17, 18.

²⁷⁶ „Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva.“ Viz již uvedený nález ÚS ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08. V tomto řízení Ústavní soud rozhodoval o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Budyně nad Ohří č. 2/2005 o stanovení podmínek pro spalování tuhých paliv v obci.

Samostatná působnost obce, projevující se možností upravovat místní záležitosti obecně závaznými vyhláškami, je podrobně upravena obecním zřízením (jak bylo uvedeno v oddíle 2. 2. 1 zejména § 7, § 8, § 10, § 35, § 84, § 85, § 102). Dle § 7 obecního zřízení obec spravuje své záležitosti samostatně, přičemž státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen toliko zákonem, jako projev zásady zákonnosti a minimalizace zásahu státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu. Zásadní je priorita samostatné působnosti (§ 8 obecního zřízení). Pokud zvláštní zákony upravující působnost obcí nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, jde o působnost samostatnou. Meze působnosti zastupitelstva obce představují záležitosti místního významu, v zájmu obce a jejích občanů (§ 35 obecního zřízení, náleží ÚS ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/05). Obecně závazné vyhlášky jsou omezeny na území dané obce, nelze regulovat záležitosti mimo něj. Jejich adresáty jsou všechny osoby nacházející se na území obce (právnícké i fyzické bez vázanosti na občanství, trvalé bydliště, sídlo apod.)²⁷⁷. Obecně závaznou vyhláškou obce nelze upravovat otázky vyhrazené toliko zákonné úpravě, otázky upravené právními předpisy práva veřejného nebo soukromého, pokud se předmět a cíl takové úpravy neliší v důsledku zvláštností místních podmínek a potřeb obyvatel dané obce. Obecně závazné vyhlášky jsou vydávány usnesením zastupitelstva obce.

Zásadní je věcné vymezení oblastí dle § 10 obecního zřízení, dle kterého může obec ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku²⁷⁸, může stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou zakázány rušivé činnosti (písm. a), může stanovit povinnosti k zajištění čistoty ulic a veřejných prostranství (písm. c), a dále může stanovit povinnosti, stanoví-li tak zvláštní zákon (písm. d). Ust. § 10 obecního zřízení je východiskem obecní normotvorby na úseku ochrany životního prostředí²⁷⁹. Zvláštní zákony²⁸⁰ pak mohou stanovit další oblasti, v nichž je obec oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky.²⁸¹ Do tohoto úseku spadá různorodá regulace

²⁷⁷ FILIPOVÁ, J., 2010, op. cit., s. 365.

²⁷⁸ Pojem veřejný pořádek vymezil NSS v rozsudku ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006-64. „*Veřejný pořádek je normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné.*“ Nelze opomenout, že veřejný pořádek a jeho obsahové naplnění je judikován v mnoha dalších soudních rozhodnutích.

²⁷⁹ Vymezení oblastí, ve kterých může obec v obecně závazné vyhlášce ukládat povinnosti, dle § 10 obecního zřízení, je obecné. Jejich konkretizace je v dnešní době naplněna obecní normotvorbou a rozsáhlou judikaturou Ústavního soudu. SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2014*. Praha, 2014. © SMO ČR 2014, s. 95.

²⁸⁰ Například zákon o odpadech, zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, zákon o ochraně veřejného zdraví, zákon o ochraně ovzduší, zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání (dále také „zákon č. 246/1992 Sb.“). Demonstrativní výčet poukazuje na potencialitu obecní normotvorby na environmentální úrovni v obci.

²⁸¹ Nález ÚS ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 41/08 (vztahující se k obecně závazné vyhlášce města Chrastava).

(záležitosti veřejného pořádku, čistota a vzhled obce, veřejná zeleň, hlučné činnosti v obci, noční klid, požární řád obce, spalování suchého rostlinného materiálu, pohyb zvířat v obci, označování psů a evidence jejich chovatelů, nakládání s komunálním odpadem a komunitní kompostování, dále ochranná dezinsekce nebo deratizace, místní poplatky, náhradní zásobování vodou a náhradní odvádění odpadních vod a mnohá další).²⁸² Patří sem také regulace pohybu psů na veřejném prostranství, prostorů pro volné pobíhání psů či s tím související čistota veřejných prostranství (ta je obcemi regulována i bez ohledu na regulaci pohybu psů). Obec není a priori povinna k úpravě jmenovaných oblastí obecně závaznou vyhláškou, k regulaci by měla přistoupit tehdy, je-li to zásadní pro stav životního prostředí v obci.

V rámci dotazníkové šetření II. odpovědělo celkem 93 % obcí, že má vydány obecně závazné vyhlášky, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí v obci. Přičemž z environmentálního hlediska vnímá jako nejzásadnější regulaci nakládání s komunálním odpadem a odpadem vůbec, dále čistotu a pořádek v obci, pohyb psů či jiných zvířat v obci, hlukovou zátěž obce (výslovně noční klid) a spalování rostlinného materiálu v obci. Významná je také regulace místních poplatků. Tento výstup se stal kritériem pro následující oddíl 3. 2. 2. a 3. 2. 3.

Obecně závazné vyhlášky jsou s ohledem na uvedené (normativnost) významným pramenem správního práva a práva životního prostředí (také práva finančního).²⁸³

Relevance obecní normotvorby spočívá nejen ve stanovení pravidel chování na území obce, ale také ve vydávání individuálních správních aktů, na ně navazujících (k tomu dále podkapitola 3. 3). Ty přímo zasahují do právní sféry konkrétních subjektů, pohybujících se v obecně závaznou vyhláškou regulované oblasti. Typicky rozhodnutí o přestupku v případě porušení pravidel chování nastavených obecně závaznou vyhláškou, nebo například vyměření místního poplatku.²⁸⁴

Pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky je s ohledem na uvedené zcela zásadním projevem obecní samosprávy v oblasti ochrany životního prostředí.

Zákonná úprava problematiky vydávání obecně závazných vyhlášek je upravena v zásadě v obecním zřízení. Pro účely posouzení formálních aspektů obecně závazných vyhlášek nutno rozlišovat prvky vztahující se k procesu přijetí obecně závazné vyhlášky zastupitelstvem obce, a naopak formální požadavky kladené na obecně závaznou vyhlášku

²⁸² ŠVARCOVÁ, Kateřina. Environmentální obecně závazné vyhlášky obcí, op. cit.

²⁸³ Obecně závazné vyhlášky zaměřující se na místní poplatky, jako jsou například obecně závazné vyhlášky regulující místní poplatek ze psů, místní poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, místní poplatek za užívání veřejného prostranství, místní poplatek za povolení k vjezdu s motorovými vozidly do vybraných míst a částí měst, místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

²⁸⁴ FILIPOVÁ, J., 2010, op. cit., s. 361.

samotnou. Materiální hledisko směřuje k povaze úpravy v obecně závazné vyhlášce regulované, zda je taková úprava ústavně konformní a zákonná.

Pro proces přijetí je zásadní právní úprava vztahující se k orgánům obce, a to zastupitelstvu obce v § 67 an. obecního zřízení. Jedná se o problematiku scházení zastupitelstva a jeho četnosti, o dobu, místo a pořad jednání zastupitelstva obce, veřejnost zasedání zastupitelstva obce a otázku pracovních porad, dodržování usnášénischnosti zastupitelstva obce a kvora pro přijetí rozhodnutí, o průběh zasedání zastupitelstva obce se zaměřením na vyjádření občanů obce, zápis ze zasedání zastupitelstva obce či problematiku jednacího řádu. Zákonnost dodržování uvedeného má vliv na výslednou podobu a povahu přijaté obecně závazné vyhlášky. Dále je nutno klást akcent na znalost zastupitelů o obsahu přijímaného rozhodnutí (což je však požadavek na přijetí obecně závazné vyhlášky mísící formální i materiální aspekty). Uvedené je nedílnou součástí procesu posuzování environmentálních obecně závazných vyhlášek obcí²⁸⁵. Všechny uvedené aspekty, rozhodné pro přijetí obecně závazné vyhlášky, musí naplňovat ústavní konformitu a zákonnost procesu vydávání obecně závazných vyhlášek. Okrajově je vhodné podotknout, že samotný okamžik schválení návrhu obecně závazné vyhlášky obecním zastupitelstvem není z hlediska povahy obecně závazné vyhlášky jako normativního aktu (myšleno ve smyslu nabytí platnosti a účinnosti) natolik relevantní, neboť usnesení obecního zastupitelstva je sice platné jeho přijetím, nicméně u obecně závazných vyhlášek jako normativních aktů je v § 12 obecního zřízení stanovena další speciální procedura.

Materiální požadavky samotné obecně závazné vyhlášky představují její kvalitativní obsahové znaky. Obec se řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem (§ 35 odst. 3 obecního zřízení). Obecně závazné vyhlášky jsou právní předpisy nižší právní síly, proto nesmí mýt v rozporu s ústavními ani dalšími zákony. Nahlíženo environmentální optikou nutno dodat, že při vydávání obecně závazných vyhlášek musí obec zkoumat kvantitativní i kvalitativní možnosti pro úpravu předmětné oblasti. Tedy co může a nemůže být obecně závaznou vyhláškou upraveno, či v jakém rozsahu. Jednotlivé zákony vztahující se k ochraně životního prostředí upravují materiální podmínky jednotlivých obecně závazných vyhlášek. Například § 16 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší, výslovně stanovuje, že obec může stanovit podmínky pro spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi, nebo případně toto zcela zakázat (zajistí-li jiný způsob odstranění). Při této regulaci však musí brát obec zřetel na klimatické podmínky, úroveň znečištění ve svém územním obvodu, vegetační období a hustotu zástavby, v kontextu posuzování uvedených podmínek selektivně pro jednotlivé lokality v obci, nikoli paušálně pro celé území. Další materiální znak vychází z povahy obecně závazné vyhlášky, jako normativního správního aktu. Obecně závazné vyhlášky obsahují jednotlivé normy, tedy závazná pravidla chování mající obecnou povahu vztahující se k celé skupině případů stejného druhu, neurčitého počtu. Obecně

²⁸⁵ Viz ŠVARCOVÁ, Kateřina. Transparentnost a otevřenost na komunální úrovni – rozhodování zastupitelstva obce, op. cit.

závazné vyhlášky neřeší konkrétní případy, ale typově vymezují skutkové podstaty předmětu regulace a množinu jejich adresátů. Základním materiálním znakem tohoto typu regulace je obecnost.²⁸⁶ Obecně závazná vyhláška musí splňovat obecná kritéria srozumitelnosti a určitosti. Dále také adekvátní interpretovatelnosti.

V rámci dotazníkového šetření II. jsem se zaměřila také na povědomí obce o tom, zda jsou při přezkoumávání obecně závazných vyhlášek posuzovány formální a materiální požadavky obecně závazných vyhlášek. Z reprezentativního vzorku obcí má celkem 66 % za to, že jsou přezkoumávány formální požadavky. Dále 36 % má za, že jsou přezkoumávány materiální požadavky, 29 % si myslí, že materiální požadavky jsou „spíše“ přezkoumávány. Obce byly vyzvány také ke sdělení, čím jsou tyto požadavky (jak formální, tak materiální) představovány. Mohu konstatovat, že přestože vzájemně tyto požadavky zaměňují (formální za materiální a naopak), obce vykazují reálnou představu o tom, co je u obecně závazných vyhlášek přezkoumáváno, resp. na co je nutné se při této regulaci zaměřit.

Obec může regulovat toliko záležitosti místního významu s ohledem na lokální a věcné souvztažnosti dané lokality (§ 35 obecního zřízení). Záležitosti místního významu vykládá Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05. Jako záležitosti místního významu nelze vnímat pouze ty, které jsou zcela individuálně typické pro území jednotlivé obce. Naopak. Tyto mohou být charakteristické pro území kterékoli obce stejně, nicméně je nutný jejich výskyt v té či oné obci samotné. Jedná se např. o úpravu pohybu psů na veřejném prostranství či vymezení prostorů pro volné pobíhání psů. V nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06 je uvedeno „*Do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. ustanovení § 10 zákona o obcích), územní rozvoj obce (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. ledna 2005, Sbírka rozhodnutí, svazek 36, náleží č. 13, vyhlášen pod č. 90/2005 Sb.). Vedle těchto územní samosprávě bytostně vlastních oblastí může zvláštní zákon označit další oblasti, které spadají do samostatné působnosti obce a v nichž může obec realizovat svou normotvornou pravomoc [§ 10 písm. d) zákona o obcích].“²⁸⁷*

Obec nesmí v obecně závazné vyhlášce upravit práva a povinnosti již stanovené zákonem (ať už soukromoprávní či veřejnoprávní regulací) nebo vyhrazené pouze zákonnou úpravě. Obecně závazná vyhláška obce dále nesmí obsahovat úpravu v rozporu se zákonnou regulací. Nálezem Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, kterým

²⁸⁶ BŘEŇ, J. a kol. *Obce 2008-2009*. Výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 7. 2008. Meritum, výkladová řada ASPI, a.s. Nakladatelství: ASPI, Wolters Kluwer ČR. 2008, s. 21.

²⁸⁷ Nález ÚS ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06.

bylo rozhodnuto o obecně závazné vyhlášce města Jirkova stanovící povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně, byla najisto postavena možnost „zdálo by se“ konkurenční úpravy předmětné oblasti jak na úrovni zákona, tak na komunální úrovni v podobě obecně závazné vyhlášky. Při posuzování případné konkurenční úpravy (v zákoně a obecně závazné vyhlášce) je nutné identifikovat předmět a cíl dotčené regulace (k tomu dále algoritmus přezkumu obecně závazných vyhlášek). Pokud je předmět a cíl takové regulace odlišný, konkurenční regulace vedle sebe ob stojí. Dalším materiálním znakem je proporcionalita. Obecně závazná vyhláška má účel a cíl naplňovat nejméně zatěžujícím a rozumným, zároveň nediskriminačním způsobem pro občany této obce²⁸⁸, či absence zneužití zákonem svěřené působnosti.

Shora bylo uvedeno, že na obecně závazné vyhlášky jsou kladeny také formální požadavky. Povaha obecně závazné vyhlášky vyžaduje, aby bylo její znění po schválení na zastupitelstvu vyhotoveno v písemné podobě. Obecně závazná vyhláška musí být dle § 104 odst. 2 obecního zřízení podepsána starostou a místostarostou. Uvedené podpisy mají pouze deklaratorní charakter, jejich absence nezpůsobuje neplatnost či neúčinnost předmětné obecně závazné vyhlášky obce (k tomu náleží ÚS ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96 vztahující se k zákonu č. 367/1990 Sb., tedy původnímu zákonu o obcích, tato pasáž je však nadále aplikovatelná i na obecní zřízení, „*Právní důsledky chybějících či irelevantních podpisů na obecně závazných vyhláškách zákon o obecním zřízení výslovně neupravuje. ... stanoví ... jedinou podmínku jejich platnosti, a to vyvěšení na úřední desce. Z uvedeného se tedy podává, že nedostatky v podpisech obecně závazné vyhlášky, byla-li tato jinak v souladu se zákonem přijata a publikována, platnost takovéto vyhlášky nijak neovlivňují.*“).

Rámcově je nutno poukázat na vyhlášení, nabytí platnosti a účinnosti obecně závazné vyhlášky. Jedná se o základní formální předpoklady, nutné ke vstoupení obecně závazné vyhlášky v aplikaci. Ust. § 12 obecního zřízení reguluje publikaci obecních právních předpisů, která je jednou z podmínek jejich platnosti. Platností se obecně rozumí stav, kdy je právní předpis součástí právního řádu²⁸⁹. Vyhlášení se děje vyvěšením na úřední desce příslušného obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení je první den vyvěšení na úřední desce. Obecně závazná vyhláška může být uveřejněna také způsobem v místě obvyklým. Zpravidla rozhlasem nebo obecním periodikem. Toto zveřejnění však nenahrazuje obligatorní vyhlášení. Platnost je předpokladem nabytí účinnosti obecně závazné vyhlášky. Není-li stanovena účinnost pozdější, nabývají obecně závazné vyhlášky účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Účinností se rozumí stav, kdy právní předpis vyvolává zamýšlené právní následky, které jsou jím sledovány (je aplikovatelný na jím regulované právní

²⁸⁸ MORÁVEK, J.; TOMÁŠKOVÁ, V.; BERNARD, M.; Vícha, O. *Zákon o ochraně ovzduší*. 1. vyd., Nakladatelství C. H. Beck. 2013, s. 198.

²⁸⁹ VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENÍČKA, S., 2008, op. cit., s. 102.

vztahy a je závazný pro všechny subjekty práva, na které se vztahuje)²⁹⁰. Vyžaduje-li to naléhavý právní zájem, lze stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.

V praxi jsou řešeny sporné případy, zda vůbec nabyla vydaná obecně závazná vyhláška účinnosti a je nutné se podle ní chovat. Jedná se o zcela zásadní skutečnost, odrážející v sobě stabilitu právních poměrů a dodržování principu právní jistoty a předvídatelnosti práva na komunální úrovni. Dle usnesení ÚS ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. IV. ÚS 796/13 „*V projednávaném případě považuje Ústavní soud za podstatné především posouzení toho, kdy nabyla účinnosti obecně závazná vyhláška, která obsahovala změnu č. 1 územního plánu obce Dyjsína, jež byla schválena zastupitelstvem obce dne 17. 12. 2008.*“ Účinnost obecně závazné vyhlášky není vázána na její vyznačení, ale na uplynutí vývěsní doby. Dle § 12 odst. 4 obecního zřízení obce vedou evidenci právních předpisů, které vydaly. Obec má dále povinnost zasílat obecně závazné vyhlášky neprodleně po dni jejich vyhlášení Ministerstvu vnitra (§ 12 odst. 6 obecního zřízení). Tato povinnost je provázána s § 123 obecního zřízení, dle kterého vykonává Ministerstvo vnitra dozorovou funkci (k tomu více dále). Dle dotazníkového šetření II. 91 % z reprezentativního vzorku obcí dosavadně neřešilo sporný případ, zda obcí vydaná obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti a je nutné se podle ní chovat. Ve zbylých 9 % obcí se jednalo o sporné nabytí účinnosti u vyhlášek regulujících hluk o svátcích a nedělích, „pálení v obci“, noční klid, pohyb psů, či místní poplatek za komunální odpad.

Obecně závazné vyhlášky obce jsou podrobeny dozoru dle § 123 obecního zřízení. Dozor představuje jeden z typů realizace právních záruk ve veřejné správě a má přispívat k budování právní jistoty k činnosti veřejné správy. Cílem dozoru dle uvedeného ustanovení je dohlížet a dovést k nápravě tam, kde obec postupovala vadně při výkonu samostatné působnosti. Dozorem se lze zabývat z hlediska procesního (tedy jakým postupem se realizuje), či z hlediska materiálního – konkrétní obsahové zaměření dozoru, při přezkumu obecně závazných vyhlášek. V kapitole *Dozor nad činností obce v oblasti ochrany životního prostředí*, tedy ve čtvrté kapitole monografie *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*²⁹¹, na kterou tímto odkazuji, jsem podrobně zpracovala dozor dle hlavy VI. obecního zřízení, a to z hlediska procesního. Následující vymezení dozoru je zpracováno při využití uvedené kapitoly.

Dozor se omezuje na nezbytně nutné odstranění zjištěných nezákonností (zároveň uplatněním represivních dozorových opatření až poté, než jedná-li obec sama nápravu). Dozor vykonává Ministerstvo vnitra, jako správní orgán (§ 1 správního řádu). Je povinno posuzovat obecně závazné vyhlášky z hlediska obsahu dle právního stavu ke dni posuzování, přičemž se zabývá splněním zákonných podmínek pro přijetí, platnost, účinnost aktů dle

²⁹⁰ VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S., 2008, op. cit., s. 102, 103.

²⁹¹ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Dozor nad činností obce na úseku ochrany životního prostředí, op. cit.

právního stavu ke dni rozhodnému pro uvedené skutečnosti²⁹². Dle § 123 obecního zřízení je u obecně závazných vyhlášek zkoumán jejich soulad se zákonem, s lidskými právy a základními svobodami. Toto vymezení představuje nejen soulad se zákonnou úpravou na národní úrovni, ale také veškerou právní úpravou vyšší – ať už se jedná o úpravu mezinárodněprávní či unijní. Ministerstvo vnitra obdrží každou obecně závaznou vyhlášku obce poté, co je vyhlášena (§ 12 odst. 6 obecního zřízení), následně z úřední moci zkoumá, zda je vydána a obsahově v souladu se zákonem, s lidskými právy a základními svobodami. Ministerstvo vnitra přijímá také podněty, ke zkoumání zákonnosti a ústavnosti obecně závazných vyhlášek. Zabývá-li se obecně závaznou vyhláškou z důvodu vnějšího podnětu podatele, mělo by po posouzení dané vyhlášky písemně sdělit podateli výsledek této dozorové aktivity (neshledání nutnosti dozorového zákroku, shledání vad dané obecně závazné vyhlášky)²⁹³. Obec musí k výzvě Ministerstva vnitra zaslat veškeré podklady, nutné pro posouzení bezvadnosti obecně závazné vyhlášky. Může se jednat o kopii usnesení zastupitelstva obce, kterým byla obecně závazná vyhláška schválena, kopii ze zápisu zasedání zastupitelstva obce, na kterém byla obecně závazná vyhláška schválena, sdělení údaje o skutečném počtu členů zastupitelstva v době rozhodování o přijetí dané obecně závazné vyhlášky, dále sdělení údaje o počtu členů zastupitelstva přítomných na zasedání zastupitelstva, na němž byla dozorovaná obecně závazná vyhláška schválena, sdělení údaje o počtu členů zastupitelstva hlasujících pro přijetí obecně závazné vyhlášky, nejsou-li tyto údaje uvedeny v zápise ze zasedání zastupitelstva, kopii informace o místě, době a navrženém programu zasedání zastupitelstva, kde se rozhoduje o přijetí obecně závazné vyhlášky, včetně data její publikace na úřední desce, kopii dokladu o vyhlášení obecně závazné vyhlášky, z něhož je patrné, kdy byla obecně závazná vyhláška obce vyvěšena na úřední desce obecního úřadu a z ní sejmuta, vyjádření k vnějšímu podnětu, který obci současně zašle v kopii (pokud o to podatel požádá, bude podnět zaslán v anonymizované podobě)²⁹⁴. Z dotazníkového šetření II. vyplývá, že 66 % z reprezentativního vzorku obcí dosavadně nebylo dosavadně vyzváno k předložení shora uvedených podkladů. Obecně závazná vyhláška je zkoumána jako celek, jestliže se však důvod nezákonnosti vztahuje pouze k některým ustanovením obecně závazné vyhlášky a tyto lze od ostatních ustanovení oddělit, níže uvedený postup se vztahuje pouze k těmto vymezeným částem.

Pokud má Ministerstvo vnitra za, že je obecně závazná vyhláška obce nebo její část v rozporu se zákonem, vyzve obec ke zjednání nápravy. Obsah výzvy zákon neupravuje, z povahy věci však ve výzvě ke zjednání nápravy musí Ministerstvo vnitra označit obecně

²⁹² Ministerstvo vnitra České republiky. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků (metodické doporučení + komentář)* [online]. Publikováno 16. 6. 2014 [cit. 18. 6. 2018], s. 31.

²⁹³ Ust. § 42 správního řádu.

²⁹⁴ Ministerstvo vnitra České republiky. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků (metodické doporučení + komentář)*, op. cit., s. 32.

závaznou vyhláškou a její konkrétní ustanovení, u kterých shledalo rozpor se zákonem. Dále musí Ministerstvo vnitra odůvodnit, v čem shledalo porušení zákona včetně konkrétního ustanovení příslušného zákona, s nimž je obecně závazná vyhláška v rozporu, a současně odkázat na relevantní soudní rozhodnutí k věci se vztahující. Ministerstvo vnitra musí doporučit způsob zjednání nápravy a poučit o právních důsledcích nezjednání nápravy. Následně požádat obec, aby výzvu projednala ve svých orgánech na jejich nejbližším zasedání a aby k tomu příslušné orgány obce, rozhodly o zjednání nápravy. Případně výslovně rozhodly o tom, že se s výzvou neztotožňují²⁹⁵. Výzva je jiným úkonem dle správního řádu (§ 154 SŘ).

Postupem dle § 123 obecního zřízení mohou být napraveny v daném čase platné obecně závazné vyhlášky, dozorování již zrušených obecně závazných vyhlášek by bylo v rozporu se smyslem dané úpravy. Náprava obcí zrušených obecně závazných vyhlášek, sic by po dobu platnosti nebyly v souladu se zákonem, není možná (§ 66, § 67 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, dále „zákon o Ústavním soudu“).

Po výzvě Ministerstva vnitra, obsahující popis toho – v čem je spatřován rozpor se zákonem – by měla obec zjednat nápravu. Ať změnou obecně závazné vyhlášky či její části, nebo jejím zrušením. Tento postup musí napravit dřívější procedurální nebo obsahové vady²⁹⁶. Pokud tak obec neučiní do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. Rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky se děje v rámci správního řízení zahájeného z moci úřední (srov. § 9, § 46 SŘ). Účastníkem řízení je v souladu s § 27 odst. 1 písm. b) obec (proti tomuto rozhodnutí může obec podat rozklad dle § 152 SŘ). Účinnost obecně závazné vyhlášky obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Odůvodnění rozhodnutí o pozastavení účinnosti musí obsahovat rozbor zjištěných nezákonností, včetně upozornění na možnost dobrovolného zjednání nápravy ze strany územního samosprávného celku až do okamžiku rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení tohoto právního předpisu²⁹⁷. Rozhodnutím o pozastavení obecně závazné vyhlášky se tato pouze neaplikuje, je však stále platná. „*Pozastavením účinnosti právního předpisu nedochází k derogaci (ke zrušení) právního předpisu, právní předpis v tomto případě pouze přestává být účinný a nelze aplikovat, součástí právního řádu však zůstává. Smyslem rozhodnutí o pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky... je zabránit tomu, aby aplikací protizákonné vyhlášky nebo jiného opatření obecního*

²⁹⁵ Ministerstvo vnitra České republiky. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků (metodické doporučení + komentář)*, op. cit., s. 36.

²⁹⁶ KOPECKÝ, M.; PRŮCHA, P.; HAVLAN, P.; JANEČEK, J. *Zákon o obcích (č. 128/2000 Sb.) – Komentář*. Praha: Nakladatelství Wolters Kluwer. 2015. § 123.

²⁹⁷ Ministerstvo vnitra České republiky. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků (metodické doporučení + komentář)*, op. cit., s. 36.

*zastupitelstva v samostatné působnosti vznikaly nežádoucí důsledky, tedy v mezidobí do okamžiku, kdy zjedná nápravu orgán, který vyhlášku nebo jiné opatření vydal nebo kdy ve věci rozhodne Ústavní soud ... I když rozhodnutí o zastavení výkonu obecně závazné vyhlášky neznamená, že by daná vyhláška byla zrušena, není ji možné aplikovat.*²⁹⁸ Dle § 128 obecního zřízení je obec povinna rozhodnutí o sistaci zveřejnit na své úřední desce, a to neprodleně.

Ust. § 123 odst. 2 obecního zřízení umožňuje Ministerstvu vnitra okamžitě – bez předchozí výzvy – pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky. A to tehdy, jeli ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami (zakotvenými na národní, unijní, či mezinárodní úrovni). „Kategorie zřejmého rozporu vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami je neurčitá a v praxi obtížně interpretovatelná. Lze pod ní podřadit např. negativní dopad vyhlášky na rozsáhlý okruh adresátů, kterým způsobí újmu, přičemž o hodnocení jejich rozporů se zákonem není pochybností, příkladem může být rovněž postup obce, jejíž zastupitelstvo opakovaně přijímá vyhlášku obsahově totožnou s vyhláškou, která je již předmětem dozoru.”²⁹⁹

Zjedná-li zastupitelstvo obce nápravu ve lhůtě stanovené rozhodnutím o sistaci, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší, a to neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava (jedná se o nové rozhodnutí dle § 101, § 102 správního řádu). I toto rozhodnutí je obec povinna neprodleně vyvěsit na úřední desce po dobu 15 dnů.

V opačném případě, nezjedná-li obec nápravu a podá rozklad, pak musí Ministerstvo vnitra vyčkat rozhodnutí o rozkladu. Obec může podat rozklad do 15 dnů od doručení rozhodnutí o sistaci. Je-li tento zamítnut, Ministerstvo je povinno podat návrh na zrušení uvedené obecně závazné vyhlášky k Ústavnímu soudu³⁰⁰. Ministerstvo podá návrh ve lhůtě 30 dnů od právní moci zamítavého rozhodnutí o rozkladu. Pokud obec nesjedná nápravu a nepodá rozklad – je uvedená třicetidenní lhůta počítána ode dne uplynutí lhůty pro podání rozkladu (z uvedeného vyplývá, že přiměřená lhůta k nápravě činí maximálně 45 dnů). Jak je uvedeno v nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04, jedná se v případě třicetidenní lhůty o lhůtu pořádkovou. Její zmeškání nemá za následek nemožnost věcně projednat návrh na zrušení dané obecně závazné vyhlášky, ale marným uplynutím této lhůty pozbývá rozhodnutí o sistaci účinků (není-li ve lhůtě podán návrh na zrušení dané obecně závazné vyhlášky).³⁰¹

²⁹⁸ Usnesení ÚS ze dne 11. 9. 1997, sp. zn. I. ÚS 304/97.

²⁹⁹ ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a blavního města Prahy. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. 1. vyd. Praha: Linde. 2007, s. 29.

³⁰⁰ Právní úprava obsažena v zákoně o Ústavním soudu.

³⁰¹ Pozn. teoreticky lze uvažovat situaci, kdy je rozklad částečně zamítnut a v části je rozhodnutí o sistaci zrušeno.

Může nastat situace, že obec podá proti pravomocnému rozhodnutí o rozkladu (který je zamítnut) žalobu³⁰². Přes podání žaloby je Ministerstvo vnitra povinno podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky k Ústavnímu soudu, poté budou tato dvě soudní řízení (avšak každé u jiného soudu) probíhat paralelně. Zajisté by mělo dojít v případě řízení u krajského soudu k přerušení řízení, a to z důvodu probíhání jiného řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu ve věci samé.

Je-li podán návrh na zrušení dané obecně závazné vyhlášky, může obec stále zjednat nápravu (to je před rozhodnutím Ústavního soudu ve věci). Zjednání nápravy obec neprodleně oznámí Ministerstvu vnitra, stejně tak Ústavnímu soudu. Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší, a to do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava. Ministerstvo vnitra by pak mělo vzít takový návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky zpět. Pokud tak obec neučiní – to je nezjedná nápravu – a Ústavní soud rozhoduje, může dojít ke zrušení obecně závazné vyhlášky³⁰³. Ústavní soud posuzuje povahu sistované obecně závazné vyhlášky, dochází tak postupně k judikатурní determinaci závažných pochybení obcí při vydávání obecně závazné vyhlášky. „*V rámci dozoru je zejména zkoumáno, zda jsou splněny formální i obsahové náležitosti obecně závazné vyhlášky. Po formální stránce je nejčastěji zkoumáno přijetí a vydání obecně závazné vyhlášky v mezích Ústavou garantované a zákony konkretizované kompetence obcí, z hlediska obsahu je zkoumán soulad se zákonem a ústavními zákony. K posouzení formální a obsahové stránky obecně závazné vyhlášky vytvořil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 63/04 (č. 210/2005 Sb.) tzv. „test čtyř kroků“, který lze v současnosti považovat za standard a východisko při rozhodování o souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem, a který ve své rozhodovací praxi uplatňuje rovněž Ministerstvo vnitra.*“³⁰⁴ Pokud je však návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky zamítnut, odmítnut nebo je řízení zastaveno, pozbývá dnem právní moci platnosti rozhodnutí o sistaci.

Dle § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu nelze, aby Ministerstvo vnitra podalo návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky, aniž by absolvovalo shora uvedený postup. Ten je nezbytnou podmínkou projednání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce.

S ohledem na uvedené je zřejmé, že obecně závazná vyhláška může být zrušena pouze samotnou obcí, nebo Ústavním soudem.

Výsledkem dozoru dle § 123 obecního zřízení je mnoho rozhodnutí Ústavního soudu právě v oblasti ochrany životního prostředí, kdy řada environmentálních obecně

³⁰² Dle § 65 SŘS.

³⁰³ K řízení před Ústavním soudem lze rámcově dodat, že jeho účastníkem je Ministerstvo vnitra (navrhovatel) a dotčená obec, která napadenou obecně závaznou vyhlášku vydala.

³⁰⁴ Ministerstvo vnitra. Odbor dozoru a kontroly. *Metodický materiál odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008* [online]. Mvcr.cz. Publikováno 08/2008 [cit. 5. 7. 2018].

závazných vyhlášek se prostřednictvím dozorové činnosti dostala k Ústavnímu soudu a byla podrobena přezkumu zákonnosti a věcné správnosti.

Ústavní soud definoval algoritmus přezkumu obecně závazné vyhlášky spočívající v tzv. testu čtyř kroků (jak bylo naznačeno již shora), prostřednictvím kterého jsou přezkoumávány všechny obecně závazné vyhlášky. Tento test, resp. jeho kritéria, využívá samo ministerstvo při výkonu dozoru. Rozdíl mezi Ústavním soudem a ministerstvem při použití testu čtyř kroků je, že Ústavnímu soudu postačuje pro posouzení i porušení jediného kroku testu, k dalším již nemusí přistoupit. Ministerstvo vnitra se dle vlastního vyjádření snaží aplikovat na uvedenou situaci všechny čtyři kroky s cílem poukázat obcím na nejčastější nedostatky³⁰⁵.

V rámci testu čtyř kroků jsou zkoumány čtyři aspekty vydání obecně závazné vyhlášky. Pro posouzení souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem je rozhodující splnění zákonem stanovených podmínek po jejich formální a obsahové náležitosti. V případě formální aspektů vydané obecně závazné vyhlášky je posuzováno, zda byla obecně závazná vyhláška přijata a vydána v mezích Ústavou garantované a zákony konkretizované kompetence obcí, zda se tak stalo Ústavou a zákony předvídaným způsobem (tj. 1. zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky, 2. zda se obec při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, *jednání ultra vires*³⁰⁶). Obsahově je posuzován soulad ustanovení obecně závazné vyhlášky s ústavními zákony a zákony (3. zda obec při jejím vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost, 4. zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně³⁰⁷). Ústavní soud mimo uvedený test zkoumá, zda obecně závazná vyhláška splňuje obecné požadavky, kladené na právní předpisy. Jedná se především o určitost, vzájemnou nerozpornost. Mezi základní principy právního státu patří právní jistota adresátů právní normy ohledně jejího obsahu. Jazyková správnost, jednoznačnost, přesnost, ustálenost a zřetelnost jsou náležitostmi právních termínů a právní stylistiky. Ve vztahu k pojmům používaným v obecně závazných vyhláškách obcí lze očekávat jistou nižší kvalitu právotvorby. Postačí, aby byl průměrně rozumný adresát obecně závazné vyhlášky obce schopen uvážít, co je po něm požadováno, nebo co je mu zakazováno (srov. náleží ÚS ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 28/12). Zároveň musí obec při vydávání obecně závazné vyhlášky dodržet pravidlo obecně závazného charakteru této vyhlášky (tj. nelze jí zavazovat konkrétní subjekty a ukládat jim konkrétní povinnosti), neboť taková úprava by byla v rozporu s účelem obecně závazných vyhlášek³⁰⁸.

³⁰⁵ Ministerstvo vnitra. Odbor dozoru a kontroly. *Metodický materiál odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008*, op. cit.

³⁰⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08, op. cit.

³⁰⁷ Ibid.

³⁰⁸ KOČÍ, R., 2012, op. cit., s. 46.

Test čtyř kroků, který lze považovat za standard a východisko při rozhodování o souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem, byl zcela poprvé formulován v nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04. Ústavní soud rozhodoval o návrhu Ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Prostějova č. 8/2003 o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města Prostějova pro její rozpor se zákonem. Tato vyhláška nabyla účinnosti dne 1. 1. 2004. Opatřením ze dne 12. 10. 2004 č. j. MS-1655/2-2004 zahájilo Ministerstvo vnitra správní řízení o pozastavení účinnosti tohoto právního předpisu. Rozhodnutí o pozastavení účinnosti ze dne 12. 10. 2004 č. j. MS-1655/2-2004 bylo doručeno městu Prostějovu dne 1. 11. 2004. Protože město Prostějov nezjednálo nápravu, podal Ministr vnitra Ústavnímu soudu návrh podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy a § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu na zrušení této vyhlášky. Zásadnost tohoto nálezu spočívá ve vydefinování testu čtyř kroků pro přezkoumání obecně závazné vyhlášky obce³⁰⁹. První dva kroky testu jsou ryze formální, třetí a čtvrtý ryze materiální. K použití testu čtyř kroků v řízení o abstraktní kontrole norem Ústavní soud poznamenal, že přezkum právních předpisů územních samosprávných celků vydaných v samostatné působnosti je projevem a důsledkem ústavní garance územní samosprávy a zvláštního ústavního zmocnění územních samosprávných celků ve vymezených oblastech věcné působnosti tvořit právo³¹⁰. Pokud obecně závazná vyhláška obce stojí v testu čtyř kroků, není důvodu ji rušit. Ústavní soud posunul dřívější vnímání rozsahu toho, co obce mohou regulovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, s vysokou relevancí akcentuje právo obce na samosprávu a spravování místních záležitostí.

První krok testu spočívá v přezkoumání pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky. V tomto kroku testu se posuzuje za 1) vydání obecně závazné vyhlášky orgánem k tomu zmocněným, tj. zastupitelstvem obce, na jeho veřejném zasedání, jež bylo řádně (v souladu s § 93 odst. 1 obecního zřízení) oznámeno, za 2) zda se tak stalo zákonem stanoveným způsobem (procedurou ve smyslu přijetí platného usnesení zastupitelstva obce, k němuž je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jeho členů, kdy vydání obecně závazné vyhlášky bylo řádně schváleným bodem programu zasedání zastupitelstva), za 3) zda byla obecně závazná vyhláška náležitě vyhlášena (tj. vyvěšením po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu, a nabyla účinnosti). Závěr, že obec postupovala v souladu s prvním bodem testu čtyř kroků, je při posuzování obecně závazné vyhlášky Ústavním soudem ne-

³⁰⁹ Předmětem napadené obecně závazné vyhlášky bylo stanovení náhrady za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně a za kácení dřevin rostoucích mimo les, které jsou ve vlastnictví města Prostějova, a to v zájmu ochrany a rozvoje veřejné zeleně v majetku města Prostějova. Ústavní soud shledal rozpor s třetím bodem testu, když zneužití působnosti představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo přihlížením k nerelevantním úvahám. Došlo k rozporu s kogentními zákonnými normami, s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Obecně závazná vyhláška byla zrušena.

³¹⁰ Nález ÚS ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

zbytným předpokladem pro přistoupení k druhému bodu³¹¹. Není-li namítáno porušení zákonného procesu přijetí obecně závazné vyhlášky, Ústavní soud se omezí na přezkoumání tohoto bodu toliko z dokumentů jím předložených (tj. z předložené kopie napadené obecně závazné vyhlášky a zápisu z usnesení zastupitelstva).

Druhý krok testu spočívá v přezkoumání otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (*jednání ultra vires*). K vymezení věcné působnosti pro úpravu obecně závazných vyhlášek se s diametrálně odlišným přístupem měnícím dosavadní judikaturní přístup (někdy nazývaným jako Kopenickovský obrat³¹²), vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 12. 2007, Pl. ÚS 45/06, vztahující se k městu Jirkov³¹³. Stanovení mezi samostatné působnosti obce je ústavně svěřeno zákonu, jímž je obecní zřízení. V otázce věcné působnosti je nutné vycházet zejména z § 10 a § 35, musí jít vždy o místní záležitost. Pojem místní nesmí být vykládán ve smyslu nepřesahující hranice obce, zároveň by se však nemělo jednat o záležitost krajského nebo celorepublikového významu (reálně tak nastanou situace, kdy v jedné obci je považováno za nutné upravit konkrétní záležitost, v jiné ale ne)³¹⁴. Dle § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení, se musí obec při vydávání obecně závazné vyhlášky řídit zákony. Obecně závazná vyhláška obce se tak nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly, tj. se zákonem (*zásada lex superior derogat inferiori*). Obec je limitována mezemi své působnosti vymezené zákonem a nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě. Ať již se jedná o záležitosti upravené předpisy práva veřejného či soukromého; obec je nemůže upravovat odlišným způsobem. Při zkoumání, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, je nutné zabývat se „*identifikací předmětu a cíle regulace zákona*“ na straně jedné a „*obecně závazné vyhlášky*“ na straně druhé. Nepřekrývají-li se, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevylučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Za podmínky, že se předmět a cíl takové regulace liší.³¹⁵ Po jirkovském nálezu tedy postačí, je-li obecně závazná vyhláška vydána v mezích čl. 104 odst. 3 Ústavy a obecně formulovaného § 10 obecního zřízení.

³¹¹ Ministerstvo vnitra. Odbor dozoru a kontroly. *Metodický materiál odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008*, op. cit.

³¹² FILIPOVÁ, J., 2010, op. cit., s. 367.

³¹³ Tato obecně závazná vyhláška města Jirkova č. 4/2005 se vztahovala k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích. Napadené ustanovení ukládá vlastníkům či uživatelům veřejné zeleně v katastru města Jirkova povinnost udržovat zeleň formou pravidelných sečí, a to minimálně 2× ročně, včetně povinnosti hrabat trávu ve stanovených termínech. Navrhovatel tvrdil, že vyhláška reguluje problematiku již upravenou, konkrétně ustanovením § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlino-lékařské péči.

³¹⁴ Rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2005, č. j. 4 As 35/2003-59.

³¹⁵ Nález ÚS ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

Nález ve věci města Jirkova je významný také proto, že jím Ústavní soud opouští restriktivní výklad čl. 104 odst. 3 Ústavy (kdy pro uložení povinností v obecně závazné vyhlášce musela být obec výslovně zmocněna zákonem, navíc duplicitně k vymezení § 10 obecního zřízení). Obce jsou přímo čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny tvořit autonomní právo ve formě vydávaných obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem poté je, že oproti vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích věcné působnosti obcí, i při ukládání povinností, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (toto platí s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.

Obecně závazná vyhláška neslouží k reprodukci textu zákona, ale fakticky samostatně ke správě vlastních záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, tj. reálné místní záležitosti (nález ÚS ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06³¹⁶ ve věci obecně závazné vyhlášky města Ostrova, o místním poplatku ze psů). Naproti tomu dle nálezu ve věci Budyně nad Ohří (nález ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08) Ústavní soud rozhodl, že obec může v textu obecně závazné vyhlášky použít doslovnou citaci zákona s výslovným uvedením, že jde o zákon, a dále uvést konkrétní povinnosti stanovené v dané oblasti, ... *„ná vazně pak s odkazem na příslušné zmocňující zákonné ustanovení uvést, jakým způsobem a v jakém rozsahu obec tohoto zmocňujícího ustanovení využívá, a jaké konkrétní jednání či povinnosti jsou předmětným ustanovením vyhlášky nad rámec zákona (nikoli však v rozporu s ním) ukládány. Takový způsob aplikace zákonného zmocnění je ústavně souladný a pro adresáta právní normy srozumitelný a schopný regulovat jeho chování.“*³¹⁷

Dílním závěrem k tomuto bodu algoritmu přezkumu je nutnost zkoumání identifikace předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé, má-li být zjištěno, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti normováním oblasti vyhrazené zákonné úpravě. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Zároveň to však znamená, že jakkoli může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou dle § 10 písm. c) zákona o obcích povinnosti k ochraně životního prostředí, není toto její oprávnění bezbřehé, ale je omezeno svým účelem.³¹⁸

Třetí krok testu spočívá ve vyřešení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost. Obec nesmí sledovat zákonem neaprobované a nelegitimní cíle, nesmí být vedena nerelevantními úvahami. Ústavní soud hovoří o třech formách tohoto zneužití. Za prvé o sledování účelu, který není zákonem apro-

³¹⁶ Nález ÚS ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06.

³¹⁷ Nález ÚS ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08, op. cit.

³¹⁸ Ibid.

bován, za druhé o opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí, za třetí o přihlížení k nerelevantním úvahám.

V tomto bodě se hovoří také o principu proporcionality, resp. přiměřenosti ve všech svých aspektech při formulaci nadměrných zásahů do práv a svobod prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Ať už se jedná o aspekt způsobilosti naplnit sledovaný účel touto úpravou, aspekt potřebnosti při užití nejšetrnějšího z možných prostředků, či aspekt přiměřenosti v užším slova smyslu spočívající v zamezení nepřiměřené újmy ve vztahu základních práv a dosaženého zamýšleného cíle. Princip proporcionality má odraz v míře zvolené regulace, odráží se například v tom, že obec by neměla formulovat zákazy či stanovené podmínky plošně (ať už z hlediska časového nebo prostorového), ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu.³¹⁹

Příkladem zneužití zákonem svěřené působnosti je neurčitost právního příkazu (např. „*pojmem příhodné povětrnostní podmínky je právně neurčitým pojmem, který znesnadňuje aplikaci tohoto ustanovení vyhlášky ze strany fyzických a právnických osob a může vést ke zneužití zákonem obcí svěřené působnosti*“³²⁰), nedostatečně konkretizovaných veřejných prostranství pro účely zákazu či omezení některých činností apod. „*Zde je ovšem třeba při posuzování obecně závazných vyhlášek respektovat skutečnost, že zejména od menších obcí nelze očekávat, že své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonů norem, neboť obce zpravidla nedisponují erudovanými legislativci. Na stranu druhou však nelze ani v případě právních předpisů obcí připustit, aby jejich ustanovení byla formulována natolik neurčitě či nesrozumitelně, že by adresát těchto norem nebyl schopen předvídat jejich aplikaci a neměl možnost upravit podle toho své chování.*“³²¹

Čtvrtý krok testu spočívá v přezkumu obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“. Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 ve věci obecně závazné vyhlášky města Nový Bor uvádí, že „*aplikace principu „nerozumnosti“ ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní.*“³²² Zjevnou absurdností lze považovat případ, kdy soudem provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (a to v protikladu k preferovanému či rozumnému) závěru, jenž je absurdní. Nerozumnost ale nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí. Aplikace principu nerozumnosti tak přichází v úvahu jen za extrémních okolností. Posuzování rozumnosti jednání obce není jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem. Posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností. „*V projednávaném případě Ústavní soud shledal*

³¹⁹ FURKOVÁ, P.; MATĚJKOVÁ, L.; ROSOVÁ, Š., 2013, op. cit., s. 15.

³²⁰ Nález ÚS ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08, op. cit.

³²¹ Nález ÚS ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08, op. cit., nález ÚS ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09, op. cit.

³²² Nález ÚS ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05, op. cit.

v záhlaví citovaná ustanovení napadené vyhlášky³²³ zcela rozumnými, neboť primární účel napadené vyhlášky v žádném případě nelze považovat za nerozumný. Jak Ústavní soud připomíná, není možné považovat obecně závaznou vyhlášku za rozpornou s principem „nerozumnosti“ jen proto, že by se v očích některých mohla takovou zdát, protože upravuje záležitosti více, než je možná nutné. Nakonec, je to záležitost týkající se obce a jejích obyvatel samotných, kteří měli právo vybrat si své zastupitele, o nichž si myslí, že je budou nejlépe reprezentovat a o nichž mají za to, že rozumí obecním záležitostem více než samotné orgány veřejné moci.³²⁴ Rozumnost ztvárňuje dále to, zda zákazy uložené obecně závaznou vyhláškou směřují k rozumnému způsobu dosažení cíle adekvátním způsobem a zda nejsou zjevně absurdní (nereálné, nesplnitelné)³²⁵. Kritérium rozumnosti v sobě však nese znaky ryze subjektivní (co je rozumné či racionální pro obec, nemusí být rozumné pro jiné subjekty, zejména vně obce při posuzování této úpravy). Pak je otázkou, zda zvolení takového kroku testu je vhodné, když algoritmus přezkumu si nárokuje objektivní přezkoumání zákonnosti a ústavnosti vydaných obecně závazných vyhlášek.

Z hlediska environmentálního lze s ohledem na shora uvedené (kdy bylo jmenováno několik nálezů ÚS) přehledově uvést, že se jedná o nález ÚS ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 42/06 ve věci obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně č. 7/2001, kterou se stanovují podmínky a povinnosti při ochraně, údržbě a tvorbě veřejné zeleně, nález ÚS ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, ve věci obecně závazné vyhlášky města Ostrova o místním poplatku ze psů, nález ÚS ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08, ve kterém Ústavní soud rozhodoval o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Budyně nad Ohří č. 2/2005 o stanovení podmínek pro spalování tuhých paliv v obci. Dále lze jmenovat nález ÚS ze dne 10. 8. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/09 vztahující se k obecně závazné vyhlášce statutárního města Hradec Králové č. 8/2003, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (obec může upravit pouze hmotněprávní podmínky pro výběr místních poplatků, není však oprávněna zasahovat do otázek procesních), nález ÚS ze dne 29. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/10, ve věci obecně závazné vyhlášky města Chrastavy č. 1/2009, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, nález ÚS ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 25/11 ve věci obecně závazné vyhlášky města Holýšov č. 1/2010 o čistotě a ochraně životního prostředí a omezení volného pohybu psů a jiných zvířat na veřejných prostranstvích, či nález ÚS ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 28/12 vztahující se k obecně závazné vyhlášce města Vimperk č. 1/2010 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, čistoty a bezpečnosti na veřejných prostranstvích.

³²³ To je „Činnost, která by mohla narušit veřejný pořádek ve městě nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, je: ... c) provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů“ a dále „Činnost uvedenou v čl. 1 písm. c) je možno vykonávat pouze mimo veřejná prostranství nacházející se v památkové zóně města. Rada města může svým usnesením udělit výjimku místa konání na základě žádosti. ...“.

³²⁴ Nález ÚS ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05, op. cit.

³²⁵ FURKOVÁ, P.; MATĚJKOVÁ, L.; ROSOVÁ, Š., 2013, op. cit., s. 15.

Ochrana životního prostředí je veřejným zájmem. Závěry nálezu ÚS ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13, ve kterém se Ústavní soud zabýval jedním z ustanovení obecně závazné vyhlášky města Cheb č. 6/2012, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích (konkrétně stanovení pravidel pro provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů, kdy pro akce prováděné samotným městem byla stanovena výjimka), jsou aplikovatelné na mnohé environmentální vyhlášky. Ústavní soud rozhodl, že nelze připustit argumentaci města Cheb, že cokoliv činí město, činí ve veřejném zájmu. Ust. § 2 odst. 2 obecního zřízení není generální aprobační veškerého konání obcí v České republice, naopak tímto ustanovením je stanovena pro obce povinnost jednat v souladu s veřejným zájmem. Tedy také s cílem ochrany ovzduší, veřejné zeleně, či vod jako složek životního prostředí, jejichž ochrana je veřejným zájmem. Obecní regulací došlo k nepřipustné zákonné úpravě nahrazující individuální rozhodování příslušných orgánů veřejné moci, neslučitelné s principy právního státu. Lze uvažovat, že by některé obce mohly obdobným způsobem regulovat problematiku spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi, otázku náhradního zásobování vodou apod. S ohledem na tento náleží je zřejmé, že by taková úprava byla nezákonná a protiústavní.

Z aktuálních rozhodnutí se jedná o náleží ÚS ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/16, ve kterém rozhodoval o obecně závazné vyhlášce obce Všeň č. 2 ze dne 30. 6. 2015 o místní úpravě provozu na veřejně přístupových účelových komunikacích v územním obvodu obce Všeň, s nepřímým dopadem na otázku ochrany životního prostředí dané obce. Nebo náleží ÚS ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16, ve kterém rozhodoval o obecně závazné vyhlášce města Chrastava (konkrétně výjimce z doby nočního klidu pro akce pořádané městem Chrastava), s dopadem na otázku ochrany životního prostředí v dané obce. Dále také náleží ÚS ze dne 11. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17, kterým byla zrušena obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 11/2016, o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže, či náleží ÚS ze dne 14. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15, ve kterém bylo rozhodnuto o zrušení části obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013 a obecně závazné vyhlášky města Varnsdorf č. 2/2012 (tzv. sedací vyhlášky).³²⁶

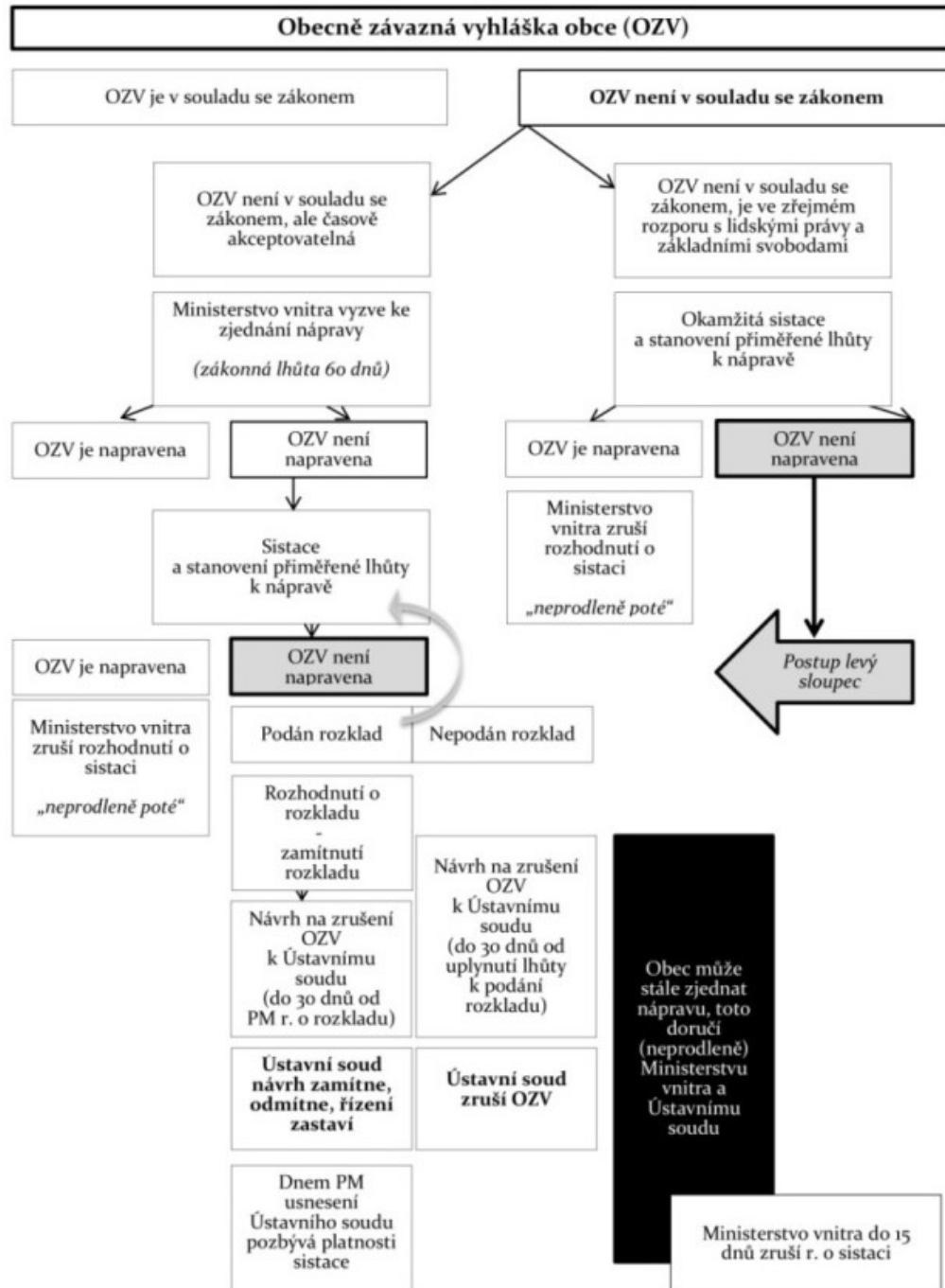
S ohledem na uvedené je zřejmý nápad agendy návrhů na zrušení obecně závazných vyhlášek obcí na Ústavní soud (jakožto výstup z dozorové činnosti Ministerstva vnitra), resp. funkčnost zákonem zakotveného dozorového mechanismu.

Následující obrázek graficky znázorňuje postup dle § 123 obecního zřízení (pozn. zkratka obecně závazná vyhláška obce – OZV, právní moc - PM).³²⁷

³²⁶ K pojednání o těchto odkazují na VÍCHA, O. Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí vztahujících se k ochraně životního prostředí v aktuální judikatuře Ústavního soudu. In: *České právo životního prostředí : časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, roč. 17, č. 46, s. 123-137. ISSN 1213-5542.

³²⁷ Uvedené je převzato z mé kapitoly Dozor nad činností obce v oblasti ochrany životního prostředí, op. cit.

Obr. č. 1



3.2.2 Obecně závazné vyhlášky obce na úseku ochrany před hlukem

Obecně závazné vyhlášky obcí na úseku ochrany před hlukem byly zvoleny jako reprezentativní příklad normativního nástroje obce v samostatné působnosti. Oddíl je zpracován prostřednictvím mého odborného článku *Normotvorba obce na úseku ochrany před hlukem*³²⁸.

Hluk je negativní součástí přirozeného zvukového životního prostředí. Negativní zdravotní účinky dlouhodobé expozice nadměrnému hluku jsou, jako možné příčiny celé řady chorob, odborně popsány³²⁹. Hluk je spojen s kvalitou a pohodou bydlení. Obtěžování hlukem a rušení nočního klidu může narušit veřejný pořádek, zasáhnout do příznivých podmínek životního prostředí. V tomto oddíle je pozornost s ohledem na environmentální hledisko věnována rozsáhlé normotvorné činnosti obce při regulaci hluku v obci, zvláštní pozornost je věnována změně právní úpravy při regulaci nočního klidu v obci účinné od 1. 10. 2016 v konfrontaci s úpravou předcházející. Oddíl se zabývá podmínkami výjimečných případů, kdy je doba nočního klidu kratší nebo žádná, stanovených obecně závaznou vyhláškou obce. Okrajová pozornost je pro komplexní pojetí normotvorby obce na úseku regulace hluku věnována také omezení provozní doby restauračních zařízení, omezení prací spojených s hlučnými zařízeními a stanovení podmínek pro veřejně přístupné akce. Uvedené je analyzováno prostřednictvím platné a účinné právní úpravy, četné judikatury a názorů odborné veřejnosti.

Definice hluku je obsažena v § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Rozumí se jím zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit³³⁰ (to je přípustná míra hluku v určitém konkrétním prostředí v místě jeho projevu³³¹) stanoví prováděcí právní předpis³³². Právní úprava ochrany před hlukem je obsažena zejména v zákoně o ochraně veřejného zdraví a nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (stanovení hygienických limitů, to je nejvyšších přípustných hodnot hluku v místech, kde pobývají fyzické osoby – místa jsou rozlišena na pracoviště, chráněné venkovní prostory, chráněné venkovní prostory staveb a chráněné vnitřní prosto-

³²⁸ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Normotvorba obce na úseku ochrany před hlukem, op. cit.

³²⁹ Materiál Světové zdravotnické organizace Night Noise Guidelance for Europe z roku 2009 vychází z poznatků o účincích hluku v noční době a výsledkem je doporučení, aby hluk ve vnějším prostředí nepřesahoval 40 dB, resp. 50 dB jako prozatímní, předběžný cíl. In: Veřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření ve věci hudebních produkcí na fotbalovém hřišti ze dne 21. 9. 2015, sp. zn.: 7995/2014/VOP/TM* [online]. [cit. 17. 1. 2017].

³³⁰ Rozlišuje se hluková emise (tato je měřena ve zdroji hluku), hluková imise (tato je měřena v místě působení hluku). Pro obecní normotvorbu zajišťující veřejný pořádek má význam hluková imise, tedy vliv hluku projevující v jednotlivých obecních lokalitách.

³³¹ DAMOHORSKÝ, Milan a kol., 2010, op. cit., s. 468.

³³² Tímto je aktuálně platné a účinné nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, v platném znění (dále „nařízení vlády č. 272/2011 Sb.“).

ry staveb, pro denní a noční dobu).³³³ Zákon o ochraně veřejného zdraví (ZOVZ) reguluje hluk dlouhodobý, zatěžující životní prostředí. Právní úprava regulace hluku dle ZOVZ nedopadá na veškerý hluk (srov. § 30 odst. 2 uvedeného zákona³³⁴). Působení hluku a jednotlivé aspekty jeho právní regulace lze diferencovat jak dle zdroje hluku³³⁵, tak dle doby jeho působení (hluk působící nepřetržitě, nárazově, hluk působící v denní a noční době).

Obec obecní normotvorbou doplňuje zákonnou regulaci hluku na komunální úrovni. Obec vytváří právní úpravu na úseku ochrany před hlukovou zátěží, na kterou nedopadá úprava ZOVZ vůbec, nebo upravuje jiné aspekty takové hlukové zátěže (předmět a cíl komunální regulace je odlišný od regulace zákonné). Regulace obecní normotvorbou vyjadřuje veřejný zájem na ochraně před hlukovou zátěží a děje se prostřednictvím ochrany veřejného pořádku. Veřejný pořádek je neurčitý právní pojem, představující souhrn zásad a pravidel chování na veřejnosti. Veřejný pořádek je normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné. Jedná se o faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému zacíleno. Narušení veřejného pořádku je proto zároveň narušením normy a zároveň narušením optimálního stavu společnosti, který je účelem a dispozicí této normy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006-64). Právě hluk může způsobit narušení veřejného pořádku, bez ohledu na jeho intenzitu.

³³³ Jednotlivé aspekty ochrany před hlukem jsou regulovány řadou jiných předpisů, například stavební zákon, zákon o posuzování vlivů, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, zákon č. 266/1994 Sb., o drahách.

³³⁴ Negativní vymezení v § 30 odst. 2 ZOVZ (platné a účinné od 1. 12. 2015) „*Za hluk podle věty první se nepovažuje zvuk působený hlasovým projevem fyzické osoby, nejde-li o součást veřejné produkce hudby v budově, hlasovým projevem zvířete, zvuk z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru, zvuk z akustického výstražného nebo varovného signálu souvisejícího s bezpečnostním opatřením, zvuk působený přelivem povrchové vody přes vodní dílo sloužící k nakládání s vodami, zvuk působený v přímé souvislosti s činností související se záchranou lidského života, zdravotí nebo majetku, řešením mimořádné události, přípravou jejího řešení nebo prováděním bezpečnostní akce nebo mimořádné vojenské akce.*“ Ke zvuku z produkce hudby do uvedené novelizace konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2016, č. j. 6 As 44/2014-88, že hlukové limity veřejné produkce hudby dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb. nešlo fakticky v zastavěném území při veřejné produkci hudby dodržet. Většina měření konstatovala překročení stanovených limitů, krajské hygienické stanice ukládaly pokuty. Stanovením nesplnitelných podmínek došlo k faktickému zákazu takové činnosti (zákaz však nevycházel ze zákona). To bylo nutno řešit neaplikováním podzákonného předpisu.

³³⁵ Hluk diferencuje veřejný ochránce práv v online letáku „Veřejný ochránce práv a obtěžování hlukem“ na hluk z průmyslu, jako je například hluk z továren, živnostenské výroby, obecně hluk ze strojů a zařízení, mechanizace, hluk vznikající při stavební činnosti; hluk spojený s dopravou; hluk z hostinských provozoven, například z restaurací, barů, heren, diskoték, nočních klubů; hluk z restauračních zahrádek; hluk z veřejně přístupné produkce hudby, zejména koncerty, hudební festivaly, technoparty, obecní slavnosti, poutě, hody; nebo sousedský a komunální hluk, hlasové projevy osob a zvuky zvířat, sekání trávy, řezání dřeva, dále hluk ze sportovišť a hřišť. In: Kancelář veřejného ochránce práv. *Veřejný ochránce práv a obtěžování hlukem* [online]. Publikováno duben 2016 [cit. 11. 1. 2017].

Právním východiskem obecní normotvorby na úseku ochrany před hlukem je ústavně zakotvená územní samospráva obce, obecnímu zastupitelstvu je v mezích jeho působnosti svěřeno vydávání obecně závazných vyhlášek obcí. Zásadní je věcné vymezení oblastí dle § 10 písm. a) a b) obecního zřízení³³⁶. Právě z této úpravy vychází obce při obecní normotvorbě, směřující k zajištění veřejného pořádku v obci. Dle § 10 písm. d) obecního zřízení může obec stanovit obecně závaznou vyhláškou povinnosti, stanoví-li tak zvláštní zákon. Z hlediska regulace hluku je v tomto směru zásadní náleží ÚS ze dne ze dne 5. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 41/04 (vztahující se k obecně závazné vyhlášce města Chomutova č. 15/2003 k zabezpečení veřejného pořádku omezením hluku). Obec je oprávněna upravovat takové otázky, které nejsou řešeny zákonem. „*Město Chomutov překročilo meze své věcné působnosti, neboť předmětem napadené vyhlášky učinilo vztahy, které spadají do oblasti upravené zákony, a dodržování povinností z těchto vztahů vyplývajících je pod dozorem orgánů státní správy.*“³³⁷

Pro veřejný pořádek plní obec jednu ze svých policejních funkcí. Vydáváním vlastních právních předpisů stanovuje zákazy určitého chování, které považuje za škodlivé a které přitom není regulováno platnými zákony. Musí však jít o místní záležitost, o nežádoucí jednání nemající charakter jednání jinak státem postihovaného a které má místní charakter (srov. náleží ÚS ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09, vztahující se k obecně závazné vyhlášce města Břeclav č. 5/2008 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města).

Na úseku ochrany před hlukem může obec prostřednictvím obecně závazné vyhlášky stanovit výjimky z doby nočního klidu, omezit provozní dobu restauračních zařízení, omezit práce spojené s hlučnými zařízeními a stanovit podmínky pro veřejně přístupné akce.

Judikatura dopadající na obecně závazné vyhlášky obce na úseku regulace před hlukovou zátěží je výsledkem dozorové činnosti nad samostatnou působností obce.

Regulace ochrany hluku prostřednictvím obecně závazných vyhlášek konfliktně staví proti právu na kulturní život, právu na svobodu podnikání, právu na svobodu projevu, právu nedotknutelnosti osoby a jejího soukromí, právu na ochranu před neoprávněným zásahem do soukromého a rodinného života. To je hlavním důvodem pro proporcionální úpravu v obecně závazných vyhláškách obcí.

³³⁶ Dle kterého může obec ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány (§ 10 písm. a) obecního zřízení), dále může ukládat povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku (§ 10 písm. b) obecního zřízení).

³³⁷ Náleží Ústavního soudu ze dne ze dne 5. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 41/04.

Obce mohou prostřednictvím obecně závazné vyhlášky regulovat dobu nočního klidu. Noční klid je zákonem nedefinovaný pojem. Jedná se o určitý pokojný stav na určitém místě ve vymezenou dobu, na jehož zachování má společnost zájem za účelem spořádaného a poklidného soužití³³⁸. Rušením nočního klidu může být jakýkoli hluk v době nočního klidu, ohrožující občanské soužití a veřejný pořádek.

Doba nočního klidu nebyla před datem 15. 1. 2013 vymezena žádným právním předpisem. Obce mohly vymezenou dobu nočního klidu ve svých obecně závazných vyhláškách vydaných dle § 10 písm. a) obecního zřízení. Doba nočního klidu mohla být vymezena odlišně pro pracovní dny, pro dny pracovního volna, stejně tak pro letní a zimní období (srov. nálezy ÚS ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06 vztahující se k vyhlášce obce Těrlíčko č. 3/2003 o ochraně veřejného pořádku, nebo nálezy ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ve vztahu k obecně závazné vyhlášce obce Kořenov č. 2/2004, o zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně). Protože nebyla obsažena zákonná úprava nočního klidu, byla taková obecní normotvorba pro místní podmínky obce účelná a užitečná, neboť přispívala k právní jistotě³³⁹. Navíc však bylo celospolečensky a judikaturou akceptováno, že se jedná o dobu od 22. hod. do 6. hod.³⁴⁰ Je nutno rozlišovat dobu nočního klidu od vymezení denní a noční doby v § 34 odst. 2 ZOVZ. Noční dobou se pro účely kontroly dodržení povinností v ochraně před hlukem rozumí doba mezi 22.00 a 6.00 hodinou. Noční doba a doba nočního klidu ve smyslu § 47 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, platného a účinného do 30. 6. 2017 (dále „zákon č. 200/1990 Sb.“) nebyla totéž (ZOVZ a § 47 zákona č. 200/1990 Sb., § 10 písm. a) a b) obecního zřízení na straně druhé měly odlišné cíle právní regulace). Skutečnost, že je otázka hluku regulována ZOVZ bez dalšího nevyklučovala regulaci vyhláškou vydanou v rámci samostatné působnosti obce – právě s ohledem na cíl a předmět regulace obou uvedených.³⁴¹

Teprve od 15. 1. 2013 byla doba nočního klidu vymezena v § 47 zákona č. 200/1990 Sb. (zavedení výslovné zákonné úpravy dokládá celospolečenský a právem chráněný zájem na ochraně nočního klidu). Zákonem byla výslovně stanovena doba nočního klidu od 22. hod. do 6. hod., stejně jako možnost obce tuto omezit (§ 47 zákona č. 200/1990 Sb.). I když byla doba nočního klidu regulována zákonem, byla možná za určitých podmínek obecní regulace doby nočního klidu spočívající v jejím omezení či pro daný den nestanovení. Doba nočního klidu nebylo možné obecně závaznou vyhláškou obce prodloužit. Právě možnost obce „omezit či nestanovit“ zákonem stanovenou dobu noční-

³³⁸ Ministerstvo vnitra České republiky. *Otázky a odpovědi k problematice nočního klidu a k novele zákona o přestupcích* [online]. Publikováno, aktualizováno 07/2017 [cit. 16. 1. 2017].

³³⁹ Její porušení bylo přestupkem proti veřejnému pořádku dle § 47 zákona č. 200/1990 Sb., § 46 obsahuje přestupky proti územní samosprávě porušení obecně závazné vyhlášky obce. Ust. § 46 je subsidiární k § 47 zákona č. 200/1990 Sb.

³⁴⁰ Ministerstvo vnitra České republiky. *Otázky a odpovědi k problematice nočního klidu a k novele zákona o přestupcích*, op. cit.

³⁴¹ Srov. nálezy ÚS ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06, op. cit.

ho klidu naznala k 1. 10. 2016 avizovaných změn, které byly sdělovacími prostředky prezentovány jako konec možnosti obce učinit výjimku z doby nočního klidu. Dle § 47 odst. 6 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění účinném od 1. 10. 2016 do 30. 6. 2017, obec mohla obecně závaznou vyhláškou stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou. V době od 15. 1. 2013 do 30. 9. 2016 přitom znělo ustanovení § 47 odst. 3 (s ohledem na novelizaci v posunu odstavců daného ustanovení odpovídající § 47 odst. 6) tak, že obec může obecně závaznou vyhláškou nebo rozhodnutím vydaným na základě obecně závazné vyhlášky stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou.

Uvedená právní úprava je od 1. 7. 2017 zcela nahrazena zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích³⁴² (ve spojení se zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Dle § 5 PřesZ, který upravuje přestupky proti veřejnému pořádku, *„Dobou nočního klidu se rozumí doba od dvacáté druhé do šesté hodiny. Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována.“*

Výjimečné případy, ve kterých může dojít k omezení doby nočního klidu, představují zejména slavnosti, společenské a rodinné akce. *„Veřejný zájem, jakým je nerušený odpočinek v noční době, má být zájmem na udržení místních tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity převážně toliko ve výjimečných případech. Tyto výjimečné případy, kdy se doba nočního klidu stanoví jako kratší nebo žádná, je třeba vymezit natolik určitě, aby lidé v obci žijící mohli počít a rozložení potenciálně částečně či úplně probdělých nocí v roce předvídat, tedy aby lidé žijící v obci přesně věděli, kdy či za jakých okolností na nerušený odpočinek v délce osmi hodin vzhledem k místním specifikům nárok nemá, protože osoby tento jejich odpočinek narušující za to nebudou podléhat veřejnoprávní sankci.“*³⁴³ Výjimečné případy, kdy je doba nočního klidu kratší nebo žádná, tak musí být stanoveny konkrétním datem (31. 12. každého roku), datovatelným obdobím (od 5. - 6. 7. každého roku; velikonoční svátky) nebo událostí (období pátek až pondělí každého roku, na které připadá slavení hodů v obci; Vinobraní; Košt piva; Pivní slavnosti; Košt trnek; oslavy konce a vítání nového roku; oslavy založení obce; apod. není potřeba uvádět přesný název té které akce,

³⁴² Jak mu byla již dříve zavedena zkratka „přestupkový zákon nebo PřesZ“.

³⁴³ „Takovéto dny je třeba vymezit buď konkrétním datem (například 1. 1.), datovatelným obdobím (například velikonoční svátky) či událostí, jejíž datum je vzhledem k místním tradicím předvídatelné. Vymezení výjimečných případů, kdy je doba nočního klidu stanovena dobou kratší než stanoví zákon, nelze vázat na konkrétního pořadatele akce, byť by jím byla obec samotná.“ In: nález ÚS ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16, vztahující se k obecně závazné vyhlášce města Chrastava č. 2/2014, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, kterou se stanovuje kratší doba nočního klidu, výjimečné případy, ve kterých lze rozhodnutím vymezit dobu nočního klidu kratší, a vymezují činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci, včetně omezení těchto činností.

ale její typové vymezení), jejíž datum je vzhledem k místním tradicím předvídatelné. O konání takových akcí by měla obec navíc občany v průběhu roku s dostatečným časovým předstihem informovat (princip předvídatelnosti)³⁴⁴. Nelze připustit, aby byly výjimečné případy vymezeny bez odůvodnění lokálními specifiky, bez znalostí místních poměrů. Je nepřipustné vymezení nahodilé, vymezení fakticky nahrazující zákonnou úpravu platností po větší část roku. Zároveň není akceptovatelné vymezení takových omezení nočního klidu, vázaných na konkrétního pořadatele (subjekt). Výjimečné případy zkrácené nebo žádné doby nočního klidu musí být pro lidi žijící v obci předvídatelné, títo musí mít možnost se na takové výjimky připravit. Nelze akceptovat vymezení od června do září, o víkendech a svátcích apod.³⁴⁵.

S ohledem na shora vymezenou právní úpravu, normování obecně závaznou vyhláškou do 30. 9. 2016 mohlo vypadat tak, že v době nočního klidu od 22. hod. do 6. hod. je každý povinen zachovat klid a omezit hlučné projevy. Ve výjimečných případech, kterými se rozumí dny konání oslav založení obce (či další obcí vyjmenované akce), se dobou nočního klidu rozumí doba od 3. hod. do 6 hod. Na základě žádosti může rada obce v dalším konkrétním výjimečném případě rozhodnutím stanovit, že se doba nočního klidu vymezuje oproti již uvedenému dobou kratší nebo žádnou. Do 30. 9. 2016 tak obec mohla omezit zákonem stanovenou dobu nočního klidu dvěma způsoby, obecně závaznou vyhláškou nebo rozhodnutím, vydaným na základě obecně závazné vyhlášky obce. Na vydání tohoto rozhodnutí se vztahoval správní řád (dle nálezu ÚS ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09, o stanovení výjimky rozhoduje orgán samosprávy). Ten je povinen rozhodnout včas při dodržení pravidel obecně závazné vyhlášky a při respektování jejího účelu, současně však musí dodržet obecná pravidla rozhodování orgánu veřejné správy, která stanoví správní řád (zejména § 2 až 8 správního řádu). Protože rozhoduje o místní záležitosti veřejného pořádku, nelze by jeho rozhodnutí mohl změnit nebo nahradit nějaký odvolací orgán veřejné správy. Je však ústavně konformní, aby bylo takové rozhodnutí zrušeno a vráceno k novému projednání. Protože se v dané věci jedná o rozhodování o právní pozici žadatele, nemůže územní samosprávný celek svým právním předpisem vyloučit použití správního řádu. Správní řád v tomto případě vystupuje vůči obecnímu zřízení (§ 147 odst. 1), kterého se účastník dovolává, jako *lex posterior*. Je proto namístě použití § 9 správního řádu se z toho vyplývajícími důsledky pro použití opravných prostředků (§ 178 odst. 2 ve spojení s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu *in fine*).

K 1. 10. 2016 tak bylo vypuštěno oprávnění obce stanovit výjimky ze zákonem stanovené doby nočního klidu formou rozhodnutí, vydaného na základě obecně závazné vyhlášky a obci zůstala zachována pravomoc vymezit tyto výjimečné případy, kdy je doba

³⁴⁴ Ministerstvo vnitra České republiky. *Otázky a odpovědi k problematice nočního klidu a k novele zákona o přestupcích*, op. cit.

³⁴⁵ Veřejný ochránce práv. *Od října už žádné výjimky pro zkrácení nočního klidu* [online]. Publikováno 20. 9. 2016 [cit. 17. 1. 2016].

nočního klidu kratší nebo žádná, pouze prostřednictvím úpravy v obecně závazné vyhlášce obce. Jednalo se o zúžení formy, ve které může být udělena výjimka z doby nočního klidu. Uvedená změna s ohledem na reakci sdělovacích prostředků neznamena, že od 1. 10. 2016 nemají obce možnost omezit dobu nočního klidu, avšak takové omezení bude časově náročnější. Proces přijetí obecně závazné vyhlášky odlišně upravující dobu nočního klidu, nebo změny takové obecně závazné vyhlášky, bude muset proběhnout v souladu s obecním zřízením a oproti vydání individuálního rozhodnutí, může být zdlouhavý (nebude tak možné stanovit výjimku z doby nočního klidu pro akce, pořádané ad hoc „na rychlo“). Dle Legislativní rady vlády bylo důvodem novelizace obcházení zákona ze strany obce, když individuální rozhodnutí nebyla vydávána v souladu se správním řádem, navíc se jedná o výjimku ze všeobecného zákazu s dopadem na předem neurčený okruh adresátů v určitou dobu (povaha výjimky)³⁴⁶. V souladu s již citovaným nálezem ÚS ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16 je nutnost omezit dobu nočního klidu pouze formou obecně závazné vyhlášky ústavně konformnější s požadavkem, kdy zájem na ochraně nočního klidu má přednost před konáním akcí a oslav. To vyplývá ze samotné podstaty procesu vydání obecně závazných vyhlášek, oproti individuálním rozhodnutím. Přijetím právní úpravy výjimek v této podobě došlo k aprobování toho, že zákonem chráněný veřejný zájem na ochraně nočního klidu má přednost před konáním narychlo svolaných akcí, oslav apod. (ty byly povolovány ad hoc, pokud byla předpokládána jejich hluková zátěž v dobu nočního klidu).

V této podobě byla právní úprava převzata i od 1. 7. 2017.

Obce tak nejsou povinny vydat obecně závaznou vyhlášku omezující dobu nočního klidu, v zájmu společenského a kulturního života obce, udržujícího místní tradice a mezilidské vztahy – který spočívá v zásadě v konání akcí narušujících hlukem veřejný pořádek, avšak k této regulaci pravděpodobně přistoupí. S ohledem na tvrzení uvedená ve sdělovacích prostředcích je nutno si uvědomit, že touto úpravou nedochází k zákazu konat společenské a rodinné akce po 22. hod., tyto akce pouze nemohou narušovat noční klid. A nedochází ani k jiné zásadní či převratné změně, protože je omezena pouze jedna z forem udělování výjimek z doby nočního klidu.

Pokud však obec takovou úpravu přijme, musí být výjimky vymezeny časově určitelně a předvídatelně. Ministerstvo vnitra v rámci metodické pomoci připravilo vzorovou obecně závaznou vyhlášku, jejímž předmětem je stanovení výjimečných případů, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou, než stanoví zákon.³⁴⁷

³⁴⁶ Ministerstvo vnitra České republiky. *Otázky a odpovědi k problematice nočního klidu a k novele zákona o přestupcích*, op. cit.

³⁴⁷ „Stanovení výjimečných případů, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou - Varianta 1 –

1) Doba nočního klidu se nevymezuje: a) dne ... z důvodu konání ... *; b) v noci z 31. prosince na 1. ledna; c) v době konání těchto tradičních slavností ... (např. Masopust, Dožínky, Svatováclavská pouť, Vinobraní, Pálení čarodějnic, Slavnosti města, Vítání jara apod.)**; d) v době konání tradičních slavností konaných ... (např. konaných dne ... nebo konaných první sobotu

Obec může v dané obecně závazné vyhlášce demonstrativně vyjmenovat činnosti, které rušení nočního klidu způsobují a vymezit povinnost jejich zdržení na vymezených místech na území obce. Avšak dle nálezu ÚS ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (vztahujícího se k obecně závazné vyhlášce města Mariánské Lázně č. 12/1993, o veřejném pořádku v lázeňském městě Mariánské Lázně), byly zrušeny ty části obecně závazné vyhlášky zakazující rušení nočního klidu zvířaty (pro kolizi se zákonnou úpravou zákazu rušení nočního klidu). Proto je vhodnější – přestože demonstrativní vymezení – ponechat stranou.

Dle zprávy veřejného ochránce práv publikované v září 2016 „*Ochránkyňe už zaznamenala první stížnosti na nově přijaté obecně závazné vyhlášky. Podobně jako v případě města Chrastava je v nich možnost zkrácení nočního klidu vymezena velmi obecně a široce, např. v jedné obci stanovili začátek nočního klidu od 2:00, ve dnech pracovního volna a pracovního klidu, v období od 1. 5. do 30. 9., při kulturních a společenských akcích organizovaných v obci*“. *Takové vyhlášky jsou v rozporu se zákonem i s nálezem Ústavního soudu.*³⁴⁸

Shora byly zmíněny některé závěry nálezu Ústavního soudu ve věci obecně závazné vyhlášky města Chrastava č. 2/2014, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, kterou se stanovuje kratší doba nočního klidu a výjimečné případy, ve kterých lze rozhodnutím vymezit dobu nočního klidu kratší, a kterou se vymezují činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci, včetně omezení těchto činností (jedná se o nálezev ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16). Protože se jedná o nálezev v otázce výjimek z doby nočního klidu, je vhodné výslovně odkázat na následující, případně jeho obecné shrnutí v poznámce pod čarou. Ministerstvo vnitra navrhlo zrušení čl. 2 odst. 2 písm. e). Tímto článkem si město Chrastava pro sebe udělilo výjimku a samo sebe vyňalo z povinnosti nechat své záměry posoudit v rámci vyhláškou pro ostatní subjekty zavedeného povolovacího řízení. Výjimku nelze vázat na samotného pořadatele akce, dochází k porušování ústavních principů ve smyslu nepřipustného zásahu zastupitelstva obce do

*v měsíci srpnu); e) v době konání těchto akcí nadregionálního významu konaných na území obce ... (např. Mistrovství republiky v silniční cyklistice, MotoGP, Rally apod.)**; f) o Velikonočním pondělí. ... přičemž * obec v obecně závazné vyhlášce uvede konkrétní datum a dále uvede důvod konání, tedy z důvodu konání konkrétní akce (např. společenské nebo rodinné akce) ** obec v obecně závazné vyhlášce uvede název konkrétní tradiční slavnosti/akce nadregionálního významu konané v obci, a to pouze v případě, že dosud není znám žádný konkrétní termín. 2) Informace o konkrétním termínu konání akcí uvedených v odst. 1 této obecně závazné vyhlášky bude zveřejněna obecním úřadem na úřední desce minimálně 5 dnů před datem konání. In: Ministerstvo vnitra České republiky. *Vzor obecně závazné vyhlášky* [online]. Publikováno 30. 6. 2017, [cit. 17. 1. 2016].*

³⁴⁸ Veřejný ochránce práv. *Od října už žádné výjimky pro zkrácení nočního klidu*, op. cit.

kompetence orgánů výkonné moci v rámci posuzování naplnění kritéria veřejného zájmu při rozhodování v konkrétních věcech.³⁴⁹

Veřejný zájem, jakým je noční klid, a tedy nerušený odpočinek v zákonem vymezené noční době, má být zájmem na udržení místních tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity převážen pouze ve výjimečných případech. Mimo věcnou působnost vymezenou zákonem by tak obec jistě vykročila v případě, že by kratší nebo žádné vymezení doby nočního klidu platilo po větší část roku, a tak fakticky nahrazovalo zákonnou úpravu, či že by nebylo odůvodněno lokálními specifiky a nebylo činěno se znalostí místních poměrů a s ohledem na ně, případně by bylo zcela nahodilé a arbitrární. Mimo shora uvedené závěry je nepraktické až diskriminační, vyhlásit, že doba nočního klidu se stanovuje jako kratší v den určité významné události pouze za podmínky, že oslavu této události pořádá konkrétní subjekt. Je možné, že konkrétní subjekt zanikne nebo nebude mít kapacity na uspořádání oslav, přesto může být pro místní specifika očekávatelné a skrze zkrácení doby nočního klidu obcí aprobovatelné, že se v zákonem vymezené době nočního klidu slavit bude. Dny či okolnosti, kdy je zájem na dodržení obecně uznávané doby nočního klidu převážen zájmem na udržení místních tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity, je nutné vymezit dostatečně určitě a předvídatelně. Ustanovení nedává obcím možnost určit „konkrétního nositele výjimečného případu“, ale právě a jen konkrétní či konkretizovatelný výjimečný případ. Město Chrastava z věcné působnosti dané § 47 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb. vykročilo tím, že zkrácení doby nočního klidu navázalo na dny, kdy se rozhodne uspořádat akci, aniž by zároveň tyto dny předem specifikovalo či podrobněji vymezilo okolnosti, za nichž k uspořádání akce přistoupí, tedy aniž by lidem žijícím v obci umožnilo předvídat počet a rozložení potenciálně částečně či úplně probdělých nocí v roce. Ústavnímu soudu tak nezbylo než konstatovat, že napadené ustanovení

³⁴⁹ Ústavní soud podrobil obecně závaznou vyhlášku testu čtyř kroků. Napadená vyhláška byla řádně přijata na zasedání Zastupitelstva města Chrastava dne 1. 9. 2014, dne 3. 9. 2014 byla vyvěšena na úřední desce Městského úřadu Chrastava, dne 19. 9. 2014 byla snáta. Vyhláška nabyla účinnosti dnem 18. 9. 2014. Cílem vyhlášky je stanovení výjimečných případů, ve kterých lze zmírnit tvrdost zákonného stanovení jednotné doby nočního klidu. Dle čl. 2, který nese rubriku „Stanovení kratší doby nočního klidu“ je uvedeno následující: „1. Doba nočního klidu je vymezena zvláštním právním předpisem od 22:00 hodin do 6:00 hodin. 2. Stanovují se výjimečné případy, při nichž je doba nočního klidu stanovena dobou kratší: a) v noci z 30. dubna na 1. května je doba nočního klidu vymezena dobou od 02:00 hodin do 06:00 hodin, b) v průběhu července a srpna v noci z pátku na sobotu a v noci ze soboty na neděli je doba nočního klidu vymezena dobou od 23:00 hodin do 6:00 hodin. c) v noci ze 4. na 5. července a v noci ze 5. na 6. července je doba nočního klidu vymezena dobou od 23:00 hodin do 6:00 hodin. d) v noci z 31. prosince na 1. ledna doba nočního klidu není vymezena, e) v době konání společenských a kulturních akcí pořádaných městem Chrastava je doba nočního klidu vymezena dobou od 02:00 hodin do 06:00 hodin. 3. Rada města může rozhodnutím stanovit další výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou.“ Dle Ústavního soudu byla obecně závazná vyhláška přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a zákonem předepsaným způsobem. V dalším kroku testu konformity obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem a zákony Ústavní soud posuzuje, zda zastupitelstvo při vydávání napadeného ustanovení nepostupovalo mimo věcnou působnost vymezenou mu zákonem, přičemž je třeba identifikovat předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a napadeného ustanovení na straně druhé.

neobstálo ve druhém kroku testu jeho konformity s ústavním pořádkem a zákony. K posuzování dalších výhrad uvedených návrhovatelem tedy již Ústavní soud nepřistoupil.

O obdobné nemožnosti navázat výjimku pro obec samu svědčí také závěry nálezu ÚS ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13, z něž dovozuje, že zavedení odlišného právního režimu pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě osoby pořadatele akce je nepřijatelné, neboť zakládá nerovnost osob podléhajících výkonu veřejné moci.

Zákaz rušení nočního klidu se vztahuje na celé území obce bez rozlišení, zda případný hluk vzniká ve venkovním či vnitřním prostoru. Pro komplexnost je vhodné dodat, že porušení nočního klidu je přestupkem dle § 5 zákona o některých přestupcích (č. 251/2016 Sb.).³⁵⁰

Obec může vydat další obecně závazné vyhlášky na úseku ochrany před hlukem. Jedná se například o regulaci provozní doby restauračních zařízení (hostinských zařízení).

Bylo zvoleno primární označení restauračních zařízení, neboť v dnešní době se v denním životě pojem hostinec či hostinské zařízení užívání ve značně menším množství. Používání těchto pojmů z hlediska hlukové regulace je synonymní. Hostinská činnost spočívá v přípravě a prodeji pokrmů a nápojů k bezprostřední spotřebě v provozovně, v níž jsou prodávány (příloha č. 1 nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností). V rámci hostinské činnosti lze poskytovat ubytování v hotelu, motelu, kempu, ubytovně, lze provádět prodej pomocí nápojových a občerstvovacích automatů, doplňkový prodej tabákových výrobků, upomínkových předmětů, prodej pokrmů a nápojů přes ulici, provozování her jako kulečnick, bowling apod. Obecně závazná vyhláška města Břeclav č. 5/2008³⁵¹ k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města vymezovala hostinskou provozovnu jako provozovnu, v níž se provozuje hostinská činnost, tj. příprava a podávání jídel a nápojů k bezprostřední spotřebě, včetně zabezpečování příslušných doplňkových prodejů a služeb. Hlavním znakem hostinské činnosti je především obsluha hostů na místech k tomu určených, jako restaurace, kavárny, vinárny, samoobslužné restaurace, zahradní restaurace, cukrárny, bufety, stánky rychlého občerstvení apod.

Je-li řeč o normotvorbě obce na úseku ochrany před hlukem v provozní době těchto zařízení, do 30. 9. 2003 bylo možné nalézt výslovný zákonný odkaz na možnost obce nařídit k ochraně před hlukem konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů (§ 96 ZOVZ). Tento odkaz byl ze zákona vypuštěn od 1. 10. 2003 právě pro jeho nadbytečnost ve vztahu k dřívější úpravě § 10 obecního zřízení.

³⁵⁰ Ust. § 47 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. (platný a účinný do 30. 9. 2016).

³⁵¹ Nález ÚS ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09, op. cit.

Nadměrný hluk plynoucí z těchto zařízení, nebo od lidí postávajících před těmito zařízeními, negativně narušuje právo občanů v nočních hodinách na pokojný spánek, bydlení. Nálezem ÚS ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (uvedená obecně závazná vyhláška města Břeclav; pravomoc obce ke stanovení zavíracích nočních hodin hostinců, restaurací a barů) bylo stanoveno, že „za situace, kdy provozováním hostinské činnosti v nočních hodinách může docházet k narušování veřejného pořádku, má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 zákona o obcích a čl. 104 Ústavy stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách. Ústavní soud tedy nevylučuje, že obce mohou na svém území regulovat provozní dobu hostinských (a obdobných) zařízení a určitým způsobem tak omezit právo provozovat hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny v zájmu ochrany jiných ústavně zaručených práv ...“. Dle veřejného ochránce práv ve všech demokratických zemích mají místní samosprávy kompetenci k regulaci provozní doby hostinských zařízení, neboť se obvykle dostává do kolize s právem na ochranu soukromého života (čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv³⁵² a základních svobod, čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 Listiny).³⁵³

Obce mohou obecně závaznou vyhláškou dále stanovit přiměřené povinnosti provozovatelům hostinských zařízení. Lze omezit provozní dobu v nočních hodinách, vymezení nočních hodin nemusí v tomto případě korespondovat s dobou nočního klidu, ani noční dobou. Typicky se bude jednat o vymezení konce provozní doby hostinských zařízení například tak, že je ve dnech předcházejících dni pracovního klidu ve 24. hod., v ostatních dnech ve 22. hod. s počátkem provozní doby nejdříve v 6. hod.³⁵⁴ Taková regulace by měla být přijata s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsoblosti narušit veřejný pořádek v obci. Omezení provozu všech hostinských zařízení není plošným zákazem, neboť se jedná o omezení časové, v zásadě dopadající na noční dobu a samotné provozování této činnosti není v obci vyloučeno. Lze si představit stanovení rozličných provozních dob dle toho, v jaké části obci se to které zařízení nachází. Zde se však obec pohybuje na hranici s tím, proč jsou kladeny mezi jednotlivá hostinská zařízení rozdíly a zda nejsou některá zvýhodňována. Obec může zároveň vymežit, kdy se toto omezení provozní doby neuplatní. Buď samotnou vyhláškou, nebo rozhodnutím na základě vyhlášky vydané (na rozhodování o výjimce se vztahuje správní řád, srov. shora).

V tomto směru se jedná o přehodnocení judikatury, neboť poté co byla z § 96 ZOVZ vypuštěna výslovná možnost obcí regulovat provozní dobu hostinských zařízení, byla judikatura Ústavního soudu k možnosti obce regulovat tuto otázku skeptická, srov. nález ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 58/05 (obecně závazná vyhláška obce České Velenice).

³⁵² Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod Řím, 4. XI. 1950, nazývána také jako Evropská úmluva o ochraně lidských právech.

³⁵³ Nález ÚS ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09, op. cit.

³⁵⁴ FURKOVÁ, P.; MATĚJKOVÁ, L.; ROSOVÁ, Š., 2013, op. cit., s. 210, 211.

Hostinská zařízení jsou často vybavena předzahrádkami, jejichž regulace prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí v zásadě není možná (podle charakteru předzahrádky). Není-li předzahrádka součástí hostinského zařízení – je umístěna mimo prostory restaurace a není pro ni vyžadováno povolení stavebního úřadu, pak na ni nelze vztáhnout regulaci obecně závaznou vyhláškou obce. V řízení před Ústavním soudem veřejný ochránce práv poukázal na nejednotnost regulace tzv. předzahrádek u pohostinství. Vlivem posunu judikatury Ústavního soudu totiž režim otvírací doby hostinského zařízení může být regulován obecně závaznou vyhláškou, zatímco chod tzv. předzahrádky, bude-li mít samostatný obslužný provoz, je nutno regulovat nařízením. „*To, že za současného právního stavu může obec určité otázky řešit právě jen nařízením obce (in concreto vydáváním tržního řádu), může souviset i s tím, že existuje veřejný zájem státu na přiměřeném přístupu obcí k eventuálnímu omezení práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost ...*“³⁵⁵ Tuto regulaci tak svěřuje zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský řád) tržnímu řádu, který obce vydávají v přenesené působnosti obecním nařízením. Tržním řádem může být stanoveno, které předzahrádky se povolují a které nikoli, případně jejich provozní doba³⁵⁶.

Příkladem obecně závazné vyhlášky regulující hostinskou činnost je obecně závazná vyhláška města Vodňany č. 4/2008, o ochraně veřejného pořádku při provozování hostinských činností, která byla podrobena přezkumu Ústavním soudem v nálezu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09. Cílem vyhlášky bylo vytvořit provozovatelům hostinské činnosti podmínky pro realizaci jejich činnosti bez kolize s dodržováním veřejného pořádku ve městě včetně jeho částí dle místních předpokladů a místních zvyklostí, zejména v nočních hodinách. Vyhláška stanovila pro tento účel období klidu „*Období klidu je časový úsek od 04:00 do 06:00 každý den pracovního klidu a pracovního volna a časový úsek od 02:00 do 06:00 v ostatní dny. V období klidu je zakázáno provozovat hostinskou činnost na veřejném prostranství i v provozovnách v budovách k tomu stavebně technicky způsobilých. Výjimky z tohoto omezení uděluje na základě písemné žádosti podané nejméně 30 dní před konáním akce rada města.*“ Dle čl. 3 se na postup dle této vyhlášky nevztahují předpisy o správním řízení. Přezkumu byla podrobena ústavnost a zákonnost pravidla, podle kterého je v období klidu zakázáno provozovat hostinskou činnost na veřejném prostranství i v provozovnách k tomu stavebnětechnicky způsobilých, přičemž však rada města může na základě písemné žádosti, podané nejméně 30 dní před konáním akce, udělit výjimku, na jejíž udělování se nevztahují předpisy o správním řízení. Dle Ústavního soudu má obec možnost stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách. Ústavní soud přitom zdůrazňuje, že každá taková místní úprava má své zvláštnosti. Přihlédl k tomu, že tato doba je stanovena v minimálním rozsahu v době od 04:00 do 06:00 hod. každého dne pracovního klidu a pracovního volna a od 02:00 do 06:00 hod. v ostatní

³⁵⁵ Nález ÚS ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11, vztahující se k obecně závazné vyhlášce statutárního města Liberec č. 3/2009, o veřejném pořádku.

³⁵⁶ Kancelář veřejného ochránce práv. *Veřejný ochránce práv a obtěžování hlukem*, op. cit.

dny. V této části byl proto návrh shledán nedůvodným, neboť takový postup nelze shledávat ani zneužitím jinak svěřené pravomoci a působnosti obce (třetí krok testu) ani postupem nerozumným (čtvrtý krok testu). V části vyloučení aplikace správního řádu jde podle názoru Ústavního soudu o rozhodování rady města o výjimce z povinnosti zdržet se ve výše uvedeném období klidu provozování pohostinské činnosti. V této části se napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky dostalo mimo zákonem vymezenou věcnou působnost a obec zde postupovala *ultra vires* (druhý krok testu ústavnosti a zákonitosti).

Obce mohou obecně závaznou vyhláškou dále omezit práce spojené s hlučnými zařízeními. Omezení prací spojených s hlučnými zařízeními znamená regulaci prací se zařízeními, způsobujícími při jejich provozu hluk – sekačky na trávu, motorové pily, cirkulárky, křovinořezy apod. S ohledem na shora uvedenou regulaci doby nočního klidu se v tomto případě jedná o jejich omezení v době od 6. hod. do 22. hod. Omezení prací s těmito zařízeními vyhodnotil Ústavní soud jako přípustnou obecní regulaci, když takové práce nejsou zcela zakázány (není přípustný zákaz po celý pracovní den nebo po více po sobě jdoucích dny, či celý víkend). Takové práce je možné vykonávat v čase, kdy budou zásahy do oprávněných zájmů ostatních obyvatel obce minimální – vše při zachování proporcionality s právem obhospodařovat svůj majetek³⁵⁷.

Dle § 10 písm. a) obecního zřízení může obec usměrnit provoz hlučných zařízení, provozovaných kdekoli v obci. Používání hlučných zařízení může být omezeno i na soukromých pozemcích, když hlukový dopad se projevuje mimo ně (srov. náleží ÚS ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06, obecně závazná vyhláška obce Kořenov č. 2/2004 o zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně a zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s chovem a držení psů na území obce Kořenov). Regulace nesmí být v souladu s principem proporcionality plošná. Měla by se vztahovat na určitá místa nebo dobu. Vše s přihlédnutím k povaze hlučného zařízení a jeho způsobnosti narušit veřejný pořádek. „*Hlučná činnost bude ve větší míře narušovat veřejný pořádek v rezidenční zóně, ale ve výrazně menší míře bude působit rušivě v zóně průmyslové, kde nikdo nebydlí, nebo v oblastech koncentrace zářivých podniků, kde lze očekávat vyšší práh hluku. Je všeobecně známo, že stejná hladina hluku působí jinak v denní době pracovního dne, jinak ve dnech pracovního klidu či v noci.*“³⁵⁸ V obecně závazné vyhlášce pak může být stanoveno, že činností, která by mohla narušit veřejný pořádek v obci, je používání hlučných strojů a zařízení v nevhodnou denní dobu. Nevhodnou denní dobou se rozumí doba ve dnech pracovního klidu od 6. hod. do 9. hod. a od 19. hod. do 22. hod. Tato doba se nesmí překrývat se zákonem stanovenou dobou nočního klidu.

Obce mohou obecně závaznou vyhláškou dále stanovit podmínky pro uspořádání veřejnosti přístupných akcí, regulovat zábavní pyrotechniku. Pokud je řeč o normotvorbě obce na úseku ochrany před hlukem při pořádání veřejně přístupných akcí nebo užití zá-

³⁵⁷ Ministerstvo vnitra České republiky. *Hluk (hlučné činnosti) a rušení nočního klidu* [online]. [cit. 17. 1. 2016].

³⁵⁸ Nález ÚS ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06, op. cit.

bavní pyrotechniky, do 30. 9. 2003 bylo možné nalézt výslovný zákonný odkaz na možnost obce nařídit k ochraně před hlukem konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů (§ 96 ZOVZ). Tento odkaz byl ze zákona vypuštěn od 1. 10. 2003 právě pro jeho nadbytečnost ve vztahu k dřívější úpravě § 10 obecního zřízení.

Mezi akce, které jsou veřejnosti přístupné a jejichž regulaci obecně závaznými vyhláškami předpokládá § 10 písm. b) obecního zřízení patří sportovní a kulturní akce (od 1. 12. 2015 se nevztahuje na hluk z koncertů, festivalů a obecních zábav konaných venku ZOVZ). Jedná se o podniky lidové zábavy, plesy, taneční zábavy, diskotéky atd. Právě tyto představují hlukovou zátěž pro obec. Prostřednictvím této obecně závazné vyhlášky lze regulovat pouze veřejně přístupné akce, nikoli akce soukromé³⁵⁹. Obec je oprávněna stanovit závazné podmínky pro jejich pořádání, průběh a ukončení. Mezi takové podmínky bude patřit časové omezení konání veřejnosti přístupné akce, povinnost oznámit konání takové akce obecnímu úřadu ve stanovené lhůtě (obec nemůže stanovit povolovací režim takových akcí³⁶⁰) nebo zajištění řádné pořadatelské služby. Při vymezování povinností musí obec odpovědně vážit jejich potřebnost, nezbytnost, rozsah a účelnost včetně vymahatelnosti³⁶¹. Obec nemůže upravovat odpovědnost za překročení hlukových limitů ve vnitřních prostorách zařízení, neboť toto je vyhrazeno zákonu (konkrétně ZOVZ).

Relevantním je pro tuto otázku náleží ÚS ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (obecně závazná vyhláška města Mariánské Lázně č. 12/1993, o veřejném pořádku v lázeňském městě Mariánské Lázně). Ústavní soud zhodnotil jako legitimní uložení povinnosti, aby jiné zábavní podniky, jako např. diskotéky a jiné musely být zajištěny tak, aby ani v nejmenším nerušily svým provozem a vším, co s tím souvisí, občany žijící v sousedství a v blízkém okolí. Dle smyslu a účelu úpravy město neusilovalo o ochranu před hlukem v nadlimitních hodnotách, jak jej chápe zákonná úprava (tedy při provozní činnosti), ale hodlalo omezit hlučnost různých, i neprovozních aktivit v zájmu nerušeného a pokojného užívání míst sousedících se zábavními podniky a diskotékami a tyto, byť lidskému zdraví neškodlivé, formy hluku vznikající při činnostech, které jsou státní správou nepostižitelné, vyhláška považuje za porušení veřejného pořádku.

V souvislosti s uvedeným je problematická regulace tzv. technopárty. Technopárty se vyznačují oproti jiným hudebním zábavám neznámým pořadatelem, svoláním pouhých několik hodin před konáním na dříve neurčeném místě. Proto nejsou v případě technoparty plněny povinnosti dle obecně závazných vyhlášek, jak jsou uvedeny shora (oznámení). Mi-

³⁵⁹ K výkladu veřejně konané akce lze zmínit rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2012, sp. zn. 9 As 129/2011.

³⁶⁰ Srov. náleží ÚS ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (obecně závazná vyhláška města Nový Bor).

³⁶¹ DUDOVÁ, J. *Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. Řada teoretická, Ed. S, č. 450, s. 107.

nisterstvo vnitra v tomto směru doporučuje³⁶² vydat obecně závaznou vyhlášku k pořádání akcí typu technopárty.³⁶³

Do této oblasti hlukové regulace lze zařadit otázku používání zábavní pyrotechniky (dle § 10 písm. a) obecního zřízení). Takovou obecní regulací se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (obecně závazná vyhláška obce Kořenov č. 2/2004). Činnost narušující veřejný pořádek může být v obci zakázána všude, kde dochází k takovému následku v souladu s principem proporcionality. Takový zákaz nesmí být dán plošně (plošný zákaz je dovozen judikaturou u zákazu prostituce, srov. náleží ÚS ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04). Regulace používání zábavní pyrotechniky by se tak měla vztahovat na určitá, ve vyhlášce vymezená místa, případně doby. Nelze zcela vyloučit užívání zábavní pyrotechniky, to lze pouze omezit ať už co do místa nebo času (případně kombinace). K tomu dále náleží ÚS ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (obecně závazná vyhláška města Nový Bor č. 14/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích) a náleží ÚS ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 58/05 (obecně závazná vyhláška města České Velenice č. 2/2005 o některých omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku).

Závěrem tohoto oddílu je vhodné dodat, že z reprezentativního vzorku obcí dotazníkového šetření II. má celkem 37 % normovanou otázku hluku v obci, přičemž některé z obcí výslovně uvedly, že považují regulaci hluku za jednu z nejkomplicovanějších úprav obecně závaznou vyhláškou.

3.2.3 Další environmentální obecně závazné vyhlášky obce

Protože oblast vydávání obecně závazných vyhlášek, jejichž předmětem je ochrana lokálního životního prostředí, je stěžejní oblastí aktivního konání obce v rámci ochrany životního prostředí, vymezuje tento oddíl další vybrané typy environmentálních obecně závazných vyhlášek, v komplexnosti poukazující na míru relevance tohoto typu regulace.³⁶⁴

³⁶² Ministerstvo vnitra České republiky. *Metodická pomoc obci při regulaci akcí typu technoparty poskytovaná Ministerstvem vnitra* [online]. [cit. 17. 1. 2016].

³⁶³ V podrobnostech lze odkázat na DUDOVÁ, Jana. Kapitola *Kontrola hluku z veřejné produkce hudby ve venkovním prostoru* (s. 156-166). In: HANÁK, Jakub; PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 595.

³⁶⁴ V rámci dotazníkového šetření II. uvedlo celkem 40 % z reprezentativního vzorku obcí, že má přijatu regulaci veřejného pořádku, 28 % čistotu a vzhled obce, 20 % reguluje veřejnou zeleně, 37 % hluk v obci, 72 % má požární řád obce, 17 % upravuje spalování suchého rostlinného materiálu, 64 % pohyb zvířat (zejména psů) v obci, 30 % označování psů, evidence chovatelů, 3 % ochrannou desinfekci a deratizaci, 2 % náhradní zásobování vodou, 1 % náhradní odvádění odpadních vod, 63 % místní poplatky, 94 % řešení komunálního odpadu.

Obec může regulovat například pohyb psů v obci³⁶⁵, a to na základě § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., dále na základě § 10 písm. a), § 10 písm. c) obecního zřízení. Regulace dle uvedených ustanovení je souběžně vedle sebe kvůli odlišnému účelu takové úpravy možná. Dle výslovného zákonného zmocnění v § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb. (ve vazbě na § 10 písm. d) obecního zřízení), „*Obec může obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů.*“ Účelem této regulace „pohybu psů“ dle zákona č. 246/1992 Sb. je ve smyslu účelu právní úpravy uvedeného zákona vůbec „ochrana psů“³⁶⁶.

K obecní regulaci pohybu psů na veřejných prostranstvích se vyjádřil v několika nálezech také Ústavní soud.³⁶⁷

Obec je dle § 10 písm. a) obecního zřízení oprávněna regulovat pohyb chovaných psů, a to na veřejných prostranstvích³⁶⁸, ve smyslu zajišťování místních záležitostí veřejného pořádku³⁶⁹.

Taková obecně závazná vyhláška může nad rámec zákona upřesnit, jaké další prostory přístupné každému bez omezení představují veřejné prostranství³⁷⁰, jaké prostory jsou určeny pro volné pobíhání psů, reguluje způsob pohybu psů (na vodítku, s náhubkem apod.). Zákazy stanovené v obecně závazné vyhlášce dle § 10 písm. a) obecního zřízení jsou limitovány tím, že by se „měly“ vztahovat na „některá veřejná prostranství v obci“ (nikoli všechna z důvodu jejich „*welfare*“, fyziologických funkcí a biologických potřeb). Pokud obec stanoví povinnost mít psa na vodítku na všech veřejných prostranstvích v obci – což je v souladu se zákonem, je zároveň povinna vymezit prostory pro jejich volné pobíhání (oproti omezení volného pohybu psů na vybraných veřejných prostranstvích lze dovodit, že na všech ostatních je totiž volný pohyb psů možný). Volným pobíháním psa je pohyb psa bez vodítka na veřejném prostranství, který je pod kontrolou a dozorem fyzické osoby

³⁶⁵ Tato část je zpracována na základě mé publikace *Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce na úseku ochrany životního prostředí*, op. cit.

³⁶⁶ FURKOVÁ, P.; MATĚJKOVÁ, L.; ROSOVÁ, Š., 2013, op. cit., s. 243.

³⁶⁷ Například náleze ÚS ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06, vztahující se k obecně závazné vyhlášce Kořenov, op. cit., dále náleze ÚS ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06, vztahující se k obecně závazné vyhlášce města Mariánské Lázně, op. cit. nebo náleze ÚS ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06, vztahující se k obecně závazné vyhlášce města Sušice.

³⁶⁸ Ust. § 34 obecního zřízení: „*Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*“ Dle nálezu ÚS ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06, op. cit., vztahující se k obecně závazné vyhlášce obce Těrlicko, jsou tato veřejným prostranstvím bez ohledu na jeho vlastnictví (veřejnoprávní, soukromoprávní). Dle rozsudku NSS ze dne 25. 10. 2005, č. j. 5 As 49/2004-77 se veřejné prostranství vykazuje mimo jiné přístupností komukoliv bez omezení.

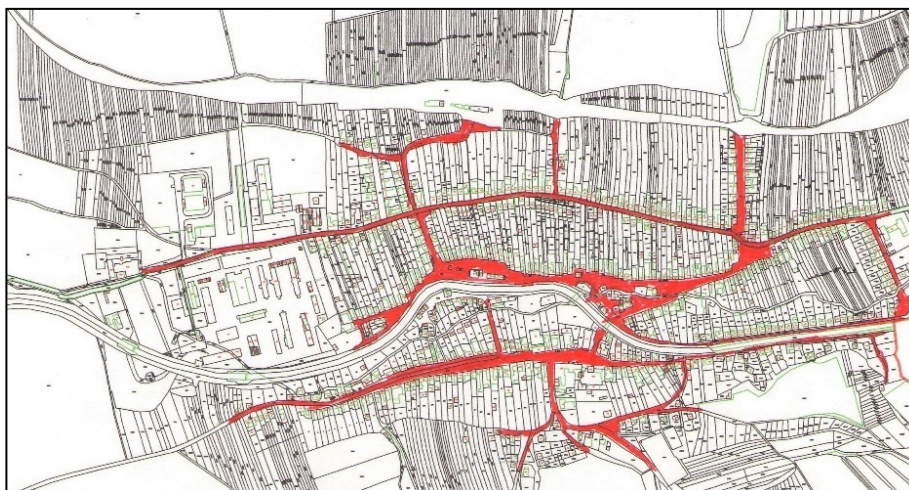
³⁶⁹ Náleze ÚS ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05, op. cit. vztahující se k obecně závazné vyhlášce města Krupka.

³⁷⁰ SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, 2014, op. cit., s. 96.

(vůdce)³⁷¹. Při tom je obec limitována jinými zájmy v území (např. honitby, kde nelze vůbec, nebo s omezením stanovit prostor pro volné pobíhání psů). Lze stanovit například povinnost náhubku či nošení identifikační známky. Obec může stanovit zákaz přivádět psy a jiná zvířata na dětská hřiště, pískoviště a koupaliště (dle 10 písm. a) a písm. c) obecního zřízení).

S tím souvisí vysoké nároky na lokalizaci takových míst, musí být dostatečně konkrétní a nevyvolávající žádné interpretační pochybnosti.³⁷² Ministerstvo vnitra doporučuje konkretizaci výčtem pozemků s uvedením údajů dle katastru nemovitostí, zákres na snímku katastrální mapy³⁷³ (k tomu obr. 2 „příklad grafického znázornění míst, kde je regulován pohyb psů“ v obci Lipov³⁷⁴). Uvedené má dopad na porušení takto stanovené povinnosti, zda byla adresátu obecně závazné vyhlášky stanovená povinnost seznatelná.

Obr. 2



³⁷¹ Není jím pohyb psů bez jakéhokoliv dohledu chovatele, vlastníka či držitele (vůdce). Tento pohyb není regulací ve smyslu uvedené právní úpravy, neboť jde buď o pohyb opuštěného nebo toulavého zvířete nebo o pohyb zvířete, jehož chovatel porušil povinnost zabezpečit chované zvíře proti úniku. In: Ministerstvo vnitra České republiky. *Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. K obecně závazné vyhlášce, kterou se stanovují pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezují prostory pro volné pobíhání psů* [online]. Publikováno 09/2010 [cit. 22. 3. 2017].

³⁷² Nález ÚS ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06, op. cit.

³⁷³ Ministerstvo vnitra České republiky. *Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. K obecně závazné vyhlášce, kterou se stanovují pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezují prostory pro volné pobíhání psů*, op. cit.

³⁷⁴ OBEC LIPOV. *Obecně závazná vyhláška č. 1/2010 Sb., o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zajištění čistoty veřejných prostranství při chovu a držení psů v obci Lipov* [online]. [cit. 22. 3. 2017]. Veřejná prostranství, kde je možný pohyb psů pouze na vodítku nebo volně s náhubkem pod dozorem a kontrolou osoby doprovázející psa, jsou graficky znázorněna červeně v příloze vyhlášky.

V rozporu se zákonem (a tedy problematické) je, pokud obecně závazná vyhláška obce stanoví pravidla pro pohyb psů i mimo veřejná prostranství v obci (např. „na území obce je možno psa vodit pouze na vodítku“); dále je v rozporu se zákonem stanovení zákazu volného pobíhání psů na všech veřejných prostranstvích v obci, aniž by současně obecně závaznou vyhláškou obce byly vymezeny prostory pro volné pobíhání psů. Stejně tak je v rozporu se zákonem stanovení pravidel pohybu psů na veřejných pohřebištích, neboť povinnosti návštěvníků veřejného pohřebiště stanovuje provozovatel veřejného pohřebiště v řádu veřejného pohřebiště dle § 19 odst. 2 písm. f) zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, dále stanovení pravidel a podmínek přepravy psů veřejnými dopravními prostředky, stanovení pravidel pro psy služební, záchranářské při výkonu služby a záchraných prací, psy speciálně vycvičené jako průvodci zdravotně postižených osob.³⁷⁵

Dle § 10 písm. c) obecního zřízení je obec oprávněna ukládat povinnosti k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství. Obecní regulace čistoty ulic a veřejných prostranství může úzce souviset s regulací pohybu psů v obci. Obec může stanovit povinnost odstranit znečištění ulic a veřejného prostranství psími exkrementy³⁷⁶. V rozsudku ze dne 20. 8. 2009, č. j. 2 As 13/2009-78 Nejvyšší správní soud konstatoval, že obec je oprávněna regulovat určité činnosti v daném území obecně závaznou vyhláškou v zájmu veřejného pořádku a čistoty a k tomuto účelu je oprávněna tyto pojmy i vyložit. Vždy se však musí jednat o činnosti, jimiž může být chráněn zájem dotčen. Při následném ukládání sankce za porušení povinnosti stanovené právním předpisem obce je rozhodující, zda povinnost či zákaz v tomto předpisu obsažený, je stanoven jednoznačně a srozumitelně³⁷⁷.

Další složkou životního prostředí je ovzduší, jehož ochrana je předpokládána také na obecní (komunální) úrovni. Ochranou ovzduší³⁷⁸ se dle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (již shora zavedená zkratka „zákon o ochraně ovzduší“ nebo „ZOO“), rozumí předcházení jeho znečištění, snižování úrovně znečištění za účelem snížení rizik pro lidské zdraví, snížení zátěže životního prostředí látkami vnášenými do ovzduší a poškozujícími ekosystémy a vytvoření předpokladů pro regeneraci složek životního prostředí poškozených v důsledku znečištění ovzduší. Tento zákon nahradil s účinností od 1. 9. 2012 zákon č. 86/2002 Sb. (dále „zákon č. 86/2002 Sb.“, nebo „dřívější zákon o ochraně ovzdu-

³⁷⁵ Ministerstvo vnitra České republiky. *Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. K obecně závazné vyhlášce, kterou se stanovují pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezují prostory pro volné pobíhání psů*, op. cit.

³⁷⁶ K tomu nálezy ÚS ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06, a ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06.

³⁷⁷ Pozn. tento rozsudek se nevztahuje k regulaci pohybu psů, ale k čistotě v obci jako takové. Lze dodat, že pokud obec v rámci stanovení pravidel pro pohyb psů na veřejném prostranství volné pobíhání psů neomezuje, resp. nereguluje, nemá povinnost vymezit prostory k tomuto účelu sloužící.

³⁷⁸ A to vnějšího ovzduší, § 2 zákona č. 201/2012 Sb., již shora zavedená zkratka „zákon o ochraně ovzduší“ nebo „ZOO“.

ší“). S ohledem na existující judikaturu je vhodné poukázat na některé aspekty dřívější a současné právní úpravy této obecní regulace, resp. její vývoj.

Dle § 16 odst. 4 ZOO, „*lze v otevřeném ohništi spalovat pouze suché rostlinné materiály neznečištěné chemickými látkami*“. Jazykovým výkladem vyplývá zákonný zákaz spalovat v otevřeném ohništi jiné než suché rostlinné a chemickými látkami neznečištěné materiály. Obdobné bylo stanoveno v § 3 odst. 5 dřívějšího zákona o ochraně ovzduší, dle kterého „*lze v otevřených ohništích, zahradních krbech nebo v otevřených grilovacích zařízeních spalovat jen dřevo, dřevěné uhlí, suché rostlinné materiály a plynná paliva určená výrobcem, přičemž uvedená paliva nebo materiály nesmějí být kontaminovány chemickými látkami*“. Zákonná regulace může být na obecní úrovni v souladu s § 16 odst. 5 ZOO modifikována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Obce mohou prostřednictvím obecně závazných vyhlášek upravit spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi. Může však obec prostřednictvím obecně závazné vyhlášky zakázat nebo stanovit podmínky pro spalování jiných než suchých rostlinných materiálů?

Obec může dle citovaných ustanovení za prvé obecně závaznou vyhláškou „stanovit podmínky“ pro spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi za účelem jeho odstranění, za druhé zajistí-li jiný způsob odstranění suchého rostlinného materiálu, pak může spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi „zcela zakázat“. Z uvedeného vyplývá, že obce nemohou zakotvit právní úpravu regulující spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi mírněji než zákon. Obecní regulace může být toliko přísnější. Obec může uvedené zakázat, zajistí-li jiný způsob odstranění. Ten představuje postup dle zákona o odpadech. „*Při stanovení podmínek nebo zákazu obec přiblíží zejména ke klimatickým podmínkám, úrovni znečištění ve svém územním obvodu, vegetačnímu období a hustotě zástavby.*“³⁷⁹

Přestože se jeví, že došlo ke změně právní úpravy, když v zákoně č. 86/2002 Sb. jsou výslovně uvedena otevřená ohniště, zahradní krby, otevřená grilovací zařízení a dále dřevo, dřevěné uhlí, suché rostlinné materiály a plynná paliva určená výrobcem, kdy uvedená paliva nebo materiály nesmějí být kontaminovány chemickými látkami, a ZOO pracuje pouze s pojmem otevřených ohnišť a suchých rostlinných materiálů, jak bude uvedeno dále, o věcnou změnu právní úpravy se nejedná. Dosavadní judikatura, vztahující se původně k zákonu č. 86/2002 Sb., je použitelná na regulaci účinnou od září 2012.

Obec „může“ stanovit podmínky pro spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi. Nejedná se o obligatorní povinnost, záleží na uvážení obce. Starosta obce Dolní Lukavice, nacházející se v Plzeňském kraji, k žádosti o informaci sdělil, že obec nemá vydánu vyhlášku dle § 16 odst. 5 ZOO, neboť v této obci dosud nikdo neinicioval

³⁷⁹ Ust. § 16 odst. 5 ZOO.

potřebu vyhlášky upravující předmětnou problematiku³⁸⁰. Uvedl, že občané obce jsou ukázněni a obec zajišťuje na biologický odpad kontejner. Z uvedeného plyne, že ne vždy považuje obec za nutné upravit spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi.

Co je suchý rostlinný materiál? Pojmem suchý rostlinný materiál nutno rozumět všechny části rostlin, od nejnižších částí rostlin po vyšší, tj. keře i stromy včetně spadaneho listí, jejichž účelové využití směřuje k odstranění. Při výkladu uvedeného pojmu lze vycházet z nálezu ÚS ze dne 21. 10. 2008, Pl. ÚS 46/06. Ten rozhodl tak, že v ustanovení předmětné vyhlášky ob stojí zákaz spalování shrabaného listí, neboť obec může na základě zmocnění v § 50 odst. 3 písm. a)³⁸¹ zákona č. 86/2002 Sb., obecně závaznou vyhláškou stanovit podmínky spalování suchých rostlinných materiálů, přičemž spadané listí lze pod suchý rostlinný materiál podřadit. Přitom přezkoumávaná obecně závazná vyhláška města Mariánské Lázně stanovila zákaz spalování shrabaného listí na veřejném prostranství, na dvorech, zahrádkách a jiných volných prostranstvích. Dle zákona bylo lze zákaz spalování suchého rostlinného materiálu stanovit pouze tehdy, je-li zajištěn jiný způsob jeho odstranění. Tuto podmínku město Mariánské Lázně splnilo přijetím obecně závazné vyhlášky č. 3/2000 (k tomu náleží ÚS ze dne 14. 11. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 39/06), kterou stanovilo systém sběru, třídění, využívání a zneškodňování komunálního odpadu a systém nakládání se stavebním odpadem, zahrnující i odpad zeleně.

Může obec regulovat spalování jiných zpravidla nežádoucích materiálů? Nálezem ÚS ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08 (vztahující se k obecně závazné vyhlášce města Budyně nad Ohří) bylo rozhodnuto o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Budyně nad Ohří č. 2/2005 o stanovení podmínek pro spalování tuhých paliv v obci (nutno vyzdvihnout intence dřívějšího zákona o ochraně ovzduší, kdy dle § 50 odst. 3 písm. b) může obec prostřednictvím obecně závazné vyhlášky „zakázat některé druhy paliv pro malé spalovací zdroje znečišťování; seznam těchto paliv je uveden v příloze č. 11 k tomuto zákonu ...“, to je hnědé energetické uhlí, lignit, uhelné kaly a proplástky). Do tohoto řízení přistoupil jako vedlejší účastník také veřejný ochránce práv. Město Budyně nad Ohří v obecně závazné vyhlášce stanovilo, že se na území města zakazuje pořizovat kotle na spalování tuhých paliv bez atestu o ekologickém spalování zdroje tepla, dále se zakazuje spalovat tuhé kapalné a plynné materiály, které nejsou určeny jako topné médium pro výrobu tepla (plasty všeho druhu, polystyrény, směsné odpady atd.), dále se zakazuje spalovat v kotlích média, pro které nebyly tyto kotle konstruovány, a konečně se zakazuje spalovat odpady a tuhé materiály v otevřených nádobách a na otevřeném ohni. Uvedený zákaz se nevztahuje na

³⁸⁰ Žádost o informace směřovala k zjištění důvodu, proč obec nepřijala místní regulaci se snahou zjistit motivaci obce k neregulaci uvedené oblasti obecně závaznou vyhláškou. Odpověď je datována 2. 6. 2015. K měsíci srpen 2018 obec Dolní Lukavice nadále nevyužívá možnost regulace dle § 16 odst. 4, 5 ZOO.

³⁸¹ Dle § 50 odst. 3 písm. a) zákona č. 86/2002 Sb. „Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit podmínky spalování suchých rostlinných materiálů podle § 3 odst. 5 nebo toto spalování zakázat; při stanovení podmínek obec přiblíží zejména ke klimatickým podmínkám, stavu ovzduší ve svém územním obvodu, vegetačnímu období a hustotě zástavby, ...“.

větve a dřevo, které je páleno za příhodných povětrnostních podmínek tak, aby kouř neobtěžoval zastavěné území.³⁸² Stanovení zákazu pořizování kotlů na spalování tuhých paliv bez atestu o ekologickém spalování zdroje Ústavní soud vyhodnotil jako porušení příslušných ustanovení ústavního pořádku (čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny, čl. 2 odst. 4, čl. 104 odst. 3 Ústavy³⁸³), proto bylo zrušeno. K dalším uvedeným zákazům se Ústavní soud vyjádřil tak, že se nejedná o omezení fyzických a právnických osob nad míru stanovenou zákonem. Obce jsou zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek a nepotřebují k tomu další zákonné zmocnění, a to v mezích své věcné působnosti, i když jsou jimi ukládány povinnosti. Obce již žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny). Poslední zákaz byl Ústavním soudem zrušen z důvodu nenaplnění základních požadavků právních předpisů (dostatečná srozumitelnost, určitost, vzájemná nerozpornost zamezující porušení principu právní jistoty a hrozbě rizika porušení zákazu svévole ze strany orgánů veřejné moci). Ústavní soud připustil, kdy je obec zmocněna v mezích své působnosti tvořit právo prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek bez potřeby dalšího výslovného zákonného zmocnění, a že je možná úprava jak na zákonné, tak podzákonné (myšleno prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí) úrovni, dále že obec může regulovat spalování i jiných nežádoucích materiálů v otevřeném ohništi (v zájmu obce a občanů obce). Podmínkou je soulad regulace spalování různých látek či předmětů obecně závaznou vyhláškou se zákonem o ochraně ovzduší a zákonem o odpadech.

V souladu s § 16 odst. 5 ZOO obec při vydání obecně závazné vyhlášky musí respektovat specifika jednotlivých obecních lokalit, to je zejména klimatické podmínky mající zásadní vliv na rozptyl znečišťujících látek v ovzduší, úroveň existujícího znečištění, kdy při dlouhodobě a stabilně vysokých úrovních znečištění ovzduší není vhodné připouštět další znečišťování ovzduší, či vegetační období a hustotu zástavby, kdy v husté zástavbě obytných domů není vhodné spalování povolovat s ohledem na široké dopady na zdraví obyvatel. Vše představují okolnosti nejlépe známé obci samotné. Uvedené okolnosti se mohou lišit v rámci územního obvodu jedné obce a obec by měla uvedené měla zohlednit.³⁸⁴ Na-

³⁸² Nález ÚS ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08, op. cit.

³⁸³ Dle čl. 2 odst. 3 Listiny „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“, dle čl. 4 odst. 1 Listiny „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“, dle čl. 11 odst. 1 Listiny „Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.“, dle čl. 2 odst. 4 Ústavy „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“, dle 104 odst. 3 Ústavy „Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“

³⁸⁴ Dle metodického materiálu mohou být podmínky pro spalování suchých rostlinných materiálů stanoveny například následovně „Suché rostlinné materiály dle čl. 1 nelze spalovat v období od... do... v době od ... hodin do ... hodin příštího dne.“ nebo „Suché rostlinné materiály dle čl. 1 nelze spalovat v období celého roku v neděli a státem uznaných svátcích v době od ... do ... hodin.“ Jsou-li v obci například rozdílné klimatické podmínky nebo rozdílný charakter zástavby, může znít text vyhlášky „V části obce... (nutno přesně určit např. výčtem ulic nebo přílohou zákresem v mapě, případně obojí) a) nelze suché rostlinné materiály spalovat v období od... do... v době od ... hodin do ... hodin příštího dne.“ nebo za „b) nelze suché rostlinné materiály spalovat v neděli a státem uznaných svátcích v době od ... do ... hodin, dále

příklad v nálezu ÚS ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08, kterým bylo rozhodováno o některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Chrastavy č. 4/2007 o stanovení podmínek spalování suchých rostlinných materiálů v otevřených ohništích, zahradních krbech nebo v otevřených grilovacích zařízeních, dospěl Ústavní soud k tomu, že je ústavně konformní stanovení podmínky spalování suchých rostlinných materiálů pod dohledem osoby starší 18-ti let, dále odpovědnosti vlastníka nebo nájemce pozemku za plnění podmínek spalování na tomto pozemku a dále stanovení možnosti spalování při absenci bezvětrí a teplotní inverze a to tak, aby ostatní obyvatelé nebyly obtěžováni kouřem. Ke stanovení věkové hranice osoby provádějící spalování bylo řečeno, že zákon dává obcím široký rozsah možností stanovení podmínek pro spalování, a to nejen do doby spalování, rozsahu či vymezení toho, co lze spalovat, ale také k osobám, které spalování provádějí (nemá-li taková podmínka diskriminační povahu). Obec může zcela zakázat spalování, proto lze učinit dílčí závěr o možnosti obce stanovit jakkoli přísné podmínky, které však nesmí být diskriminační.

Terminologie stanovených podmínek naráží na určitost právních pojmů, resp. na požadavky kladené na právní předpisy vůbec. Například v nálezu města Budyně nad Ohří³⁸⁵ byla stanovena jako podmínka spalování „*Tento zákaz se nevztahuje na větve a dřevo, které je páleno za přírodních povětrnostních podmínek tak, aby kouř neobtěžoval zastavěné území.*“ Pojem „*přírodních povětrnostních podmínek*“ je pojmem neurčitým, který znesnadňuje aplikaci tohoto pravidla a může vést ke zneužití zákonem obci svěřené působnosti. Pro obecně závazné vyhlášky je zcela typická existence neurčitých právních pojmů (ostatně jako pro jiné normativní právní akty). Užití neurčitých právních pojmů je náročné pro zákonodárce, natož pak pro legislativce na obecní úrovni (s ohledem na nedostatek kvalitního odborného legislativního obecního zázemí).

Příkladem aplikace dané právní úpravy v praxi je obecně závazná vyhláška č. 5/2008, kterou se stanoví podmínky pro spalování suchých rostlinných materiálů v obci Radslavice. Ta umožňuje spalovat suché rostlinné materiály v otevřených ohništích, zahradních krbech a v otevřených grilovacích zařízeních v období od 1. 3. do 30. 11. v době od 8.00 hodin do 21.00 hodin a to jen v případě příznivých povětrnostních podmínek (směr a síla větru, atmosférický tlak). Tyto nelze spalovat v období celého roku v neděli

v době konání... od ... do...hodin.“ Přičemž důležité je přesné označení těchto míst. In: Ministerstvo vnitra. Odbor dozoru a kontroly. Metodický materiál odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008, op. cit.

³⁸⁵ Nález ÚS ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08, op. cit.

a státem uznané svátky. Za bezpečnost při spalování v celém rozsahu zodpovídá provádějící osoba starší 18 let.³⁸⁶

Obec může zakázat spalování postupem dle § 16 odst. 5 ZOO. Co se týče specifik jednotlivých lokalit, platí zde stejné jako u stanovení podmínek. Zákaz lze stanovit pro územní obvod celé obce, nebo pouze její části.³⁸⁷

Ochrana ovzduší v obcích je s ohledem na uvedené oblasti regulovatelnou obecně závaznými vyhláškami. Z uvedeného je zřejmé, že obce využívají možnosti této obecní regulace. Ať už obce stanovují podmínky formálního rázu (ve smyslu stanovení hodin či vybraných dnů), nebo materiálního (př. piliny, seno, slámu či stanovení určitého stavu počasí). Oba typy podmínek nesou významnou měrou své opodstatnění. V případě podmínek formálního rázu je tímto spíše dosažení občanské (či sousedské) pohody, ustálení jistého způsobu života než zacílení na trvale udržitelné zlepšení stavu ovzduší. Uvedené má i bezpečnostní funkci³⁸⁸. Naopak v materiálních možnostech regulace tkví potenciál k trvale udržitelnému zlepšení či alespoň zachování stavu ovzduší. Při stanovení jakýchkoli podmínek (ať už formálních, či materiálních) by měla být v úvahu brána zákonná kritéria spočívající v klimatických podmínkách, úrovni znečištění té či oné lokality, vegetační období, či hustota zástavby (respekt k odlišnostem jednotlivých částí obcí).

³⁸⁶ Příkladem aplikace dané právní úpravy v praxi je dále obecně závazná vyhláška č. 2/2015, kterou se stanovují podmínky pro spalování suchých rostlinných materiálů v obci Rašovice zní „*V otevřeném ohništi lze spalovat jen suché rostlinné materiály neznečištěné chemickými látkami. ... Suché rostlinné materiály dle čl. 1 lze spalovat v období celého roku ve dnech úterý, čtvrtek a sobota v době od 8:00 hodin do 20:00 hodin. 2) Suché rostlinné materiály dle čl. 1 nelze spalovat ve dnech uvedených v odst.1 článku 2 této vyhlášky, pokud jsou tyto dny státem uznaným svátkem. 3) Omezení uvedená v odstavcích 1) a 2) se netýká spalování dřeva a suchých rostlinných materiálů v otevřených ohništích, zahradních kerbec nebo v otevřených grilovacích zařízeních, pokud jde o úpravu potravin, pořádání táboráků a slavnostních ohňů.*“ In: OBEC RAŠOVICE. *Obecně závazná vyhláška č. 20/2015, kterou se stanovují podmínky pro spalování suchých rostlinných materiálů v obci Rašovice* [online]. [cit. 22. 3. 2017].

Dalším příkladem je obecně závazná vyhláška č. 5/2014, kterou se stanoví podmínky pro spalování suchých rostlinných materiálů v obci Lučina, ta zakotvuje možnost spalovat suché rostlinné materiály každoročně od 1. ledna do 31. prosince v době a) v pracovních dnech od 8.00 do 18.00 hod. b) o sobotách od 8.00 do 15.00 hod., přičemž tyto suché rostlinné materiály nelze spalovat v období celého roku v neděli a státem uznaných svátcích. In: OBEC LUČINA. *Obecně závazná vyhláška č. 5/2014, kterou se stanoví podmínky pro spalování suchých rostlinných materiálů* [online]. [cit. 22. 3. 2017].

³⁸⁷ Zákaz lze stanovit způsobem, jak stanoví metodický materiál. „*Za účelem ochrany vnějšího ovzduší před vnášením znečišťujících látek je v otevřených ohništích zakázáno spalovat suché rostlinné materiály za účelem jejich odstranění. Nakládání se suchými rostlinnými materiály je upraveno v souladu se zvláštním právním předpisem a řídí se..... (nutno popsat způsob zajištění, např. obecně závaznou vyhláškou obce č., kterou se stanoví systém sbíračství, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, nebo obecně závaznou vyhláškou obceč., kterou se stanoví systém komunitního kompostování a způsob využití zeleného kompostu k údržbě a obnově veřejné zeleně na území obce.)*“ Obdobné platí v případě stanovení tohoto zákazu jen pro část území obce. In: Ministerstvo vnitra. Odbor dozoru a kontroly. *Metodický materiál odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008*, op. cit.

³⁸⁸ Formální úprava povolené doby spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi má vysokou bezpečnostní funkci (příslušné hasičské záchranné sbory mohou v tuto dobu očekávat vznik případných požárů apod.).

Ke shora uvedené možnosti obce zakázat spalování suchého rostlinného materiálu uvádím, že toto obec může pouze za podmínky, že zajistí jeho odstraňování jiným způsobem, a to dle zákona o odpadech. Jedná se o ochranu před svévolným postupem obce. Zakáže-li obec spalování suchých rostlinných materiálů, vzniká odpad, jehož odstranění musí obec zajistit jiným způsobem. Ať už se jedná o určení míst pro odkládání veškerého komunálního odpadu produkovaného fyzickými nepodnikajícími osobami na katastrálním území obce (§ 17 odst. 3 zákona o odpadech), stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na katastrálním území obce prostřednictvím obecně závazné vyhlášky (§ 17 odst. 2 zákona o odpadech) či stanovení opatření pro předcházení vzniku odpadů, které jsou povinny respektovat občané obce, spočívající ve stanovení systému komunitního kompostování a způsobu využití zeleného kompostu k údržbě a obnově veřejné zeleně na území obce (opět prostřednictvím obecně závazné vyhlášky obce, dle § 10a zákona o odpadech). Jiným způsobem pro jejich odstranění tak může být například vyhrazení místa v obci pro ukládání těchto materiálů či speciální nádoby určené pro tento materiál, rozmístěné po obci³⁸⁹.

Obecně závazná vyhláška č. 1/2013, kterou se stanoví zákaz spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi za účelem jeho odstranění v obci Droužkovice (Ústecký kraj), je dle mého poměrně terminologicky a obsahově problematická. Již v názvu vyhlášky je řečeno, že se jí stanovuje zákaz spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi za účelem jeho odstranění. Článek 1 však nese rubriku stanovení podmínek, jako první podmínka je stanoven „zákaz“ spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi za účelem jeho odstranění. Tento zákaz se ale nevztahuje na spalování suchého rostlinného materiálu v rámci lesního hospodářství. Přičemž spalování suchého rostlinného materiálu je povoleno pouze v poslední středu kalendářních měsíců března, dubna, září, října a listopadu, a to jen v případě příznivých meteorologických rozptylových podmínek (za ty se považuje zejména stav, kdy nepůsobí na území obce stabilní anticyklonální situace počasí s výskytem teplotní inverze - přízemní i výškové, mlh a nízké oblačnosti) pro spalování suchého rostlinného materiálu. Suchý rostlinný materiál, jehož spalování je zakázáno, lze odkládat dvakrát ročně do přistavených kontejnerů, konkrétní termín a místo přistavení oznámí obecní úřad v dostatečném předstihu na úřední desce a dalšími způsoby v místě obvyklými.³⁹⁰

Obce při volbě zákazu spalování suchého rostlinného materiálu volí variantu úplného zákazu s výslovným stanovením výjimky z tohoto zákazu (například s výjimkou spalování suchého kusového dřeva včetně přirostlé kůry, chrastí a šišek, které je neznečištěné chemickými látkami). Pro zvážení kritérií platí obdobné jako u stanovení podmínek. Problematická se jeví taková autonomní úprava, která stanovuje zákaz jako podmínku spalová-

³⁸⁹ MORÁVEK, J.; TOMÁŠKOVÁ, V.; BERNARD, M.; Vícha, O., 2013, op. cit., k § 16.

³⁹⁰ OBEC DROUŽKOVICE. *Obecně závazná vyhláška č. 1/2013, kterou se stanoví zákaz spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi za účelem jeho odstranění* [online]. [cit. 22. 3. 2017].

ní, a dále jsou-li stanoveny podmínky nepřesně či chaoticky (adresát neví, zda na něj úprava dopadá, či nikoli a zároveň jakou formou na něj dopadá – jak se má vlastně chovat).

Z dotazníkového šetření II. vyplývá, že 17 % z reprezentativního vzorku obcí reguluje spalování suchého rostlinného materiálu. Některé z obcí považují dokonce problematiku čistoty ovzduší (kam řadíme i regulaci dle § 16 ZOO) za velmi komplikovanou.

Další environmentální oblastí naplněnou normotvornou činností obce jsou odpady, zejména odpady komunální. Obce nesou od okamžiku, kdy je odpad odložen do sběrných nádob, přímou odpovědnost za nakládání s komunálním odpadem na jejich území. S ohledem na tuto skutečnost musí obce věnovat zvýšenou pozornost na upravení podmínek odevzdání tohoto odpadu³⁹¹, neboť ony přebírají denně „fakticky nevědomky a v jakémkoli okamžiku“ odpovědnost za vyprodukovaný komunální odpad. Postavení obce, jako původce komunálního odpadu a s tím souvisejících povinností, lze vnímat jako službu občanům vykonávanou ve veřejném zájmu³⁹². Dle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2006, č. j. 9 Ca 296/2004-49 „*Za původce komunálních odpadů vznikajících na území obce, které mají původ v činnosti fyzických osob, na něž se nevztahují povinnosti původce, se považují obce... Na obce se tak vztahuje zákonná fikce původce odpadu bez ohledu na to, zda obec odpad vytvořila či nežádoucím způsobem v rozporu se zákonem na určené místo na svém území sama uložila. Neučíní-li obec - jakožto původce odpadu stanovený zákonnou fikcí - dostatečná opatření k zabránění nežádoucího zneškodnění, odcižení nebo úniku odpadů, nese odpovědnost dle ... zákona o odpadech.*“ Nenastaví-li obec fungující odpadový systém, hrozí až fatální environmentální důsledky³⁹³. Těmi může být znečištění ulic a narušení estetického rázu obce, ale i zamoření potkany či jinými hlodavci, narušení životního prostředí obyvatel v důsledku zápachu a mnohé další.

Nejčtetnější obecní regulaci proto představují obecně závazné vyhlášky vydané dle § 17 odst. 2 a § 10a zákona o odpadech. V rámci nich obec stanovuje, a to od 1. 1. 2015 *obligatorně* (ze zákona povinně), systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na katastrálním území obce³⁹⁴. Dále obec může stanovit systém nakládání se stavebními odpady produkovanými na jejím katastrálním území nepodnikajícími fyzickými osobami (zde se nejedná o komunální odpad, ale o složku odpadu často se na území obce vyskytující). Dále může obec stanovit systém komunitního kompostování a způsob využití zeleného kompostu k údržbě a obnově veřejné zeleně na území obce. Tato normativní činnost obce odráží environmentální zásady, jako odpovědnost původce, prevenci, soběstačnost či blízkost při odstraňování a využívání odpadu.

³⁹¹ HANÁK, J., 2013, op. cit., s. 120.

³⁹² HANÁK, J., 2013, op. cit., s. 42.

³⁹³ Přičemž toto může být klasifikováno jako porušení čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech, jak bylo judikováno Evropským soudem pro lidská práva (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 1. 2012, věc di Sarno a ostatní proti Itálii (č. stížnosti 30765/08). In: HANÁK, J., 2013, op. cit., s. 121.

³⁹⁴ V době od 1. 7. 2010 do 31. 12. 2014 bylo fakultativně na volbě obce, zda zvolí tuto odpadovou regulaci („...obec může ...“).

Protože je postavení obcí při nakládání s odpadem velice podrobně zpracováno J. Hanákem³⁹⁵, je v této práci věnována pozornost roli obce na tomto úseku toliko rámcově. Přesto však tuto oblast nemohu zcela opomenout, a to s ohledem na výstupy dotazníkového šetření II. Neboť na otázku, jakou konkrétní regulaci obecně závaznou vyhláškou obec má a vnímá jako nejvýznamnější nebo nejzásadnější z pohledu ochrany životního prostředí, odpověděla řada obcí právě „systém nakládání s komunálními odpady a odpady vůbec, komunitní kompostování či poplatky za likvidaci komunálního odpadu“. Celkem 94 % z reprezentativního vzorku obcí upravuje systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na katastrálním území obce, dále 42 % z reprezentativního vzorku obcí upravuje systém nakládání se stavebními odpady produkovanými na jejím katastrálním území nepodnikajícími fyzickými osobami, a konečně 31 % z reprezentativního vzorku obcí nastavuje systém komunitního kompostování a způsob využití zeleného kompostu k údržbě a obnově veřejné zeleně na území obce.

Dle § 17 odst. 5 OdpZ jsou fyzické osoby a původci odpadů zapojení do systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů zavedeného obcí povinni v souladu s obecně závaznou vyhláškou obce komunální odpad a odpad podobný komunálnímu odpadu třídit a odkládat odděleně na místa k tomu obcí určená, pokud s odpadem nenakládají nebo se jej nezbavují jiným způsobem stanoveným tímto zákonem. *„Určení míst k odkládání jednotlivých složek komunálních odpadů však nemusí být součástí obecně závazné vyhlášky, obec může zvolit i jiný způsob, prostřednictvím kterého určí místa k odkládání jednotlivých složek komunálních odpadů (např. úřední deska obecního úřadu, výlepové plochy, místní tisk, místní rozhlas, internet aj.). Obecně závazná vyhláška by však měla minimálně informovat o tom, prostřednictvím kterého z informačních kanálů budou konkrétní místa určená pro odkládání jednotlivých složek komunálních odpadů zveřejněna.“*³⁹⁶

Zásadním oprávněním obce je stanovení, které složky komunálních odpadů jsou fyzické osoby (případně právnické osoby, fyzické osoby podnikající s ohledem na možnost dle § 17 odst. 4 OdpZ, zde je nutno upozornit, že se ale terminologicky nejedná o „komunální odpad“) povinny vytrídit a odkládat na určená místa v souladu s obecně závaznou vyhláškou odděleně od zbytkového směsného komunálního odpadu. Směsným komunálním odpadem je přitom taková složka komunálního odpadu, která vznikla po vytrídění nebezpečných odpadů, tříděného a objemného odpadu z komunálního odpadu, patří sem také odpad odložený od odpadkových košů³⁹⁷. Pro upřesnění lze dodat, co je objemný ko-

³⁹⁵ HANÁK, J. *Postavení obcí při nakládání s odpadem* [online]. Brno, 2013. 204 s. Disertační práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, jak již byla ostatně jeho práce citována shora.

³⁹⁶ Ministerstvo vnitra České republiky. *Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra - K obecně závazné vyhlášce, kterou se stanoví systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a nakládání se stavebním odpadem* [online]. Publikováno 1. 6. 2016 [cit. 2. 7. 2018].

³⁹⁷ HŘEBÍČEK, J. a kol. ECO-Management s.r.o. *Integrovaný systém nakládání s odpady na regionální úrovni* [online]. [cit. 15. 7. 2018]. Brno: Nakladatelství Littera, 2009, s. 24.

munální odpad. Jedná se v zásadě o složku komunálního odpadu, pro kterou nelze použít běžnou sběrnou nádobu s ohledem na jeho rozměr, hmotnost nebo vlastnost.³⁹⁸ Povinnost vytrídít a odkládat se pak v zásadě vztahuje na odpady určené k dalšímu využití, tedy papír, plasty, sklo, kovy, biologické rozložitelné odpady a nebezpečné odpady – jak jejich oddělené soustředování stanovuje § 17 odst. 3 zákona o odpadech. „*Obec je povinna zajistit místa pro odkládání veškerého komunálního odpadu produkovaného fyzickými nepodnikajícími osobami na jejím katastrálním území. Obec je povinna zajistit místa pro oddělené soustředování složek komunálního odpadu, minimálně nebezpečných odpadů, papíru, plastů, skla, kovů a biologicky rozložitelných odpadů. Ministerstvo může stanovit vyhláškou podrobnosti rozsahu a způsobu zajištění odděleného soustředování složek komunálních odpadů.*“ Tato zákonná úprava koresponduje s čl. 11 odst. 1 směrnice o odpadech, když bylo členským státům stanoveno povinně přijmout opatření na podporu vysoce kvalitní recyklace, s tímto účelem schválení systémů tříděného sběru, pokud je to proveditelné z hlediska technického, hospodářského a z hlediska životního prostředí a je-li to nutné pro zaručení nezbytných norem kvality pro příslušná odvětví zabývající se recyklací. Uvedenou vyhláškou je vyhláška č. 321/2014 Sb., o rozsahu a způsobu zajištění odděleného soustředování složek komunálních odpadů, účinná od 1. 1. 2015. Oddělené soustředování složek komunálních odpadů může obec provádět prostřednictvím sběrných dvorů, zařízení podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech a v případě biologicky rozložitelných komunálních odpadů také prostřednictvím malých zařízení podle § 33b, velkoobjemových kontejnerů, sběrných nádob, pytlového způsobu sběru, nebo kombinací uvedených způsobů. Pro biologicky rozložitelné komunální odpady je navíc stanoveno, že obec je povinna zajistit místa pro oddělené soustředování minimálně pro biologické odpady rostlinného původu, a to minimálně v období od 1. dubna do 31. října kalendářního roku. Biologickým odpadem rostlinného původu se rozumí biologicky rozložitelný komunální odpad, který neobsahuje, ani nepřišel do kontaktu s biologickým odpadem živočišného původu nebo s vedlejšími produkty živočišného původu. Jedná se například o odpady ze zahrad - posekaná tráva, pěstitelské odpady, seno, listí, křoviny, spadané ovoce, odpady ze zeleniny, kůra, ořezané části stromů, drobný odpad ze zpracování dřeva, dřevo, kuchyňské odpady rostlinného původu a jiné biologicky rozložitelné odpady rostlinného původu³⁹⁹. Tato povinnost je přitom splněna také v případě, že biologický odpad rostlinného původu je s ohledem na následný způsob využití⁴⁰⁰ soustředován společně s biologickým odpadem živočišného původu. Biologickým odpadem živočišného původu se rozumí biologicky rozložitelný ko-

³⁹⁸ HŘEBÍČEK, J. a kol. ECO-Management s.r.o., 2009, op. cit., s.

³⁹⁹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra - K obecně závazné vyhlášce, kterou se stanoví systém sbírávání, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a nakládání se stavebním odpadem*, op. cit.

⁴⁰⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009 ze dne 21. 10. 2009 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu a získané produkty, které nejsou určeny k lidské spotřebě, a o zrušení nařízení (ES) č. 1774/2002 (nařízení o vedlejších produktech živočišného původu), v platném znění.

munální odpad, který obsahuje nebo přišel do kontaktu s biologicky rozložitelným odpadem živočišného původu z kuchyní a stravoven. Povinnost zajistit místa pro oddělené soustředování biologicky rozložitelného komunálního odpadu je splněna také v případě, že obec má na svém území zavedený systém komunitního kompostování, do kterého je umožněno odevzdávat veškeré rostlinné zbytky z údržby zeleně a zahrad vznikající na území obce. „*To znamená, že pokud je v obci obecně závaznou vyhláškou vydanou v souladu s § 10a zákona o odpadech zaveden systém sběru a shromažďování rostlinných zbytků z údržby zeleně a zahrada na území obce a jejich následného zpracování v systému komunitního kompostování, nemusí obec zajišťovat oddělené shromažďování biologických odpadů a povinnost vyplývající z vyhlášky je splněna.*“⁴⁰¹ Obec je dále povinna zajistit celoročně místa pro oddělené soustředování odpadů papíru, plastů, skla a kovů⁴⁰². Uvedená povinnost je splněna také v případě, že jsou s ohledem na systém dalšího nakládání některé z těchto odpadů soustředovány společně, pokud tím nedojde ke zhoršení využitelnosti sebraných odpadů v porovnání s tím, pokud by tyto odpady byly soustředovány samostatně. Konečně povinnost zajištění místa pro oddělené soustředování nebezpečných odpadů obec splní určením místa k soustředování nebezpečných odpadů ve stanovených termínech, minimálně však dvakrát ročně. Nebezpečným odpadem jsou typicky zbytky barev a spotřební chemie, rozpouštědla a další nebezpečné odpady.⁴⁰³ Vyhláška 321/2014 Sb. stanoví minimální požadavky na rozsah a způsob zajištění odděleného soustředování jednotlivých složek komunálního odpadu. Obec má povinnost zajistit toto třídění a oddělené soustředování složek komunálního odpadu v maximální možné míře.

Obce pak určují typy sběrných nádob, v nichž se složky komunálního odpadu shromažďují a jejich stanoviště⁴⁰⁴. „*Ze zákona o odpadech implicitně vyplývá, že při určení míst pro odkládání odpadů nemůže obec jednat libovolně, ale taková místa musí splňovat takové podmínky, že bude zajištěno plnění povinností obce jako původce komunálního odpadu. Z toho pak vyplývá, že součástí systému nakládání s komunálním odpadem nejsou místa, kde odkládáný odpad (nikoliv odpad komunální) získává přímo třetí osoba odlišná od obce (např. sběrný odpadů, výkupny odpadů apod.). Zákon o odpadech neomezuje obec v tom, aby určila jako místo pro odkládání odpadů zařízení provozované oprávněnou osobou, zároveň však musí zajistit, ať již smluvně či přítomností vlastních zaměstnanců, plnění povinností*

⁴⁰¹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra - K obecně závazné vyhlášce, kterou se stanoví systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a nakládání se stavebním odpadem*, op. cit.

⁴⁰² Jedná se o noviny, časopisy, reklamní letáky, sešity, kancelářský papír, kartonové obaly, papírové obaly od potravin a spotřebního zboží, jiné papírové a lepenkové obaly a odpady, plastové obaly od potravin, sáčky, fólie, dále výrobky z plastů, polystyren, jiné plastové obaly a odpady, láhve od nápojů a potravin, skleněné nádoby, tabulové sklo, jiné skleněné obaly a odpady, nápojové plechovky, plechovky od potravin, nádoby od kosmetiky, víčka, hliníkové a železné předměty, drobné kovové předměty, ostatní kovové obaly a odpady.

⁴⁰³ Ministerstvo vnitra České republiky. *Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra - K obecně závazné vyhlášce, kterou se stanoví systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a nakládání se stavebním odpadem*, op. cit.

⁴⁰⁴ *Ibid.*

původce odpadu (zejména vedení evidence komunálního odpadu). Pokud obec jako původce komunálního odpadu poté, co se stane vlastníkem komunálního odpadu, převádí vlastnictví na provozovatele zařízení (oprávněnou osobu), postupuje v souladu s § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech.⁴⁰⁵ Co se týče samotných sběrných nádob na směsný komunální odpad a pravidel pro jeho shromažďování, obec může svojí obecně závaznou vyhláškou stanovit povinnost zajistit pro shromažďování odpadu sběrné nádoby stanoveného typu o dostatečném objemu, dále například stanovit fyzickým osobám povinnost plnit sběrné nádoby tak, aby je bylo možno uzavřít a odpad z nich při manipulaci nevypadával, stanovit zákaz odkládat do sběrných nádob jiné složky komunálních odpadů, než pro které jsou jednotlivé nádoby určeny, stanovit zákaz v nádobách shromážděné komunální odpady udupávat nebo zhutňovat⁴⁰⁶. „Stanoviště sběrných nádob je místo, kde jsou sběrné nádoby trvale nebo přechodně umístěny pro účely shromažďování odpadů a jejich následného předání k využití nebo odstranění. Stanoviště sběrných nádob mohou být individuální nebo společná pro více uživatelů.“⁴⁰⁷ Otázka umístění sběrných nádob nabývá často s ohledem na historické části obcí na sociálním, estetickém, a také právním významu. Nemluvě o tom, že rozhoduje o využitelnosti systému obyvateli obce (vzdálenost od bydliště je pro mnohé občany motivujícím faktorem). Volba je však zcela v dispozici obce a případným občanům tak lze pouze doporučit, aby se účastnili veřejného projednání záležitosti na jednání zastupitelstva a pokusili se takto případné umístění nádob ovlivnit. „Nespokojenost se systémem nakládání s komunálním odpadem v obci, který obec stanovila obecně závaznou vyhláškou, lze řešit zejména návrhem na změnu této vyhlášky. Tento návrh je zastupitelstvu obce oprávněn podat občan obce a fyzická osoba, která vlastní na území obce nemovitost. Tyto osoby jsou rovněž oprávněny vyjádřit své stanovisko k projednávanému návrhu na zasedání zastupitelstva obce.“⁴⁰⁸

Místa, která jsou určena pro oddělené soustředování jednotlivých složek komunálních odpadů, musí být v obci přístupná. Co znamená zpřístupnění těchto míst? Mají obce povinnost zajistit přístup k místům pro odkládání všech složek s výjimkou nebezpečných odpadů každý den po dobu 24 hodin? Při výkladu zajištění přístupnosti těchto míst, je nutno sledovat účel této právní úpravy. Obce mají jako původci komunálních odpadů řadu dalších povinností (např. zajištění odpadů před jejich znehodnocením, odcizením nebo únikem). „Při výkladu, který se zaměřuje na smysl existence samotného opatření v zákoně o odpadech, kterým je vytřídění jednotlivých materiálových složek komunálních odpadů ze směsného komunálního odpadu, lze konstatovat, že účelem dané povinnosti určené obcím je, aby zajistily přístupnost míst pro oddělené soustředování jednotlivých složek tak, aby jejich odklonění bylo efektivně umožněno, což znamená zajistit minimálně takovou frekvenci přístupnosti míst pro oddělené soustředování, která občany dostatečně motivu-

⁴⁰⁵ Ministerstvo vnitra České republiky. Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra - K obecně závazné vyhlášce, kterou se stanoví systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a nakládání se stavebním odpadem, op. cit.

⁴⁰⁶ Ibid.

⁴⁰⁷ Ibid.

⁴⁰⁸ Evidence stanovisek ombudsmana – vyhledávání. Odpověď veřejného ochránce práv, sp. zn. 1564/2014/VOP, ze dne 26. 3. 2014 [online]. Publikováno březen 2014 [cit. 8. 7. 2018].

je, aby sami ve svých domácnostech měli tyto odpady shromážděny odděleně, aniž by je to výrazným způsobem zatěžovalo. U papíru, plastů, skla, kovů a biologických odpadů se tak jedná o minimální termín zpřístupnění těchto míst alespoň jeden den v týdnu, a to v takovém časovém rozsahu, aby bylo umožněno všem fyzickým osobám odpady na určené místo odložit.⁴⁰⁹

Protože obce využívaly možnost stanovit systém nakládání s komunálním odpadem i dříve, dokud nebyla tato úprava zakotvena jako obligatorní povinnost obce, existuje četná judikatura. Obec stanoví tento systém v rámci samostatné působnosti formou obecně závazné vyhlášky obce. Nelze upřít, že právě komunální novotvorba dokáže nejlépe reflektovat místní podmínky.

Tato obecní normotvorba byla opakovaně podrobena přezkumu Ústavním soudem⁴¹⁰, dosavadní judikaturu je vždy nutno vnímat s povědomím pozdější změny právní úpravy, tedy novelizací. Lze zmínit některé závěry. Jedním z rozhodnutí je již zmiňovaný náleží ÚS ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 obecně závazná vyhláška města Mariánské Lázně. Problematika zákona o odpadech je natolik v regulaci kogentní a komplexní, že obec není oprávněna postupovat v otázkách spadajících pod režim tohoto zákona jinak, než v něm výslovně stanoveným způsobem. Obec tak stanoví obecně závaznou vyhláškou systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, případně včetně systému nakládání se stavebním odpadem, produkovaným na jejím území nepodnikajícími fyzickými osobami. Obecně závaznou vyhláškou stanoví systém nakládání s komunálním odpadem není možné regulovat otázky již upravené zákonem o odpadech. Jedná se zejména o zákaz spalování odpadů či stanovení povinnosti vztahující se k nakládání s ojetými pneumatikami. Nelze, aby obec omezovala závaznost obecně závazné vyhlášky například pouze na osoby s trvalým pobytem v obci a majitele rekreačních objektů. Komunálním odpadem je totiž odpad vznikající na území obce při činnosti všech fyzických osob. Ve věci náleží ÚS ze dne 4. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 7/04 ve věci vyhlášky města Louny o nakládání s komunálním odpadem, bylo judikováno „*Obec nemůže obecně závaznou vyhláškou při stanovení systému nakládání s komunálním odpadem zavazovat fyzické osoby k uzavírání smluv o umístění sběrné nádoby na veřejném prostranství ve vlastnictví obce podle ustanovení § 51 občanského zákoníku, neboť v tomto smyslu je fyzickým osobám ukládána povinnost jdoucí nad rámec zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. ... Obec se nemůže odpovědnosti za komunální odpad odložený fyzickými osobami na jí předem určená místa (ve smyslu ustanovení § 17 odst. 3 zákona o odpadech) zprostit tím, že uloží fyzickým či právnickým osobám povinnost k uzavření smluv s oprávněnou osobou zmocněnou obcí k zajištění svozu a odstraňování odpadu na jejím území. ... Napade-*

⁴⁰⁹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra - K obecně závazné vyhlášce, kterou se stanoví systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a nakládání se stavebním odpadem*, op. cit.

⁴¹⁰ Například náleží ÚS ze dne 10. 12. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 16/02, dále náleží ÚS ze dne 4. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 7/04, náleží ÚS ze dne 14. 11. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 36/06.

*nou obecně závaznou vyhláškou obec nepřipustně rozšířila své oprávnění ukládat povinnosti na základě zákona a v jeho mezích a při zachování základních práv a svobod.*⁴¹¹

Obecně závazné vyhlášky obcí by měly stanovit systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území v souladu s minimálními požadavky dle vyhlášky č. 321/2014 Sb., která stanovuje podrobnosti k oddělenému soustředování složek komunálních odpadů. Pokud by nebyla vydána obecně závazná vyhláška dle § 17 odst. 2 OdpZ, je obec povinna dle § 17 odst. 3 OdpZ a prováděcí vyhlášky č. 321/2014 Sb. zajistit místa pro odkládání veškerého komunálního odpadu produkovaného fyzickými osobami na jejím katastrálním území. V obcích se často setkáme s pojmem objemný odpad (vymezen shora). Jedná se například o koberce, matrace, nábytek apod. Obce by měly v obecně závazné vyhlášce například stanovit, že sběr a svoz objemného odpadu je zajišťován dvakrát ročně jeho odebráním na předem vyhlášených přechodných stanovištích přímo do zvláštních sběrných nádob k tomuto účelu určených. Informace o sběru jsou zveřejňovány například na úřední desce obecního úřadu, výlepových plochách, místním tisku, v místním rozhlase, na internetu⁴¹².

Obec je oprávněna na základě zmocnění § 17 odst. 2 OdpZ stanovit systém nakládání se stavebním odpadem, produkovaným na jejím katastrálním území nepodnikajícími fyzickými osobami. Je nutno zdůraznit, že obec není původcem tohoto stavebního odpadu a není ze zákona o odpadech povinna (a ani oprávněna) s tímto odpadem nakládat jako jeho původce⁴¹³. *Její zákonná role končí tím, že svou obecně závaznou vyhláškou může stanovit systém nakládání se stavebním odpadem pro jednotlivé fyzické osoby. Fyzické osoby, jsou samy povinny nakládat s tímto odpadem v souladu se zákonem o odpadech a případně také se systémem stanoveným příslušnou obecně závaznou vyhláškou obce a nést náklady vzniklé v souvislosti s nakládáním se stavebním odpadem. Z toho vyplývá, že obec není oprávněna v obecně závazné vyhlášce otázku případných plateb a úhrad ve vztahu k nakládání se stavebním odpadem nijak upravovat či určovat, komu budou hrazeny.*⁴¹⁴ Možnost obce regulovat otázku nakládání se stavebním odpadem tenduje svým smyslem spíše ve vztahu ke stavebnímu odpadu ze stavební činnosti prováděné svépomocí, či s využitím drobných řemeslníků, stavebnímu odpadu z výstavby nebo rekonstrukcí bytů a rodinných domů. Zajisté se nejedná o vazbu na stavební odpad vznikající specializovanými stavebními společnostmi, kdy vznikají obrovská kvanta stavebního odpadu. Obec touto regulací zároveň šetří své prostředky, než kdyby se tohoto odpadu chtěli dotyčné osoby zbavovat nelegálním způsobem.⁴¹⁵

⁴¹¹ Nález ÚS ze dne 4. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 7/04.

⁴¹² Ministerstvo vnitra České republiky. *Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra - K obecně závazné vyhlášce, kterou se stanoví systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a nakládání se stavebním odpadem*, op. cit.

⁴¹³ Ibid.

⁴¹⁴ Ibid.

⁴¹⁵ HANÁK, J., 2013, op. cit., s. 68.

Přestože se jinak v této práci nevěnuji ekonomickým nástrojům na úseku ochrany životního prostředí, v souvislosti s úpravou obecních environmentálních vyhlášek dlužno zmínit právě možnost stanovení poplatku za komunální odpad v obecně závazné vyhlášce. Právní úprava České republiky skýtá obcím celkem tři různé způsoby financování, pokud jde o hospodaření s komunálním odpadem⁴¹⁶. Jedná se zaprvé o místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů dle § 10b zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích (po zbytek této podkapitoly označený jako „místní poplatek“), za druhé o poplatek za komunální odpad dle § 17a OdpZ⁴¹⁷ (po zbytek této podkapitoly označený jako „poplatek za komunální odpad“), nebo za třetí o smluvní systém vybírání úhrady za komunální odpad ve smyslu ustanovení § 17 odst. 6 OdpZ⁴¹⁸ (po zbytek této podkapitoly označený jako „kvazi poplatek“). Jak zakotvuje výslovně zákon a bylo také judikováno, místní poplatek je jen jedním ze způsobů financování nakládání s odpady. S dalšími způsoby, kterými jsou poplatek za komunální odpad a smluvní úhrada za nakládání s odpady (to je kvazi poplatek), je stanovení místního poplatku inkompatibilní a uvedené platí mezi variantami navzájem, srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, č. j. 5 Afs 175/2006-116. Uvedené varianty tak nelze v jedné obci uplatňovat současně.⁴¹⁹

Nejproblematictější je definice poplatníka místního poplatku a poplatku za komunální odpad. U místního poplatku má vymezení poplatníka formální charakter, když kritériem je trvalý pobyt fyzické osoby v obci, případně vlastnictví stavby určené k individuální rekreaci, bytu nebo rodinného domu, ve kterých není hlášena k pobytu žádná fyzická osoba (§ 10b odst. 1 zákon č. 565/1990 Sb.). Zavádí se nevyvratitelná právní domněnka, podle níž systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů obce využívá každá osoba splňující jedno z těchto formálních kritérií.⁴²⁰ Proto například, pokud tvrdí fyzická osoba, která je přihlášená v obci se zavedeným místním po-

⁴¹⁶ Což bylo také opakovaně judikováno, např. rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2016, č. j. 6 Afs 24/2016-26.

⁴¹⁷ Dle § 17a odst. 1 OdpZ „Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit (§ 17 odst. 2) a vybírat poplatek za komunální odpad (dále jen "poplatek") vznikající na jejím území. Poplatek nelze stanovit současně s místním poplatkem za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle zvláštního zákona.“

⁴¹⁸ Dle § 17 odst. 6 OdpZ „Obec může vybírat úhradu za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů od fyzických osob na základě smlouvy. Smlouva musí být uzavřena písemně a musí obsahovat výši úhrady. Vybírá-li obec tuto úhradu, nemůže stanovit poplatek za komunální odpad podle § 17a ani místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle zákona o místních poplatcích.“

⁴¹⁹ Ve věci nálezu ÚS ze dne 4. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 7/04 ve věci vyhlášky města Louny „Pokud obec využila zákonné zmocnění § 17 odst. 2 zákona o odpadech a v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou stanovila systém nakládání s komunálními odpady a stavebním odpadem podle zákona o odpadech, měla možnost se rozhodnout (zvolit si), zda stanoví poplatek za komunální odpad podle § 17a zákona o odpadech nebo místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle § 10b zákona o místních poplatcích nebo zda bude vybírat úhradu za stejnou činnost od fyzických osob na smluvním základě (§ 17 odst. 5 zákona o odpadech). Tomuto svému rozhodnutí však byla povinna přizpůsobit obsah předmětné vyhlášky. Smluvní ujednání, předpokládané v § 17 odst. 5 zákona o odpadech, nemůže být součástí obecně závazné vyhlášky.“

⁴²⁰ K tomu rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008 č. j. 5 Afs 175/2006-116.

platkem k trvalému pobytu, že není poplatníkem tohoto poplatku, neboť žádný komunální odpad nevytváří, jde per se o argumentaci lichou, neboť jediná kritéria pro vznik poplatkové povinnosti u místního poplatku jsou uvedena v § 10b odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb. Úprava zákona o odpadech se pro tyto potřeby nepoužije.⁴²¹ Stanovení místních poplatků se děje formou obecně závazné vyhlášky. Ostatně lze poukázat na doslovnou citaci § 14 odst. 1 a 2 zákona č. 565/1990 Sb. „*Stanovení poplatků patří do samostatné působnosti obce, která je ve svém území zavedla. Poplatky zavede obec obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění oblašovací povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků.*“. Obec může v souladu s § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení při vymezení poplatníků tohoto místního poplatku okruh těchto omezit, např. osvobození či stanovení úlev (srov. nálezný pléna Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 16/02). A to vedle osvobození stanoveného § 10b odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb. Poplatek se platí obci, na jejímž území je fyzická osoba hlášena k pobytu, nebo obci, na jejímž území se nachází stavba určená k individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům (§ 10b odst. 4 zákona č. 565/1990 Sb.). Sazba poplatku je tvořena pevnou částí – částkou až 250 Kč za osobu a kalendářní rok a částkou pohyblivou, stanovenou na základě skutečných nákladů obce předchozího kalendářního roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu až 750 Kč za osobu a kalendářní rok. Obec v obecně závazné vyhlášce stanoví rozúčtování nákladů na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu na osobu.⁴²²

U druhé varianty – to je poplatku za komunální odpad, je poplatník vymezen jako každá fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad (srov. § 17a odst. 2 OdpZ).

⁴²¹ Rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, č. j. 5 Afs 175/2006-116.

„Pojem „vznik komunálního odpadu“ tedy nelze zredukovat pouze na odpad vznikající z provozu domácností, nýbrž jde o veškerý odpad vznikající pobytem a činností fyzických osob, tedy i na veřejných prostranstvích obce. Tato koncepce zákona reflektuje veřejný zájem na ochraně a zlepšování životního prostředí. ... Poplatek je skutečně konstruován jako „platba za osobu“. Vznik poplatkové povinnosti není v tomto případě nijak vázán na produkci komunálního odpadu konkrétní osobou, účel daného poplatku je rozpočtový, představuje v podstatě paušalizovaný příspěvek obci na provoz systému nakládání s komunálními odpady... Specifická konstrukce základu platby za nakládání s komunálním odpadem založená na „kapitačním principu“ („platba za osobu“) má legitimní důvody. Oproti konstrukcím představujícím platbu za skutečně vyprodukovaný odpad má tento způsob platby nepominutelné výhody, jakkoliv se může prima facie jevit, že platba za skutečně vyprodukovaný odpad je jednak spravedlivější (odpovědnost nese skutečný původce odpadu), jednak více motivující ke snižování objemu odpadu a ke jeho třídění. V praxi tomu také však nemusí být. Předně, dokazování, zda určitá osoba produkuje na území obce odpad a v jakém množství, je nesnadné a může správu dané platby neúměrně prodražit. Naproti tomu administrativní kritérium trvalého bydliště je snadno kontrolovatelné. Dále, systémy plateb za skutečně vyprodukovaný odpad mohou fyzické osoby „motivovat“ také k tomu, aby se odpadu zbavovaly nežádoucím způsobem (spalováním odpadu v lokálních topeništích, odkládáním odpadu do nádob jiných osob, do veřejných odpadkových košů, na tzv. „černé skládky“ atd.).“ In: rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2015, č. j. 29Af 78/2013-49.

⁴²² Pozn. dle § 10b odst. 6 zákona č. 565/1990 Sb. „V případě změny místa pobytu fyzické osoby, změny vlastnictví stavby určené k individuální rekreaci, bytu nebo rodinného domu nebo změny umístění podle odstavce 3 v průběhu kalendářního roku, se poplatek platí v poměrné výši, která odpovídá počtu kalendářních měsíců pobytu, vlastnictví nebo umístění v příslušném kalendářním roce. Dojde-li ke změně v průběhu kalendářního měsíce, je pro stanovení počtu měsíců rozhodný stav k poslednímu dni tohoto měsíce.“

Nevyvratitelnou právní domněnkou je, že dané osoby využívají obcí zavedený režim nakládání s komunálním odpadem. Opačný přístup by podporoval nežádoucí chování (nelegální ukládání odpadu v přírodě, využívání cizích nádob určených k odkládání odpadů). Rozhodným pro stanovení osoby poplatníka je v tomto případě materiální znak – již nerozhoduje trvalý pobyt či vlastnictví nemovitosti, nýbrž to, zda určitá osoba skutečně vytváří svou činností odpad. Následně zákon definuje plátce poplatku, kterým je vlastník nemovitosti, kde vzniká komunální odpad⁴²³. Je vhodné dodat, že správu poplatku vykonává obec, která ho ve svém územním obvodu zavedla (§ 17a odst. 3 OdpZ). Dle § 17a odst. 5 OdpZ „Maximální výše poplatku se stanoví podle předpokládaných oprávněných nákladů obce vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem rozvržených na jednotlivé poplatníky podle počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadů připadajících na jednotlivé nemovitosti nebo podle počtu uživatelů bytů a s ohledem na úroveň třídění tohoto odpadu. V poplatku mohou být promítnuty i náklady spojené s pronájmem nádob určených k odkládání odpadu. Poplatek je příjmem obce.“

S ohledem na uvedené pak existují různé varianty, kdy například osoba mající trvalý pobyt na území dané obce či vlastníci předmětnou stavbu určenou k individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům – produkující či neprodukující komunální odpad není poplatníkem, resp. plátcem poplatku za komunální odpad (to je druhá varianta), či naopak. V případě poplatku za komunální odpad to bude například za situace, kdy prokáže, že se ve vyměřovacím období vůbec v obci nezdržovala, tudíž zde ani nevyvíjela žádnou činnost, při níž by mohl vznikat odpad, či že žije tak intenzivně alternativním způsobem života, že při své činnosti žádný odpad neprodukuje. Kupuje výhradně nebalené výrobky, příp. výrobky ve vratných či biologicky rozložitelných obalech, a veškeré nespotřebované zbytky využívá jako vedlejší produkt legálním způsobem, např. ke kompostování či topení (srov. k tomu přiměřeně rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011-63 a tam citovanou judikaturu Soudního dvora Evropské Unie).⁴²⁴

V rozsudku NSS ze dne 27. 4. 2016, č. j. 6 Afs 24/2016-26 se tento zabýval kasační stížností stěžovatele – vlastníka domu, rekreačního objektu, kterému byl vyměřen poplatek za komunální odpad dle § 17a OdpZ. Ten namítal, že není poplatníkem poplatku. Stěžovatel totiž tvrdil, že v jeho nemovitosti nevzniká komunální odpad, neboť jeho vzniku on sám i jeho rodina důsledně předcházejí. V domě topí dřevem, popel kompostují, odpad z ovoce a zeleniny a plevel ze zahrady taktéž. Papír, převážně noviny, používají k zatápění. PE obaly od potravin přikládají do kamen, protože zplodinami jejich hoření jsou pouze CO₂ a voda. Kelímky od jogurtů odváží do Prahy, kde je odkládají do kontejneru na plasty. Kartónové obaly od nápojů a mléka vozí do Prahy, stejně tak sklo. Po vytrídění zbývá malý sáček movitých věcí o objemu nepřesahujícím jeden litr, který také odvázejí do Prahy.

⁴²³ Dle § 17a odst. 2 OdpZ „Poplatníkem je každá fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad. Plátcem poplatku je vlastník nemovitosti, kde vzniká komunální odpad. Jde-li o budovu, ve které vzniklo společenství vlastníků jednotek podle zvláštního zákona, je plátcem toto společenství. Plátce poplatek rozúčtuje na jednotlivé poplatníky.“

⁴²⁴ Rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2016, č. j. 6 Afs 24/2016-26.

V domě není zavedena voda, proto je mytí obtížnější. Nejvyšší správní soud tak řešil situaci rodiny, která tvrdila, že nevyužívá obcí zavedený systém nakládání s komunálním odpadem. Zásadním argumentem byl její životní styl, při kterém nevytváří téměř vůbec odpad, a proto odmítá za komunální odpad platit. V uvedeném rozhodnutí Nejvyšší správní soud shrnul, že stěžovatel však netvrdil, že by na území obce S. v rozhodné době vůbec nepobýval, případně zde ani nevyvíjel žádnou činnost, při níž by mohl vznikat odpad, či že žije tak intenzivně alternativním způsobem života, že při své činnosti žádný odpad neprodukuje. Nemovitost běžně využívá se svou rodinou k rekreaci. Dále přiznává, že určité množství neupotřebitelných věcí jeho činností vzniká, že se jich však zbavuje mimo území obce, kde vlastní rekreační objekt. Proto se podle něj nejedná o odpad, jelikož ten je zákonem definován jako movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit. Stěžovatelovo tvrzení o tom, že nevytváří žádné odpady, tedy není založeno na tom, že by se důsledně vyhýbal pořizování jakýchkoliv dále neupotřebitelných materiálů (zejména plastových, hliníkových a skleněných obalů), nýbrž na tom, že „posouvá“ svůj úmysl zbavit se jich v čase až do doby, kdy s nimi opustí území obce. Takový výklad zákona Nejvyšší správní soud považuje za účelový⁴²⁵.

Obě uvedené varianty (první a druhou) zpoplatnění komunálního odpadu obec vydává v samostatné působnosti, formou obecně závazné vyhlášky obce. Je pouze na zvážení obce, jak si tuto odpadovou otázku upraví. Správu poplatku vykonává obec, která ho ve svém územním obvodu zavedla, tedy její obecní úřad (srov. § 17 odst. 3 OdpZ a § 14 odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb.). Režim správy je již v přenesené působnosti. „...*jakékoliv je samotné stanovení obou zmíněných poplatků věcí samostatné působnosti obce, nelze mít důvodné pochybnosti o tom, že řízení o nich představuje správní řízení, vykonávané v rámci přenesené působnosti, a v jeho rámci je obec oprávněna vydat platební výměr.*“⁴²⁶ Tomu nasvědčuje povaha uvedených řízení, vede je obecní

⁴²⁵ „*Na obaly od jogurtů a další věci, jež stěžovatel podle svého tvrzení z obce S. na konci svého pobytu odváží, nelze nablížet jinak, než jako na odpad. Není rozhodné, kde dojde ke skutečnému zbavení se dané věci. Již v okamžiku vyprázdnění obalu, jenž není v běžných podmínkách dále upotřebitelný (např. proto, že je vyroben z plastu), musí u tohoto typu běžného obalu vzniknout zřejmý úmysl konzumenta se obalu dříve či později zbavit, čímž se z něj stává komunální odpad (tento obecný zkušenostní závěr nijak nepochybně ani občasně jiné, více méně dočasné, upotřebení takových obalů, krom toho nic v tomto smyslu stěžovatel netvrdil ani nenaznačoval). Povinnosti původce komunálního odpadu plní ovšem ze zákona obec (srov. § 17 odst. 1 zákona o odpadech). Ta proto musí vytvořit a provozovat systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a umožnit svým obyvatelům jej využívat. Tím vytváří podmínky pro legální nakládání s komunálním odpadem na svém území. Je tedy zcela spravedlivé, že od osob, jejichž činností odpady vznikají, požaduje obec příspěvek na provoz svého systému ve formě poplatku, a to bez ohledu na to, zda konkrétní osoba systém reálně využívá či nikoliv. Zákondárce zavádí z praktických důvodů v § 17a odst. 2 zákona o odpadech nevyvratitelnou právní domněnku, že osoby produkující odpad na území obce využívají k jeho odstraňování obcí zavedený systém – bylo by totiž velmi obtížné ověřit, zda určitá osoba namísto místního systému nakládání s odpady využívá systém jiné obce, jak tvrdí, nebo zda ve skutečnosti na místním systému skrytě parazituje (např. vhašováním odpadu do cizích nádob na odpad) či se dokonce zbavuje odpadů nelegální cestou (např. jejich odhozením v okolí obce). Stěžovatel nemíří na to, že by vůbec nevytvářel odpad, neboť by se následně musel nějak zbavovat. Deklaruje pouze, že množství odpadu snižuje na takovou míru, která mu umožňuje jej přepravit a využívat k jeho odkládání systémem jiné (své domovské) obce. Taková tvrzení jsou však pro vznik poplatkové povinnosti irelevantní.*“ In: Rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2016, č. j. 6 Afs 24/2016-26.

⁴²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2010, č. j. Komp 4/2010-40.

úřad. Obě uvedené varianty zpoplatnění dávají v dnešní době možnost, aby obec zvýhodňovala ty poplatníky, kteří aktivně třídí a odděleně sbírají komunální odpad (úleva, osvobození apod., k tomu více dále v části motivačního aspektu tohoto komunálního poplatku).

Zásadní problém této úpravy spočívá v riziku, že jedna osoba bude zpoplatněna dvakrát (v jedné obci dle faktického stavu a v druhé dle formálního stavu).

Poplatek za komunální odpad využívá pouze 389 obcí. Celkem 4538 obcí využívá místní poplatek dle zákona č. 565/1990 Sb. Uvedená čísla odpovídají počtu obecně závazných vyhlášek, které byly Ministerstvu vnitra zaslány, reálná čísla mohou být tedy o něco vyšší. Pokud se jedná o obce, které žádný z uvedených poplatků zaveden nemají, využívá dle zkušeností Ministerstva vnitra z metodické činnosti většina z nich úhradu na základě smlouvy dle § 17 odst. 6 OdpZ. Smlouva musí být uzavřena písemně a musí obsahovat výši úhrady.⁴²⁷

S účinností od 1. 1. 2018 byl připravován nový zákon o odpadech, který by zamezil dvojímu zpoplatnění povinných osob, aniž by produkovali více odpadu na různých místech.⁴²⁸ Zároveň navrhoval zcela nové řešení zpoplatnění komunálního odpadu⁴²⁹. Nový zákon o odpadech však nebyl schválen. Hlavní problém v zachování současného stavu je spočívá v uvedeném dvojím zpoplatnění povinných osob. Řada občanů České republiky je povinna platit poplatek ve více obcích.⁴³⁰

V rámci dotazníkového šetření II. jedna z obcí (velikost do 200 obyvatel) zároveň uvedla, že využití normativních nástrojů obce považuje za nefunkční, neboť nastavení regulace je věc jedna, avšak nutné je kontrola jejího dodržování, a to je problematické. Zásadní je proto prevence a výchova, případně motivace.

Proto je dle mého nutné motivační nastavení poplatku za komunální odpad. Dle statistických údajů k celkové produkci komunálního odpadu k roku 2014, jak byly zveřejněny koncem roku 2015, připadá největší produkce komunálního odpadu dle krajů na hlavní město Praha (569 kg na obyvatele za rok), následně Středočeský kraj (540 kg na obyvatele za rok), Moravskoslezský kraj (545 kg na obyvatele za rok). Například Jihomoravský kraj vykazuje produkci komunálního odpadu 454 kg na obyvatele za rok, nejnižší produkci

⁴²⁷ Ministerstvo životního prostředí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpadech a o změně některých zákonů (zákon o odpadech)* [online]. [cit. 7. 7. 2018], s. 80, 81.

⁴²⁸ Ministerstvo životního prostředí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpadech a o změně některých zákonů (zákon o odpadech)*, op. cit.

⁴²⁹ Poplatek by byl nastaven pouze v zákoně č. 565/1990 Sb., nikoli v OdpZ, a to tak, aby umožňoval obcím zavedení zpoplatnění podle množství vyprodukovaných odpadů, ale zároveň zachovával možnost stanovit poplatek na poplatníka. Proto by bylo nastaveno kolizní pravidlo tak, aby nedocházelo ke dvojímu zpoplatnění. Jednalo by se o poplatek za systém nakládání s komunálním odpadem a poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci.

⁴³⁰ Ministerstvo životního prostředí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpadech a o změně některých zákonů (zákon o odpadech)*, op. cit.

vykázal Karlovarský kraj s 440 kg na obyvatele za rok.⁴³¹ Přestože množství vytríděného komunálního odpadu jedné domácnosti v České republice dosahuje každoročně téměř padesáti kilogramů a tento ukazatel neustále stoupá, je potřeba zvyšovat zájem o třídění. Motivace a vzdělávání se realizuje v podmínkách ČR zejména prostřednictvím různých informačních a komunálních aktivit (dny přírody v jednotlivých městech, kdy dochází prostřednictvím dobrovolníků ke sběru pohozených odpadů), nicméně lze mít za to, že právě v České republice lze dostatečně motivovat prostřednictvím těchto ekonomických nástrojů – poplatků za komunální odpad a jejich vhodného nastavení. Zejména co do rozsahu či výše daného poplatku. Například v Jiřetíně je veškerý směsný odpad dáván do černých pytlů, které obec pravidelně vyváží. Nepoužívají se klasické popelnice. Pokud je přidán vytríděný pytel s plastem nebo papírem, za každý takový dostane každý odměnu. A to v podobě částky odečítající se z roční platby za odpad. Za rok tak mohou ušetřit až šedesát procent celkové částky.⁴³² Třídění a oddělený sběr je přitom zásadním předpokladem pro naplnění cílů, které jsou vytyčeny Evropskou unií. Mezi ty patří recyklace komunálního odpadu, aby bylo 60 % z něj v roce 2025, 65 % v roce 2030⁴³³. Obce by tak měly svými poplatkovými pravomocemi a rozpětím motivovat občany k třídění a oddělenému sběru komunálního odpadu. Obce mohou za environmentálně příznivé chování zvýhodňovat. Motivačně působí právě možnost domácností platit za odpady podle skutečně vyprodukovaného množství, zlepšení recyklačních služeb domácností, zajištění – aby třídění odpadu bylo stejně snadné, jako sypat je do popelnice.⁴³⁴ S ohledem na uvedené se jeví jako vhodné nastavení sazby poplatku tak, aby byla dána pevná částka – vycházející například z průměrných reálných nákladů na zacházení s komunálním odpadem, která by se však pohybovala nahoru i dolů – dle vytrídění komunálního odpadu.⁴³⁵

⁴³¹ Tretiruka.cz. *Nejvíce komunálních odpadů produkuje Praha, naopak nejméně kraj Karlovarský* [online]. Publikováno 12. 10. 2015. [cit. 6. 7. 2016].

⁴³² iDNES.cz. *Ušetříme, když budeme odpad vážit? Obce se obávají černých skládek* [online]. Publikováno 28. 4. 2016. [cit. 6. 7. 2016].

⁴³³ Tretiruka.cz. *Evropská komise dnes zveřejnila nový balíček k oběhovému hospodářství* [online]. Publikováno 2. 12. 2015 [cit. 6. 7. 2016].

⁴³⁴ Těmito aspekty se vyznačuje tzv. PAYT systém „pay as you throw“ (výše poplatku se odvíjí od skutečně vyprodukovaného odpadu ve vazbě na třídění odpadu). Jednoduše řečeno, čím více občan třídí, tím méně platí. Několik studií prokazuje, že systém PAYT snižuje množství směsného komunálního odpadu. Motivuje k třídění, domácímu kompostování, nákupům zboží s méně obaly. In: SEDLÁČEK, V.; MANETHOVÁ, Z. Aktuální otázky poplatků za odpad v České republice. In: DAMOHORSKÝ, Milan; SNOPOKOVÁ, Tereza a kol., 2015, op. cit., s. 153-161.

⁴³⁵ V dalším odkazují na VÍCHA, O. Vybrané ústavněprávní aspekty kontrol lokálních topenišť a plateb poplatků za svoz komunálního odpadu. In: *České právo životního prostředí : časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, roč. 17, č. 44, s. 122-132. ISSN 1213-5542.

3.2.4 Nařízení obce

Obce jsou povinny pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, přičemž při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem (§ 2 obecního zřízení, jak bylo uvedeno již shora). Vedle samostatné působnosti může být obec normotvorně činná v rámci tzv. přenesené působnosti. Přenesená působnost je výkonem státní správy, který není realizován přímo státními orgány, ale je uskutečněn nepřímo prostřednictvím obcí a jejich orgánů (jedná se o státní moc delegovanou). Státní správa připadá v zásadě státu, nicméně na základě kritéria vhodnosti je svěřen bezprostřední výkon státní správy obcím, představitelkám místní samosprávy.⁴³⁶ V souladu s čl. 105 Ústavy, dle kterého „*lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon*“; obec vykonává také přenesenou působnost. Dle čl. 79 odst. 3 Ústavy orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Tímto zákonem je zejména obecní zřízení, které v celé hlavě třetí upravuje přenesenou působnost obcí. Následně jsou však tímto „zákonem“ myšleny také mnohé další složkové předpisy na úseku veřejného práva stanovící věcnou příslušnost orgánů obce k výkonu toho kterého úseku státní správy.⁴³⁷

Nařízení obce je tímto právním předpisem, který vydávají orgány obce v přenesené působnosti.

Orgánem obce, který vydává regulační řád ve formě nařízení je rada obce (§ 102 odst. 2 písm. d) obecního zřízení). Není-li rada obce zřízena, pak je to dle § 84 odst. 3 uvedeného zákona zastupitelstvo obce. Toliko rámcově lze uvést, že nejprve musí být zpracován návrh nařízení (jeho součástí by měla být důvodová zpráva, ve které obec zdůvodňuje nutnost přijetí dané regulace). Je-li nařízení schváleno, děje se tak formou usnesení. Jakým způsobem se dovědí o vydaném nařízení jeho adresáti? Ust. § 12 obecního zřízení upravuje formální náležitosti publikace nařízení obce. Nařízení obce musí být vyhlášeno, což je podmínkou jeho platnosti. Nařízení se vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení nařízení obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit nařízení obce způsobem v místě obvyklým (např. místním rozhlasem). Účinnosti nabývá nařízení patnáctým dnem po dni vyhlášení, není-li stanovena účinnost pozdější. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze stanovit dřívější počátek účinnosti. Nejdříve však dnem vyhlášení. Pod pojmem naléhavý obecný zájem si lze v případě například regulačního plánu (o kterém je pojednáno dále v oddíle 3. 2. 5) představit situaci, kdy obec nemá regulační řád vydán a při výskytu smogové situace se rozhodne regulační řád vydat.

Obec se řídí při vydávání nařízení zákony a jinými právními předpisy, v ostatních případech také usneseními vlády a směrnici ústředních správních úřadů a opatřeními

⁴³⁶ PRŮCHA, P., 2012, op. cit., s. 210.

⁴³⁷ KOČÍ, R., 2012, op. cit., s. 72.

krajského úřadu učiněnými v rámci kontroly⁴³⁸. Jedná se o projev instanční podřízenosti, a to z důvodu zajištění jednotného výkonu státní správy na celém území České republiky⁴³⁹. Zároveň je obcím poskytována stanovením zákonné povinnosti metodická a odborná pomoc krajským úřadem⁴⁴⁰. Dle nálezu ÚS ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06 „*Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, ovšem při vydávání nařízení musí respektovat meze zákonného zmocnění. Tyto zákonné meze nutno v daném případě dovést ze ... zvláštních právních předpisů relevantních pro předmětnou problematiku.*“ Nařízení musí být obecné a musí upravovat právní poměry neurčité množiny adresátů, nemůže zasahovat do věcí vymezených zákonem a jiným právním předpisem a musí obsahově vystihnout pro právní úpravu ten otevřený prostor, jenž odpovídá rámci vymezenému zmocňujícím zákonem a jeho intencí⁴⁴¹.

Nařízení je právním předpisem obce, u něhož je dozorován nejen jeho obsah, ale také způsob vydání. Ust. § 125 odst. 1 obecního zřízení upravuje standardní postup krajského úřadu při dozoru nad vydanými nařízeními⁴⁴².

Krajský úřad vykonává dozor v rámci své přenesené působnosti. Přitom je zkoumán soulad nařízení se zákonem, jiným právním předpisem, lidskými právy a základními svobodami. Krajský úřad zkoumá bezvadnost nařízení z úřední povinnosti, zároveň přijímá vnější podněty.

Předpokladem výkonu dozoru krajského úřadu nad nařízením obce je, že se krajský úřad o vydaném nařízení dozví. Toto je zajištěno § 12 odst. 6 obecního zřízení, podle kterého zašle obec nařízení obce neprodleně po dni jeho vyhlášení (tj. po vyvěšení na úřední desce), krajskému úřadu.

Dospěje-li krajský úřad k závěru, že předmětné nařízení či jeho část trpí vadou, vyzve obec ke zjednaní nápravy. Výzva musí obsahovat, v čem je spatřována nezákonnost, či rozpor s jiným právním předpisem. Obec je povinna zjednat nápravu formou zcela nového nebo změnového nařízení, kterým napraví obsahové i procedurální vady – toto vydává rada obce, nebo zastupitelstvo obce. Pokud obec do 60 dnů nápravu nezjedná, vydá krajský úřad rozhodnutí pozastavení účinnosti nařízení - systaci. „*Toto rozhodnutí není vydáváno ve správním řízení (§ 128 odst. 6 obecního zřízení), a nejsou proti němu tedy ani přípustné opravné prostředky, jedná se o úkon vyššího orgánu vykonávajícího státní správu - dozor - nad činností nižšího orgánu*“

⁴³⁸ Dle § 61 obecního zřízení.

⁴³⁹ VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S., 2008, op. cit., s. 331-345.

⁴⁴⁰ Dle § 61 odst. 3 obecního zřízení.

⁴⁴¹ Nález ÚS ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 6/15.

⁴⁴² Tato část je zpracována prostřednictvím mé kapitoly ŠVARCOVÁ, Kateřina. Dozor nad činností obce na úseku ochrany životního prostředí, op. cit.

vykonávajícího státní správu (přenesenou působnost).⁴⁴³ „Zasahuje-li krajský úřad nebo jiný k tomu příslušný orgán kraje do výkonu přenesené působnosti obce, nejde o zasahování do práva obce, které by vyžadovalo stanovení pevných procesních pravidel, ale převládají tu naopak vztahy nadřízenosti a podřízenosti obvyklé při výkonu státní správy jako takové, jde o vnitřní hierarchický vztah v rámci státní správy.“⁴⁴⁴

Lze pozastavit celé nařízení obce, ale i jen některou jeho část nebo jen některé jeho ustanovení (což by v případě jinak ve zbytku správného a zákonného nařízení mělo být i pravidlem). Účinnost nařízení obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí krajského úřadu obci. Krajský úřad v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, krajský úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava.

Nezjedná-li příslušný orgán obce ve stanovené lhůtě nápravu, podá ředitel krajského úřadu do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce. Ústavní soud nařízení pro jeho vady zruší. Pokud návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí krajského úřadu o pozastavení účinnosti nařízení obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. I v tomto případě může příslušný orgán obce zjednat nápravu během probíhajícího soudního řízení. Zjedná-li orgán obce před rozhodnutím Ústavního soudu nápravu, sdělí toto neprodleně Ústavnímu soudu a krajskému úřadu. Krajský úřad rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava. Zároveň by měl vzít podaný návrh na zrušení nařízení obce.

Dle § 125 odst. 2 obecního zřízení v případě zřejmého rozporu nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami může krajský úřad pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Další postup je shodný již se shora uvedeným.

Krajský úřad tak může účinnost nařízení obce nebo jeho části sistovat, nemůže je však sám zrušit. K tomu je příslušná pouze obec a Ústavní soud.

Formu environmentálního obecního nařízení předpokládá soudobá právní úprava velice zřídka (je-li uvedené nahlíženo optikou „jedničkové obce“). Jedná se například o regulační řád pro případ vzniku smogové situace, který obsahuje opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel⁴⁴⁵ a dále regulaci tržním řádem⁴⁴⁶ (optikou ochrany životního prostředí zejména otázka pravidel pro udržování čistoty a bezpečnosti na tržišti). Dále lze okrajově zmínit otázku schůdnosti a sjízdnosti úseků místních komunikací, které

⁴⁴³ KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J., 2015, op. cit., k § 125.

⁴⁴⁴ VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S., 2008, op. cit., s. 693.

⁴⁴⁵ Ust. § 10 odst. 4 ZOO.

⁴⁴⁶ Ust. § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), „Obec může vydat tržní řád formou nařízení obce.“

obce upravují nařízením⁴⁴⁷. Zařazení tohoto typu regulace pod označení „environmentální“ je však hraniční, a proto není předmětem zájmu této disertační práce, v podrobnostech lze odkázat na moji publikaci *Obec jako vlastník místní komunikace*⁴⁴⁸. S ohledem na dále uvedené nutno dodat, že dřívější právní úprava předpokládala a hojně využívala „nařízení“ v oblasti stavební regulace, dnes tomu tak však již není (právě pro čteně využívané opatření obecné povahy, jak bude uvedeno v podkapitole 3. 3).

Rozhodnutí, ve kterém by Ústavní soud posuzoval návrh na zrušení nařízení na úseku ochrany životního prostředí, lze zřídka v judikatuře najít. Uvedené odpovídá tomu, že oproti obecně závazným vyhláškám obcí, zákon svěřuje obci v menším množství případech, vydat environmentální nařízení. Nicméně o fungování dozoru dle § 124 obecního zřízení, vykonávaného krajským úřadem svědčí následující judikatura (nejen z ryze environmentální oblasti), jedná se například o nález ÚS ze dne 25. 9. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ve věci nařízení obce Lipník o vyhlášení stavební uzávěry, z novějších o nález ÚS ze dne 20. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 57/13 ústavnost zákazu pochůzkového a podomního prodeje ve Františkových Lázních, nález ÚS ze dne 31. 5. 2016, Pl. ÚS 29/15 o zrušení části nařízení obce Štěpánovice, kterou se obec vyjmula z působnosti tržního řádu, a řada dalších. V nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 6/15 se Ústavní soud zabýval návrhem ředitelky Krajského úřadu Jihomoravského kraje na zrušení nařízení Obce Vojkovic č. 1/2014, kterým se vydávají pravidla pro prodej zboží a poskytování služeb na území Obce Vojkovic. Při přezkumu nařízení obce je opakovaně judikováno, že Ústavní soud následuje tříkrokový test, v jehož rámci zkoumá: „a) *zda orgán, který napadený podzákonný právní předpis přijal, k tomu měl pravomoc, a zda tak učinil ústavně konformním způsobem; b) zda podzákonný právní předpis byl vydán v mezích zákonného zmocnění, a nikoliv mimo zákonem stanovenou působnost (ultra vires), tedy zda upravuje právní vztahy, pro které mu otevírá prostor zmocňovací zákon, a zda zároveň nezasaahuje do věcí, které jsou vyhrazeny zákonu nebo jinému právnímu předpisu; a c) zda není dán obsahový nesoulad podzákonného právního předpisu s ústavním pořádkem nebo se zákonem.*“⁴⁴⁹. Předmětem posouzení je také, zda přijetí podzákonného právního předpisu nesledovalo zákonem neaprobované, nelegitimní cíle nebo zda nebylo vedeno nerelevantními úvahami, zda nedošlo ke zneužití pravomoci, zda tento právní předpis není zjevně nerozumný, zda neodporuje zákazu svévole a zda splňuje obecná kritéria tvorby právních předpisů, spočívající zejména v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti. Rozumností se rozumí, zda nařízením uložené zákazy směřují k rozumnému způsobu dosažení cíle, zda směřují adekvátním způsobem k tomuto cíli a zda nejsou zjevně absurdní (nereálné, nesplnitelné)⁴⁵⁰. Kritérium rozumnosti v sobě však nese znaky ryze subjektivní.

⁴⁴⁷ Ust. § 27 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

⁴⁴⁸ ŠVARCOVÁ, Kateřina. OBEC JAKO VLASTNÍK MÍSTNÍ KOMUNIKACE. In *Recenzovaný sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Právní ROZPRÁVY 2016*. Hradec Králové: MAGNANIMITAS, 2016. s. 533-542, 10 s. ISBN 978-80-87952-13-9.

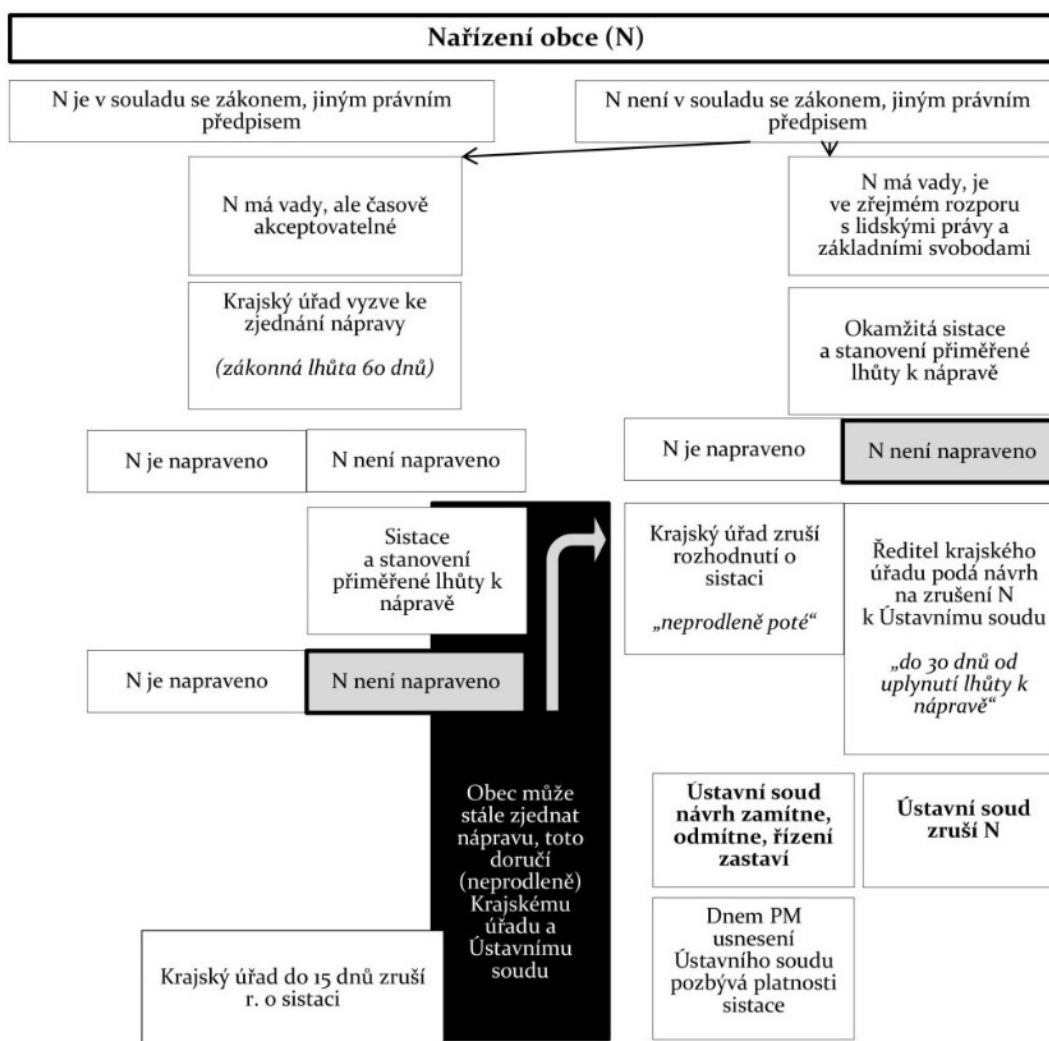
⁴⁴⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 6/15, op. cit.

⁴⁵⁰ FURKOVÁ, P.; MATĚJKOVÁ, L.; ROSOVÁ, Š., 2013, op. cit., s. 15.

Přestože algoritmus přezkumu si, zdálo by se, nárokuje jakési objektivní přezkoumání zákonnosti a ústavnosti vydaných nařízení. Co je rozumné či racionální pro obec, nemusí být rozumné pro jiné subjekty, zejména vně obce při posuzování této úpravy. Nařízení musí být určité, srozumitelné a adekvátně interpretovatelné, proporcionální. Proporcionalitou se rozumí, že zakotvená regulace směřuje k svému účelu a cíli nejméně zatěžujícím, rozumným a nediskriminačním způsobem pro její adresáty.

Následující obrázek graficky znázorňuje postup dozoru nad vydanými nařízeními dle § 125 obecního zřízení.

Obr. č. 3



Z dotazníkového šetření II. vyplývá, že 83 % z reprezentativního vzorku obcí nemá vydána environmentální nařízení. Zároveň obce nevidí ve formě nařízení environmentální potenciál, téměř polovině obcí je lhostejné, v kolika případech právní úprava předpokládá možnost obce vydat environmentální nařízení. Jedna z obcí dokonce uvedla, že v konečném důsledku nespatřuje zásadní rozdíl mezi obecně závaznou vyhláškou a nařízením (což je dle mého s ohledem na zcela odlišné zejména materiální požadavky a vůbec zákonnost možnost obce přijmout takovou regulaci velice vážný problém).

3.2.5 Regulační řád obce

Jako reprezentativní příklad normativního nástroje obce v přenesené působnosti byl zvolen regulační řád obce. Tento oddíl je zpracován na základě mého příspěvku *THE REGULATORY RULES OF MUNICIPALITY*⁴⁵¹.

Ovzduší je znečišťováno řadou antropogenních činností, které mají dalekosáhlý vliv. Vhodně nastavená právní úprava činností může zabránit vnášení cizorodých látek do ovzduší, které způsobují globální problémy životního prostředí. Jedním z globálních problémů je smogová situace. Ochrana ovzduší vyžaduje přijetí koncepčních, dlouhodobých řešení. Avšak mimořádné situace dosahující vysokých úrovní znečištění ovzduší vyžadují krátkodobé nástroje ochrany, které mají efektivně v krátkém časovém úseku zabránit dalšímu nárůstu znečištění ovzduší⁴⁵².

Zákon o ochraně ovzduší, představuje – jak bylo ostatně uvedeno shora – základní právní úpravu ochrany „vnějšího“ ovzduší v České republice (tj. ovzduší mimo uzavřené prostory). Tento zákon implementuje příslušnou unijní regulaci, zejména směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduším pro Evropu. ZOO je účinný od 1. 9. 2012, kdy nahradil zákon č. 86/2002 Sb. Tato úprava je co do regulace smogových situací doplněna vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích.

Smogová situace je stav mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění oxidem siřičitým (SO₂), oxidem dusičitým (NO₂), částicemi PM¹⁰ nebo troposférickým ozonem překročí některou z prahových hodnot, za podmínek stanovených v příloze č. 6 ZOO. V příloze jsou stanoveny informativní prahové hodnoty, regulační prahové hodnoty a jejich překročení, dále varovné prahové hodnoty. Rozhodnou je „měřící lokalita reprezentativní pro úroveň znečištění“, to je pro území o rozloze minimálně 100 km². Smogovou

⁴⁵¹ ŠVARCOVÁ, Kateřina. THE REGULATORY RULES OF MUNICIPALITY. In: *SGEM. 18th INTERNATIONAL MULTIDISCIPLINARY SCIENTIFIC GEOCONFERENCE SGEM 2018, CONFERENCE PROCEEDINGS VOLUME 18, Ecology, Economics, Education and Legislation*. Issue: 5.4. 1712 Sofia, Bulgaria: STEF92 Technology Ltd., 51, Alexander Malinov, Blvd., 2018. s. 521-530, 10 s. ISBN 978-619-7408-49-2. doi:10.5593/sgem2018/5.4.

⁴⁵² MORÁVEK, J.; TOMÁŠKOVÁ, V.; BERNARD, M.; Vícha, O., 2013, op. cit., s. 103.

situaci není krátkodobá vysoká koncentrace znečišťujících látek u měřicích lokalit typu hot-spot (ty sledují vliv silniční dopravy), vykazujících reprezentativnost pouze několik metrů čtverečních, ani ojedinělé místní výkyvy v koncentracích znečišťujících látek⁴⁵³. Vznik smogové situace, stejně jako její ukončení, vyhláší dle textu zákona Ministerstvo životního prostředí. Avšak dle § 35 odst. 1 ZOO a příslušné zřizovací listiny toto činí Český hydrometeorologický ústav (dále zkratka „ČHMU“), a to neprodleně ve veřejně přístupném informačním systému a v médiích. ČHMU neprodleně informuje dotčené obecní úřady, které mají vydaný regulační řád a v jejichž správním obvodu došlo k překročení prahových hodnot, stejně tak obce, jež mají stanovenou nízkooemisní zónu.

Za uplynulý rok 2017 bylo vyhlášeno 39 smogových situací z důvodu vysokých koncentrací suspendovaných částic PM¹⁰ (všechny byly v období od 7. 1. do 17. 2.). Dále byly vyhlášeny dvě smogové situace z důvodu vysokých koncentrací přízemního ozonu. Dle aktuálních údajů ČHMU byly v lednu 2018 na několika stanicích překročeny prahové hodnoty PM¹⁰, avšak pro nenaplnění dalších zákonných podmínek nebyla vyhlášena smogová situace.⁴⁵⁴

Zákon o ochraně ovzduší umožňuje, aby se do ochrany ovzduší pro případ vzniku smogové situace zapojily obce, a to vydáním regulačního řádu. Dle § 10 odst. 4 „*Je-li to třeba, vydá obec pro případy vzniku smogové situace regulační řád. Regulační řád obsahuje opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel. Regulační řád se nevydává, je-li zřejmé, že omezení provozu vozidel v obci nemůže přispět ke snížení úrovně znečištění. Regulační řád vydává obec formou nařízení a zároveň o jeho vydání informuje ministerstvo. Odbornou pomoc při zpracování regulačních řádů poskytuje obcím ministerstvo.*“ Dle § 10 odst. 5 uvedeného zákona „*V případě, že je pro dané území stanovena nízkooemisní zóna podle § 14, jsou opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel pro případ vzniku smogové situace stanovena jako zvláštní podmínky v rámci stanovení nízkooemisní zóny.*“ Právní úprava regulačního řádu je obsažena v § 10 odst. 4, 5 ZOO. V následujícím je analyzována dotčená právní úprava (podmínky vydání regulačního řádu, požadavky na obsah a formu), je poukázáno na aspekty regulačního řádu jakožto nařízení obce a na dozor nad vydáváním a obsahem těchto nařízení. Jsou determinovány zásadní nedostatky současné právní úpravy a zodpovězeno, zda je právní úprava regulačního řádu obce adekvátním nástrojem ochrany ovzduší na území obce, dále co znamená limitace regulačního řádu toliko na regulaci omezení provozu silničních motorových vozidel v případě vzniku smogové situace, a jaký je vztah regulačního řádu k nízkooemisní zóně, jako dalšímu nástroji v ochraně ovzduší.

Regulační řád je krátkodobým nástrojem ochrany ovzduší při vzniku smogové situace. Významný vliv na zhoršení smogové situace má automobilová doprava⁴⁵⁵. Cílem regulačního řádu je zabránit dalšímu nárůstu úrovně znečištění v době smogové situace, kdy

⁴⁵³ MORÁVEK, J.; TOMÁŠKOVÁ, V.; BERNARD, M.; Vícha, O., 2013, op. cit., s. 105.

⁴⁵⁴ Český hydrometeorologický ústav. *Ochrana čistoty ovzduší* [online]. [cit. 10. 3. 2018].

⁴⁵⁵ BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, k § 10.

vlivem špatných rozptylových podmínek dosahují koncentrace znečišťujících látek extrémně vysokých hodnot⁴⁵⁶.

V dřívějším zákoně o ochraně ovzduší byla problematika regulačního řádu upravena v § 8. Rozlišovaly se tři typy regulačních řádů – ústřední, krajský a místní. Mezi těmito existovala vzájemná hierarchická vazba, když krajský regulační řád nesměl být v rozporu s ústředním regulačním řádem a místní regulační řád nesměl být v rozporu s krajským regulačním řádem a s ústředním regulačním řádem. Tyto tři typy regulačních řádů zákon o ochraně ovzduší od 1. 9. 2012 nerozlišuje, pracuje pouze s regulačním řádem na obecní úrovni. Tato změna je odůvodněna novým vymezením obsahu regulačního řádu, resp. limitací opatření obsažených v regulačním řádu. Vše s ohledem na zavedení nových opatření ochrany ovzduší, které nejsou v dispozici obce. Dle zákona č. 86/2002 Sb. obsahoval regulační řád úpravu vyhlášení a odvolávání signálu upozornění a signálu regulace na svém území v případě možnosti vzniku nebo výskytu smogové situace, úpravu omezení nebo zastavení provozu stacionárních a mobilních zdrojů znečišťování ve své územní působnosti (především při překračování zvláštních imisních limitů pro suspendované částice PM¹⁰). Dle § 8 odst. 5 zákona č. 86/2002 Sb. byla krajům a obcím v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší stanovena obligatorní povinnost zpracovat krajské a místní regulační řády.⁴⁵⁷ Při vypracování jak krajského, tak místního regulačního řádu, krajský a obecní úřad musel přihlídnout k negativním důsledkům omezení nebo zastavení zemědělských provozů s chovem hospodářských zvířat. Následně se při možnosti či reálném vzniku smogové situace postupovalo podle ústředního regulačního řádu, resp. krajských a místních regulačních řádů. Regulační řád od 1. 9. 2012 obsahuje toliko opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel, lze jím regulovat pouze silniční dopravu. Ve zbytku je regulace nahrazena stanovením přímých opatření v povolení jednotlivých provozů a dalšími opatřeními. Došlo tak k výrazné změně, resp. limitaci obsahu regulačního řádu obce. Obec napříště může regulovat pouze provoz silničních motorových vozidel.

Vydání regulačního řádu není od 1. 9. 2012 ze zákona obligatorní, ale fakultativní – když text předmětného ustanovení zní „*je-li to třeba, vydá obec ...*“. Tato formulace vyžaduje potencialitu smogové situace na území dané obce. Toto může obec odhadnout dle informací z minulých let, nebo si může nechat zpracovat studii o vlivu dopravy na kvalitu ovzduší v obci, či o technickém provedení opatření vyplývajících z regulace dopravy⁴⁵⁸. Nezbytné je, aby obec stanovila vliv dopravy na kvalitu ovzduší na jejím území, na základě toho následně zvážila využití regulace dopravy s ohledem na technické provedení dané regulace (ať už by se jednalo o dopravní značení či objízdné trasy apod.). Za tím účelem

⁴⁵⁶ Ministerstvo životního prostředí. *Důvodová zpráva k zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší*. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C.H. Beck Beck-online [cit. 10. 3. 2018]

⁴⁵⁷ Ministerstvo životního prostředí. *Důvodová zpráva k zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší*. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C.H. Beck Beck-online [cit. 10. 3. 2018]

⁴⁵⁸ Plzeňský kraj. *Metodika k nařízení obcí – regulační řád. Plzeňský kraj* [online]. [cit. 10. 3. 2018].

Ministerstvo životního prostředí umožňuje poskytnutí podpory na zpracování studie proveditelnosti regulačních řádů pro obce, na jejichž území došlo alespoň jednou k vyhlášení smogové situace v uplynulých pěti letech.⁴⁵⁹ Regulační řád je dobrovolným nástrojem. Zákonem je výslovně stanoveno, kdy je zbytečné regulační řád vydávat, neboť by jeho vydání neplnilo zákonem stanovený účel. Dle § 10 odst. 4 ZOO: „Regulační řád se nevydává, je-li zřejmé, že omezení provozu vozidel v obci nemůže přispět ke snížení úrovně znečištění.“ Nemůže-li regulace silniční dopravy přispět ke zlepšení stavu ovzduší v obci, je taková regulace zcela nadbytečná (neboť vyvstává otázka utility takové regulace). Omezením provozu silničních motorových vozidel se rozumí například mimořádný záchyt osobní automobilové dopravy na odstavných plochách na okraji měst, posílení městské hromadné dopravy a uzavírání některých komunikací v centru měst, umístování dopravního značení zakazujícího vjezd apod. Přijatá opatření nesmí být diskriminační, nesmí omezovat volný pohyb zboží a služeb více, než je z důvodu sledovaného cíle nezbytně nutné (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. 12. 2011, Komise v. Rakousko, C-28/09). Logicky plyne, že úprava regulačním řádem je v malých obcích v zásadě nepoužitelná.

Co se stalo s regulačními řády vydanými dle zákona č. 86/2002? Dle § 41 odst. 11 obecního zřízení „*Nařízení obcí a krajů, kterými byly vydány regulační řády na základě zmocnění obsaženém v zákoně č. 86/2002 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pozbyvají platnosti uplynutím 2 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*“ V souladu s uvedeným tak tyto pozbyly platnosti k 1. 9. 2014.

Pro obsahové vymezení regulačního řádu (předmět regulace omezen na provoz silničních motorových vozidel) a faktické podmínky vhodnosti jeho přijetí je zřejmé, že regulační řád již zdaleka nedosahuje významu, který měl před 1. 9. 2012.

V souladu s čl. 2 odst. 3, čl. 105, čl. 79 odst. 3 Ústavy, s čl. 4 odst. 1 Listiny, a obecním zřízením, zejména § 7, § 11, § 12, § 61 odst. 2 písm. a), § 84 odst. 3, § 102 odst. 2 písm. d), je obec v § 10 odst. 4 ZOO zmocněna k vydání regulačního řádu ve formě nařízení obce, tedy obecního právního předpisu vydávaného v přenesené působnosti. Nařízení obce je prováděcím předpisem, k jeho vydání je nutné zákonné zmocnění. Obec se při jeho vydání řídí zákony a jinými právními předpisy, metodickou pomoc jí poskytuje v obecné rovině krajský úřad (§ 61 obecního zřízení). Odbornou pomoc při zpracování regulačních řádů poskytuje obci Ministerstvo životního prostředí (§ 10 odst. 4 poslední věta ZOO). Obec při vydávání nařízení postupuje „*secundum et intra legem*“. Dle nálezu ÚS ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, při vydávání nařízení musí respektovat meze zákonného zmocnění. Zákonné meze nutno dovodit v daném případě ze zvláštních právních předpisů relevantních pro předmětnou problematiku. U regulačního řádu tedy ze ZOO. Co do kvali-

⁴⁵⁹ Ministerstvo životního prostředí. *Výzva č. 9/2017 k předkládání žádostí o poskytnutí podpory v rámci Národního programu Životního prostředí* [online]. [cit. 14. 3. 2018].

tativních aspektů nařízení, musí být obecné a upravovat právní poměry neurčité množiny adresátů. Nemůže zasahovat do věcí vymezených zákonem a jiným právním předpisem. Musí obsahově vystihnout pro právní úpravu ten prostor, který odpovídá rámci vymezenému zmocňujícím zákonem a jeho intenci (opakuji náleznost ÚS ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 6/15).

Je otázkou, zda se v případě regulačního řádu uplatní § 11 odst. 2 obecního zřízení, kdy obec vykonávající rozšířenou působnost může vydávat nařízení obce pro správní obvod stanovený zvláštním právním předpisem, tj. zda obec s rozšířenou působností může vydat regulační řád závazný pro území obcí, nacházejících se v jejím správním obvodu. Jsem názoru, a to s ohledem na formu, v níž je regulační řád vydáván, že toto možné „dle výkladu textu zákona“ je. Nařízení obce vykonávající rozšířenou působnost se zveřejní též na úřední desce obecních úřadů působících ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Obec vede evidenci nařízení. O vydání regulačního řádu obec informuje Ministerstvo životního prostředí, dále v souladu s pravidly platnými pro tvorbu nařízení obce dle § 12 odst. 6 obecního zřízení informuje také krajský úřad.

Působnost regulačního řádu, resp. vymezení jeho adresátů, zahrnuje všechny osoby vyskytující se na území obce (není zde vazba na trvalý pobyt apod.). Případná opatření směřující k omezení provozu silničních motorových vozidel se tak vztahují na všechna silniční motorová vozidla, která vjedou a budou se pohybovat na území dané obce.

Každá osoba je povinna respektovat opatření stanovená v regulačním řádu obce. Správní trestání vychází ze zásady „*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*“. Poruší-li osoba v době smogové situace opatření k omezení provozu silničních motorových vozidel, spáchá přestupek dle § 4 odst. 1 zákona o některých přestupcích, sankciovaný pokutou do 100 000 Kč, či omezujícím opatřením.

Dle vyjádření Ministerstva životního prostředí doposud žádná obec v ČR nevydala regulační řád pro případ smogové situace. Píček, F. uvádí, že skutečnost, že v České republice nemá žádná obec přijat regulační plán, je selháním řádné implementace čl. 24 směrnice 2008/50/ES^{460 461}.

Omezení provozu silničních motorových vozidel je vedle úpravy regulačním řádem možné prostřednictvím stanovení nízkoemisní zóny. Nízkoemisní zóna je vymezené území obce, ve kterém platí zákaz vjezdu pro vozidla s vysokou produkcí emisí znečišťujících látek. Je dlouhodobým opatřením, které rada obce stanoví od 1. 1. 2017 opatřením obecné povahy, vydaným v přenesené působnosti obce (srov. § 14 ZOO), pozn. do 31. 12. 2016 zákon předpokládal vydání obecně závaznou vyhláškou obce. Dle § 14 odst. 4 ZOO „*Pro*

⁴⁶⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

⁴⁶¹ PÍČEK, F., 2017, op. cit., s. 43.

případy vzniku smogové situace podle § 10 odst. 1 mohou být v opatření obecné povahy stanoveny zvláštní podmínky provozu v nízkoemisní zóně, které spočívají v dodatečném omezení okruhu emisních kategorií silničních motorových vozidel, která mají do nízkoemisní zóny dovolen vjezd po dobu trvání smogové situace.“ Vedle regulačního řádu se jedná o institut se stejným účelem právní regulace. Tyto nástroje ochrany ovzduší mohou existovat dle názorů některé odborné veřejnosti vedle sebe. Existence jednoho není podmíněna existencí druhého a zároveň se ani mezi sebou nevylučují⁴⁶². Dle mého názoru není žádoucí, aby obec zvolila obě možné regulace (nízkoemisní zónu s opatřeními dle § 14 odst. 4 ZOO, vedle toho regulační řád). Neboť dvojkolejná regulace pro smogové situace je zmatečná a nejednoznačná ve vztahu k jejím adresátům. Navíc se taková regulace může dostat do konfliktu, bude-li (ať už pro nedůslednost jejího přijetí) obsahovat protichůdná opatření omezení provozu silničních motorových vozidel. Nechce-li obec dlouhodobé opatření v podobě nízkoemisní zóny, kde mimo jiné upraví omezení v případě vzniku smogové situace, může přistoupit k volbě regulačního řádu jakožto krátkodobému opatření.⁴⁶³ Regulační řád je však vhodný pouze pro obce, které disponují objízdými trasami či alternativami provozu silničních motorových vozidel.

V oddíle 3. 2. 4 popsanému dozoru podléhají také regulační řády obcí vydané formou nařízení obce.

3.2.6 Dílčí závěr podkapitoly

Normativní nástroje práva životního prostředí jsou výrazem normotvorné činnosti orgánů veřejné správy podzákonné povahy, obsahují obecně závazná pravidla chování, která se vztahují k blíže neurčenému okruhu adresátů. Jedná se o obecně závazné vyhlášky obcí vydávané v rámci samostatné působnosti obce, a nařízení obcí vydávané v rámci přenesené působnosti obce.

Cílem podkapitoly nebylo s ohledem na obsáhlost materie obsažení veškerých otázek (zejména ve smyslu regulace dílčích složkových oblastí), tato podkapitola proto analyzovala normativní nástroje obce v ochraně životního prostředí z obecného hlediska, determinující roli obce v tomto typu environmentální regulace.

Mám za to, že analýza normativních nástrojů obce slouží k *potvrzení první, třetí i čtvrté hypotézy* (níže jsou uvedeny důvody).

S ohledem na možnost obce normovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek nebo nařízení by měly obce vnímat ochranu životního prostředí jako nástroj sloužící k rozvoji obce, nevidět environmentální oblast jako brzdu obecního rozvoje. Velkým dílem je v rukou obcí, jaký bude stav životního prostředí v obci. Obce jsou dle mého odpovědné za stav životního prostředí v obci.

⁴⁶² MORÁVEK, J.; TOMÁŠKOVÁ, V.; BERNARD, M.; Vícha, O., 2013, op. cit., s. 109.

⁴⁶³ Ibid.

Existence judikatury vztahující se k obecně závazným vyhláškám obcí na úseku ochrany životního prostředí je projevem vážného zájmu obcí o využití této regulace, projevem výrazného samosprávného akcentu obcí podílet se na rozhodování o záležitostech, týkajících se života a životních podmínek na jejich území (resp. životního prostředí na lokální úrovni v tomto smyslu). Právě obce jsou subjekty, které jsou nejbližší životnímu prostředí v obci (zastupitelé a starosta v obci žijí, měli by znát případné problémy, vyžadující regulaci). Navíc možnost nastavení obecní regulace směřuje nikoli pouze k ochraně životního prostředí v obci. Primárně často směřuje k nastavení pravidel soužití v obci, s vedlejším dopadem na životní prostředí. S ohledem na ústavně zakotvenou samosprávu a její právní úpravu (jak byla popsána), stejně tak environmentální zásadu blízkosti, by bylo protiústavní, kdyby jiný subjekt přijímal obecně závazné vyhlášky (jako normativní obecní nástroje) s dopadem na regulaci území obce. Navíc by se jednalo, laicky řečeno, o přijímání regulace ve smyslu „o nás bez nás“. Subjekty vzdálené od obecního území nemohou být schopny posoudit, jaká regulace je v daném území potřebná. Což opětovně vyjadřuje význam zásady blízkosti, potenciality co nejlepší znalosti místních problémů. V tomto smyslu je *potvrzena hypotéza první*. Neboť není jiného subjektu, který by byl při zachování uvedených zásad schopen obec zastoupit.

Obecně závazné vyhlášky jakožto normativní právní akty musí naplňovat generální znaky normativních právních aktů (jako obecnost, abstraktnost, absence vztahu ke konkrétním osobám či věcem, závaznost pro neurčitý počet adresátů). Obec není a priori povinna k úpravě jmenovaných oblastí obecně závaznou vyhláškou, k regulaci by měla přistoupit tehdy, je-li to zásadní pro stav životního prostředí v obci (jedná se o fakultativní možnost obce). Podrobná analýza všech v úvahu přicházejících aspektů obecně závazných vyhlášek by obsáhla samotnou rozsáhlou publikaci. S hledem na povahu této analýzy bylo selektivně přistoupeno ke zpracování vybrané problematiky. Obecně závazné vyhlášky představují jeden z neefektivnějších nástrojů, jehož prostřednictvím se obce v rámci samostatné působnosti zapojují do ochrany životního prostředí.

Jedná se zásadně o dobrovolný nástroj ochrany životního prostředí mající podobu autonomního práva. Přestože komunální úprava v rovině obecně závazných vyhlášek na úseku ochrany životního prostředí v zásadě není povinná, je třeba s ohledem na imanentní podstatu ochrany životního prostředí dospět k závěru, že v některých případech je úprava v obecně závazných vyhláškách spíše než fakultativní, právě naopak obligatorní. Neboť obec pečuje o všestranný rozvoj svého území, při zachování trvale udržitelného rozvoje. V rámci uvedeného chrání veřejný zájem. Zde lze opětovně pozorovat význam veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, který by obec měla v rámci obecní regulace respektovat. Právě s ohledem na uvedené by obec měla vnímat povinnost upravit konkrétní environmentální záležitosti, vyžadují-li to podmínky té či oné konkrétní lokality. Vytvořená obecně závazná vyhláška musí být po legislativní stránce kvalitní, to je dostatečně srozumitelná, interpretačně přehledná, určitá a jasná. Navíc obecně závazné vyhlášky obsahují řadu neurčitých právních pojmů. Právě legislativně dobrá úroveň zpracování obecně závazných

vyhlášek je nejvíce vytykávaným problémem. Chování adresátů odvíjející se od neurčitých právních pojmů lze jen těžko správně vynuocovat. Lze se ztotožnit s názorem Ústavního soudu, kdy ten „... předesílá, že zejména od menších obcí nelze očekávat, že své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť obce zpravidla nedisponují erudovanými legislativci.“⁴⁶⁴ Ústavní soud pojmenovává základní problém obecní normotvorby vůbec, tj. nedostatek kvalitativních legislativních erudovaných znalostí k tvorbě obecně závazných vyhlášek. Mám za to, že pro obce je velmi složité upravit obecně závazné vyhlášky tak, aby vystihovaly smysl zákonných ustanovení, která jsou v problematice životního prostředí značně roztržena. Dále nutnost porovnávání účelu a předmětu úpravy obecně závazné vyhlášky a potenciální konkurenční zákonné úpravy je pro obce velice složitá. Právní úprava vytváření environmentálních obecně závazných vyhlášek je velmi sporadická (ať už obecní zřízení nebo dílčí složkové zákony). A o to hůře se obcím aplikuje. Za současné stavu musí být obce schopné vycházet z dosavadní judikatury či obecných právně teoretických znalostí. Které obce to dokáží? Mám za to, že obce se v rozsáhlé judikatuře Ústavního soudu nemohou orientovat. Na uvedeném stavu nic nemění, pokud jsou Ministerstvem vnitra tvořeny četné metodické pomůcky v podobě vzorů obecně závazných vyhlášek (neboť ty nemohou nahradit nedostatečnou právní úpravu). Vše uvedené s ohledem na často neprávni vzdělání těch, kteří za obec obecně závazné vyhlášky vytváří a schvalují, považuji za zásadní problém „obecně závazných vyhlášek na úseku ochrany životního prostředí“. Mám za to, že analýzou environmentálních obecně závazných vyhlášek byla *potvrzena hypotéza čtvrtá*, tedy že právní úprava tohoto nástroje obce na úseku ochrany životního prostředí je komplikovaná, nejednoznačná a roztržena.

Pro úsek ochrany životního prostředí je zcela zásadní dozor dle § 123 obecního zřízení, když tímto postupem byla zrušena celá řada obecně závazných vyhlášek obcí s environmentálním zaměřením. Cílem a účelem dozoru je ochrana objektivního práva. Správním orgánem vykonávajícím dozor nad samostatnou působností obce – a to nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí vydaných v samostatné působnosti je Ministerstvo vnitra. V případě dozoru samostatné působnosti obce může Ministerstvo vnitra po bezúspěšné výzvě k nápravě, pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky. Rozhodnutí o pozastavení účinnosti, či výkonu těchto správních aktů je typickým znakem dozoru (sístace). Tento proces může dospět až k podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky k Ústavnímu soudu. Zároveň dochází díky tomuto postupu k judikaturnímu výkladu právních předpisů, jejichž problematika byla vymezena v předchozím odstavci. Rozhodovací činností Ústavního soudu byl vytvořen algoritmus přezkumu obecně závazných vyhlášek, spočívající v testu čtyř kroků. Ten může dozorový orgán sám aplikovat pro posuzování jejich bezvadnosti. Návodným tvorbě obecně závazných vyhlášek je poté právě algoritmus přezkumu spočívající v testu čtyř kroků.

⁴⁶⁴ Nález ÚS ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

Přesto je však problematické posuzování rozumnosti obecně závazné vyhlášky, neboť se jedná o kritérium subjektivního charakteru. Přičemž přezkoumání obecně závazné vyhlášky si, zdálo by se, klade ambici na jednoznačné objektivní posouzení zkoumaných obecně závazných vyhlášek. Dle Ústavního soudu by nemělo být samo toto kritérium zneužíváno pro rušení obecně závazných vyhlášek jen z důvodu, že s těmito není dán věcný souhlas Ústavního soudu (resp. ministerstva při dozoru). Neboť rušení obecně závazných vyhlášek může vést k vyvolání obav obcí regulovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek.

V oddíle 3. 2. 2. jsem se věnovala otázce hluku v obci a rušení nočního klidu, neboť uvedené může narušit veřejný pořádek, zasáhnout do příznivých podmínek životního prostředí. Obec je oprávněna regulovat formou obecně závazné vyhlášky hlukovou zátěž (v případě regulace na předzahrádkách restauračních zařízení formou obecního nařízení – tržního řádu). Jedná se zejména o regulaci omezení, resp. výjimek z doby nočního klidu, kterým byla věnována podstatná část, dále regulace provozní doby restauračních zařízení, omezení prací spojených s hlučnými zařízeními a regulace veřejně přístupných akcí. Obecní normotvorba je na tomto úseku pestrá, o čemž opětovně svědčí bohatá judikatura Ústavního soudu. Obecně závazné vyhlášky jsou podrobovány algoritmu přezkumu. Obecní normotvorba se vztahuje pouze na otázky, na které nedopadá úprava ZOVO. Místy může obec regulovat stejnou činnost, avšak s jiným cílem a předmětem takové regulace. Zásadní je identifikace cíle a předmětu regulace zákona a obecně závazné vyhlášky. Nepřekrývají-li se, je možné, aby obec regulovala otázku upravenou zákonem⁴⁶⁵. Plošnost regulace obecní normotvorbou na úseku ochrany před hlukem v zásadě není možná, neboť ta zjevně nedodržuje přiměřenost této regulace. Obecní normotvorba musí odrazet místní specifika a lokální podmínky.

S novelizací k datu 1. 10. 2016 se objevily ve sdělovacích prostředcích zprávy, že bude od uvedeného data obcím odebrána možnost stanovit výjimky z nočního klidu. S ohledem na provedenou analýzu je zřejmé, že jedinou změnou k uvedenému datu byla změna formy stanovování výjimek z doby nočního klidu. Sdělovacími prostředky prezentované informace byly značně nepřesné a zavádějící, když z nich čtenář získal pocit, že obce už tuto problematiku nemohou upravovat a že nebude možné pořádat nejrůznější kulturní a společenské akce a že i každá běžná rodinná oslava se bude muset hlásit. Veřejný zájem, jakým je nerušený odpočinek v noční době, má být zájmem na udržení místních tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity převážen toliko ve výjimečných případech. Tyto výjimečné případy je třeba vymezit určitě, aby lidé v obci žijící mohli počet a rozložení potenciálně částečně či úplně probdělých nocí v roce předvídat. Tj. buď kon-

⁴⁶⁵ Například při veřejné produkci hudby na diskotéce a stanovení povinnosti zajistit tyto podniky tak, aby nerušily svým provozem občany žijící v sousedství a blízkém okolí. Na tuto se vztahuje primárně úprava ZOVO, resp. nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Je možné, aby obec svojí regulací sledovala jiné než zákonem stanovené cíle – obec reguluje hluk nepřekračující hygienické limity.

krétním datem, datovatelným obdobím či událostí, jejíž datum je pro osoby žijící v obci předvídatelné. Vymezení výjimečných případů, kdy je doba nočního klidu stanovena dobou kratší, než stanoví zákon, nelze vázat na konkrétního pořadatele akce, byť by jím byla obec samotná. Právní úprava vymezující možnosti obce regulovat na úseku ochrany před hlukem je velice kusá, rozsah obecních možností je identifikován teprve prostřednictvím bohaté judikatury. Jak již bylo uvedeno shora, přestože Ministerstvo vnitra prostřednictvím metodické pomoci pojmenovává základní otázky komunální normotvorby, bylo by konkrétní vymezení na zákonné úrovni (alespoň demonstrativním výčtem při existenci současné judikatury) žádoucí a vhodné – když obecní normotvůrci zpravidla nejsou odborně nadanými legislativci. Resp. judikaturní vývoj by měl inspirovat a vést zákonodárce v jeho legislativních pracích. Ústavní soud by pak nemusel dále sehrávat tak významnou roli subjektu, vykládajícího meze komunální normotvorné působnosti obce.

V oddíle 3. 2. 3. byla pozornost věnována dalším typům obecně závazných vyhlášek, vydávaných na úseku ochrany životního prostředí. Regulace pohybů psů a s tím související čistoty v obci je velice častá, méně již obce využívají regulaci spalování suchého rostlinného materiálu. Obce by měly při ukládání podmínek či zákazů vycházet z lokálních východisek dané oblasti. Regulace spalování co do formálních hledisek směřuje k zajištění jisté občanské či sousedské pohody, než k zajištění úrovně kvality ovzduší či jejímu zlepšení (neboť to je otázkou materiální, ve smyslu, co lze spalovat, případně jak takové materiály odstraňovat).

Problémem právní úpravy je nejistota obcí, co vše a jak mohou obecně závaznými vyhláškami regulovat (zde nutno připomenout vodítko identifikace předmětu a cíle předmětné právní úpravy).

Od 1. 1. 2015 právní úprava předpokládá obecně závaznou vyhlášku obce, kterou jsou obce povinny vydat. Jedná se o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území. Díky vzorové vyhlášce nabízené z metodické dílny ministerstva vnitra není toto v obci problémem. Protože je odpadová problematika poměrně složitá, jeví se z pohledu systematiky dané vyhlášky a zejména uvedení v povědomí o možných následcích, vhodné přenést text zákona do vyhlášky jako jakési superfluum k zákonné úpravě. Fakultativně může obec stanovit také systém nakládání se stavebními odpady produkovanými na jejím katastrálním území nepodnikajícími fyzickými osobami (zde se však nejedná o komunální odpad, nicméně o složku odpadu, často se na území obce vyskytující). Obec je povinna zajistit místa pro odkládání veškerého komunálního odpadu produkovaného fyzickými nepodnikajícími osobami na jejím katastrálním území, a zajistit místa pro oddělené soustředění složek komunálního odpadu, minimálně nebezpečných odpadů, papíru, plastů, skla, kovů a biologicky rozložitelných odpadů. Od těchto se dále odvíjí obecní stanovení poplatku či úhrady za komunální odpad, kdy významným tématem by mělo být prosazování jejich motivační funkce. Z hlediska systému třídění by bylo vhodné zavádět motivační prvky, odpovídající povaze české společnosti. Ty lze efektivně navázat na zpoplatnění ko-

munálního odpadu, kdy v případě dodržování třídění a odděleného sběru by byla poskytována sleva na poplatku za komunální odpad. Je vhodné uvažovat nad řešením „pevné základní částky“ poplatku za komunální odpad, která by se neodvíjela od skutečně vytríděného odpadu (ale připadala by na „každou hlavu v obci“). Tato pevná základní částka by však byla následně korigována dle faktického třídění, a to směrem nahoru (jako sankční dopad za netřídění) i dolů (motivační dopad spočívající v odměně za třídění a oddělený sběr). Možnost pohyblivých faktorů by reflektovala skutečné reálné vytrídění a oddělený sběr odpadu v obci. Realizace tohoto opatření by však vyžadovala zavedení systému „pytlových sběrů“ veškerého odpadu. Každá domácnost by obdržela sadu pytlů pro tříděný odpad (přes sklo, papír, plasty, kov, ...) až po směsný komunální odpad. Tyto pytle by měly přidělené čárové kódy a ty by se vždy snímaly, centrální počítačový systém by přiřazoval pytle dle vytrídění k danému poplatníkovi komunálního odpadu. Tak by došlo k efektivní kontrole třídění a odděleného sběru komunálního odpadu. Domnívám se, že v podmínkách České republiky nelze vycházet pouze z dobrovolných motivačních systémů, ale nastavení tohoto systému povinně s předpokladem sankce ve zvýšení poplatku za nevytríděný komunální odpad. Takový systém však vyžaduje vysoké vstupní náklady. Na komunální úrovni je v odpadové oblasti řada nedořešených otázek, ať již se jedná o sankční mechanismy, důslednou kontrolu zajištění tříděného sběru využitelných složek komunálních odpadů, minimálně pro papír, plasty, sklo a kovy při systémů obecních centrálních kontejnerů a řada dalších. Zarážející je, že přestože se jedná o ze zákona povinnou regulaci (systém shromáždění, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na katastrálním území obce), v rámci dotazníkového šetření II. odpovědělo toliko 94 % reprezentativního vzorku obcí, že má tuto regulaci přijatu. Co zbývajících 6 %?

Mám za to, že podrobná analýza obecně závazných vyhlášek potvrzuje, že se jedná o nástroj, který může zásadně ovlivnit kvalitu životního prostředí v obci. Je to nástroj s širokým dopadem (od regulace odpadů, přes ovzduší, čistotu a pořádek, zeleň v obci a mnohé další). Právě pro dosah jednotlivých složek životního prostředí mám za to, že je *potvrzena třetí hypotéza*, tedy že obec je nadána z místního hlediska odpovídajícím nástrojem v ochraně životního prostředí na úseku samostatné působnosti.

Z dotazníkového šetření II. plyne, že jsou obce, které považují vydávání vlastních právních předpisů za nadbytečné (a spíše by měly obce dbát dodržování toliko zákonné úpravy). S uvedeným názorem nemohu s ohledem na *potvrzení hypotézy třetí* souhlasit, neboť zákonná úprava je obecná, a není v možnostech zákonodárce obsáhnout individuální podmínky prostředí každé obce. Zároveň však souhlasím s jedním z respondentů, že v případě malých obcí je na místě „zdravý selský rozum“. Ano, právní úprava není všemocná, je však prostředkem k zajištění stabilního a kvalitního životního prostředí v obci, může být jeho předpokladem a východiskem.

Oproti obecně závazným vyhláškám soudobá právní úprava nepředpokládá časté využití nařízení na environmentální úrovni, které obce vydávají v rámci přenesené působnosti. Jedná se o mnohem řídkěji zákonnou úpravou předvídaný a následně také využívaný

nástroj komunální environmentální regulace (a to se odráží také v rozsahu, v jakém byla této otázce věnována pozornost). Dle mého uvedené však není nedostatkem právní úpravy, neboť jak je uvedeno v části věnované se obecně závazným vyhláškám, nebo v jiných podkapitolách (zejména oddíl zaměřený na opatření obecné povahy využívaný v ochraně životního prostředí), lze regulovat zásadní environmentální komunální otázky prostřednictvím jiných nástrojů.

Do ochrany ovzduší se může pro případ vzniku smogové situace zapojit obec vydáním regulačního řádu. Regulační řád je dobrovolným nástrojem ochrany ovzduší v případě vzniku smogové situace. Regulační řád obec přijme ve formě nařízení obce, má-li za to, že opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel v něm obsažená mohou přispět ke snížení znečištění ovzduší v případě smogové situace. Do 31. 8. 2012 mohla obec v regulačním řádu zavést mimo jiné opatření k omezení provozu jiných stacionárních či mobilních zdrojů znečištění ovzduší v obci. Limitace opatření, která mohou být v regulačním řádu obce přijata, souvisí zejména se změnou koncepce ochrany ovzduší od 1. 9. 2012 (byla přijata jiná opatření, která nejsou v dispozici obce). Na první dojem se jeví, že je obci i přes uvedenou limitaci ponechán dostatečný prostor pro regulaci „dopravy v obci“. Záleží zcela na obci, zda regulační řád přijme, pokud omezení provozu silničních motorových vozidel může přispět ke snížení úrovně znečištění na této lokální úrovni. Obec musí vycházet z míry znečištění ovzduší v obci vůbec, klimatických podmínek, hustoty zástavby a stavu dopravní situace. Za tím účelem je vhodné, aby si obec nechala zpracovat odbornou studii, což v minulém roce podpořilo Ministerstvo životního prostředí možností získat podporu na zpracování studie proveditelnosti regulačního řádu. Pokud by omezení provozu nepřispělo ke snížení úrovně znečištění ovzduší, jednalo by se o regulaci samostatnou bez reálného naplnění zdánlivě legitimního cíle. Dle mého by měla být zejména v krizových oblastech zavedena povinnost, v periodických obdobích nechat zpracovat studii k dopravní situaci a jejímu potenciálnímu vlivu na kvalitu ovzduší. Neboť dobrovolnost regulačního řádu je zároveň jeho rizikem. Obcí vydaný regulační řád je s ohledem na jeho formu „nařízení“ dozorován krajským úřadem, který může za zákonem stanovených podmínek – shledá-li rozpor regulačního řádu se zákonem nebo jiným právním předpisem, či rozpor s lidskými právy a základními svobodami, ať už po obsahové stránce nebo procesu jeho vydání – pozastavit jeho účinnost (sistace). Nedojde-li k nápravě takové obecní regulace, podá ředitel krajského úřadu návrh na zrušení nařízení obce k Ústavnímu soudu. Při přezkumu nařízení Ústavní soud aplikuje tříkrokový test, kdy však kritérium rozumnosti přijaté úpravy je vysoce diskutabilní. Přes shora uvedené a „potenciál“ právní úpravy regulačního řádu přispět ke snížení znečištění ovzduší v případě vzniku smogové situace mám za to, že se jedná o pro menší obce zcela nepoužitelnou obecní regulaci. Takové obce nemají možnost reálně odklonit provoz silničních motorových vozidel (neexistence vhodných objízdných tras za splnění kritéria proporcionality). Zároveň v malých obcích nemusí silniční doprava sehrávat zásadní roli na znečištění ovzduší. Proto není úprava regulačního řádu – jakožto opatření svěřeného do dispozice obce – adekvátním prostředkem ochrany ovzduší. Je zpravidla nerealizovatelná. Význam regulačního řádu jako nástroje ochrany

ovzduší od 1. 9. 2012 výrazně poklesl, a to právě pro jeho obsahovou limitaci. Proto nelze očekávat, že by došlo v brzké době k přijetí takové obecní regulace. Omezení, které mohou být obsahem regulačního řádu, mohou být upravena jako součást nízkoemisní zóny. Dle mého názoru není žádoucí, aby obec zvolila obě možné regulace. Tedy nízkoemisní zónu se svými opatřeními a vedle toho regulační řád, neboť dvojkolejná regulace pro smogové situace je zmatečná a nejednoznačná ve vztahu k jejím adresátům, dokonce může vyvolat konflikt vzájemných protichůdných opatření k omezení provozu silničních motorových vozidel.

3.3 Rozhodovací nástroje obce

Rozhodovací nástroje práva životního prostředí představují významnou, a zároveň frekventovanou formu činnosti orgánů ochrany životního prostředí. Tedy i obcí, ať už na úrovni samostatné, nebo přenesené působnosti obce. Prostřednictvím těchto nástrojů se realizuje právní úprava v praxi nejčastěji, s nejcitelnějším dopadem na její adresáty (ať už přímým, nebo nepřímým). Rozhodnutí lze klasifikovat jako takové, které samo o sobě ukládá povinnosti nebo přiznává práva, či jako podkladový akt pro konečné rozhodnutí, který sám o sobě nezakládá přímo vykonatelná práva a povinnosti⁴⁶⁶. Rozhodovací nástroje této podkapitoly jsou chápány v širším slova smyslu a zahrnují obě uvedené možnosti, resp. jsou chápány ještě širěji, a to i jako další výstupy rozhodovacího procesu obce. Pojmem rozhodovací nástroje jsou tak míněny nejen „vnější“ individuální správní akty (povahově správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu), které mohou mít konstitutivní nebo deklaratorní účinky, případně obojí a jsou projevem vrchnostenského působení orgánů veřejné správy, (tedy vůči subjektu stojícímu vně veřejné správy), ale také opatření obecné povahy, vydávané na úseku ochrany životního prostředí (často alternativně k individuálním správním aktům, jako lepší či vhodnější forma regulace, které taktéž vykazují hierarchický charakter) a další úkony, které se týkají individuálně určené věci, nicméně nemají povahu správních rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Těmito dalšími úkony jsou úkony dle části IV. správního řádu. Přestože teorie je klasifikuje jako vyjádření, osvědčení, sdělení, závazná stanoviska, stanoviska, či jiné úkony podle § 158 správního řádu⁴⁶⁷, optikou malé obce v ochraně životního prostředí byla zvolena jiná klasifikace, přiléhavější. A to vyjádření, závazná stanoviska a stanoviska, a další kvalifikovaná podoba vyjádření. Pokud je tedy na ochranu životního prostředí nahlíženo optikou aktivního konání obce, pak rozhodovací nástroje, které jsou předmětem zájmu v této podkapitole, představují jmenované formy činnosti – správní rozhodnutí, opatření obecné povahy, vyjádření, závazná stanoviska a stanoviska, a konečně další kvalifikovaná podoba vyjádření. Forma činnosti se stává kritériem klasifikace rozhodovacích nástrojů obce, jak k jejich zpracování bude přistoupeno v následujících podkapitolách.

Problematika obce jako rozhodujícího subjektu představuje účast místní správy na zásadních, na druhou stranu třeba i běžných, otázkách spadajících do ochrany životního prostředí.

V oddíle 3. 3. 1 bude vymezen první z uvedených rozhodovacích nástrojů, a to správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu (individuální správní akt). Bude vymezeno rámcové pojetí tohoto nástroje (odkázáno na základní předpoklady, resp. východiskovou právní úpravu s požadavky, které obce musí při vydávání těchto rozhodnutí respektovat). Rozhodnutí vydávaná v ochraně životního prostředí je možné dle obecné teorie dále typo-

⁴⁶⁶ ŽIDEK, D., 2017, op. cit., s. 113.

⁴⁶⁷ PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 221-231.

vě začlenit do několika kategorií (rozhodnutí o udělení povolení, o udělení souhlasu, o námitkách, o vyhlášení ochrany, o omezení činnosti, o zákazu činnosti, o uložení nápravných opatření, o povinnosti zaplatit poplatek, o spáchání správního deliktu a uložení sankce, o odepření informace či o odstranění pochybností, nebo o udělení autorizace⁴⁶⁸). Ne všechny kategorie nachází uplatnění na úrovni jedničkových obcí. Pozornost je proto věnována postavení obce, jako správního orgánu na úseku ochrany životního prostředí, zákonnou terminologií poté obecního úřadu (neboť je obci svěřena tato pravomoc v rámci přenesené působnosti), který vydává správní rozhodnutí. A to s konsekvencemi, jaká rozhodnutí přichází v případě jedničkových obcí v úvahu.

V dalším oddíle 3. 3. 2 bude pozornost věnována rozhodovací činnosti obce v rámci ochrany dřevin, resp. povolování jejich kácení, neboť se jedná o stěžejní oprávnění jedničkové obce na úseku ochrany přírody a krajiny. Z dotazníkového šetření III. vyplynulo, že právě toto rozhodnutí je nejčastějším správním rozhodnutím, které obce vydávají na úseku ochrany životního prostředí. Proto budou vymezeny základní souvislosti právní úpravy ochrany dřevin, které by měly mít vliv na rozhodování o povolení kácení dřevin.

Ochrana životního prostředí je „lokálně“ dotčena obecní správou místních záležitostí, stanovením práv, resp. povinností obecně závaznou vyhláškou (jak bylo uvedeno v podkapitole 3. 2). Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce je dle platné právní úpravy, účinné od 1. 7. 2017 přestupkem (do 30. 6. 2017 bylo terminologicky i správním deliktem). K 1. 7. 2017 nabyla účinnosti nová přestupková úprava, charakterizovaná zásadními změnami. V oddíle 3. 3. 3 bude pojednáno o odpovědnostním následku porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce, která reguluje environmentální oblast. A to demonstrativně zúžené zejména na oblast regulace pohybu psů v obci, s tím související čistoty veřejného prostranství. Tato oblast byla zvolena na základě dotazníkového šetření II. (kdy právě regulace pohybu psů v obci a s tím související čistota je v obcích pravidelně normována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek). Pozornost je v oddíle 3. 3. 3 zaměřena na vybrané otázky postavení obecního úřadu, jako správního orgánu příslušného k řízení o přestupku, související s přestupkovým řízením, vše ve světle právní úpravy účinné do 30. 6. 2017 a zároveň od 1. 7. 2017 (analyticko-komparativně).

V oddíle 3. 3. 4 bude pozornost věnována dalšímu typu rozhodovacích nástrojů obce, a to opatření obecné povahy. To nalézá v právní úpravě stále častější uplatnění, navíc je při zachování vhodnosti a účelnosti alternativou ke správnímu rozhodnutí. Neboť bylo poměrně diskutovaným nástrojem v právním řádu vůbec a pro malé obce může být stále „neznámým“ nástrojem, věnuji se podrobněji také vymezení jeho obecné právní úpravy. Poté (oddíl 3. 3. 5) se věnuji reprezentativnímu příkladu opatření obecné povahy, které vydává jedničková obce na úseku ochrany životního prostředí, a to výjimkám z obecného nakládání s povrchovými vodami (pozn. zde lze sledovat alternativní charakter opatření

⁴⁶⁸ PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 221-231.

obecné povahy, neboť výjimky lze ukládat i ve formě správního rozhodnutí, individuálního správního aktu). Budou-li předmětem zájmu výjimky z obecného nakládání s povrchovými vodami, pak konkrétně právní úprava v § 6 odst. 4 vodního zákona. Pro analýzu příslušných konsekvencí je nutné zabývat se také regulací obsaženou zejména v § 115a vodního zákona. Celistvý pohled na zkoumanou problematiku dodá propojení dílčích otázek, ve vazbě na obecnou právní úpravu opatření obecné povahy. Splňuje nastavená právní úprava očekávané funkce?

Další úkony, jež se týkají individuálně určené věci, nicméně nemají povahu správních rozhodnutí ve smyslu správního řádu ani opatření obecné povahy, avšak jsou výstupem rozhodovací činnosti obce, budou popsány v oddílu 3. 3. 6. Bude zvolena klasifikace, která přílehavým způsobem reprezentuje postavení obce v ochraně životního prostředí, proto vycházím nad rámec tradičního právně teoretického dělení těchto úkonů a vymezuji je pro účely této práce jako vyjádření, závazná stanoviska a stanoviska a konečně jiné kvalifikované podoby vyjádření. Na jejich obecné vymezení navazuje v oddíle 3. 3. 7 a 3. 3. 8 pojednání o několika reprezentativních příkladech těchto nástrojů, kterými obce disponují. Jmenovitě závazné stanovisko ke kácení dřevin (to bylo zvoleno právě proto, aby mohlo být poukázáno na vzájemnou provázanost nástrojů, viz oddíl 3. 3. 2), a jiné kvalifikované formy vyjádření – participace obce, ať už v běžné nebo kvalifikované formě, při regulaci národních parků.

V posledním oddíle 3. 3. 9 budou uvedeny závěr zkoumané problematiky s dílčími sjednocujícími poznatky. Zároveň bude vyhodnoceno ověření stanovených hypotéz. Má obec nezastupitelnou roli v ochraně životního prostředí? Jsou nástroje jedničkové obce v ochraně životního prostředí na úseku přenesené působnosti výrazem odpovídající dekoncentrace státní správy ve smyslu hypotézy druhé? Jaká je právní úprava rozhodovacích nástrojů ve smyslu jednoznačnosti, jednoduché aplikovatelnosti a ucelenosti? Jsou rozhodovací nástroje obce v rámci samostatné působnosti odpovídající ve smyslu třetí hypotézy?

V rámci této podkapitoly jsou zapracovány výstupy z dotazníkového šetření na téma „*Koncepční a rozhodovací nástroje obce v ochraně životního prostředí*“ (jak z něj bylo vycházeno již v podkapitole 3. 1⁴⁶⁹ „dotazníkové šetření III.“⁴⁷⁰).

Cílem podkapitoly není obsažení obecných správně právních východisek uvedených nástrojů, zejména s ohledem na obsáhlost potenciálních souvislostí (zároveň by došlo k přesahu tématu disertační práce). Navíc ta jsou předmětem zájmu mnoha jiných správně právních publikací či kvalifikačních prací, v nichž byly podrobně analyzovány⁴⁷⁰. S ohledem

⁴⁶⁹ Proto odkazují na znázornění zastoupení reprezentativního vzorku obcí dle krajů (graf č. 1) a také velikosti obcí (graf č. 2), jak jsou uvedeny v podkapitole 3. 1.

⁴⁷⁰ Například POTĚŠIL, L. *Individuální správní akty* [online]. Brno, 2010, 212 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. BRZKOVÁ, K. *Správní rozhodnutí jako individuální právní akt* [online]. Brno, 2013, 40 s. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. ZEMAN, A. *Problematika tzv. obžvýchých rozhodnutí z pohledu judikatury správních soudů* [online]. Brno, 2018, 66 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita,

na uvedené tato podkapitola analyzuje rozhodovací nástroje obce v ochraně životního prostředí z obecného hlediska, s požadavkem determinovat roli obce v tomto typu environmentální regulace. S požadavkem ověřit na vybraných nástrojích platnost hypotéz. Zároveň pojmenovává problematické aspekty se snahou nalezení vhodných způsobů řešení. Selektuje otázky, kterým je v této podkapitole věnována pozornost, je odrazem četnosti aplikace předmětné právní úpravy v environmentálních právních věcech (ať už na základě judikatury či výstupu z dotazníkového šetření III.). Z důvodu zpřehlednění rozebíraného tématu je analýza rozhodovacích nástrojů obce záměrně pojata do několika samostatných oddílů, jak byly vymezeny shora.

Tato podkapitola je zpracována mimo jiné na základě mých odborných publikací, a to příspěvku na téma *Obec - orgán ochrany přírody a krajiny v rámci ochrany dřevin a povolování jejich kácení*, publikovaném ve sborníku z konference Cofola 2015⁴⁷¹ (s reflexí novelizací dané právní úpravy), dále příspěvku *Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce na úseku ochrany životního prostředí*, publikovaného ve sborníku z konference Cofola 2017⁴⁷², příspěvku ve sborníku *EXCEPTIONS TO GENERAL USE OF SURFACE WATER*⁴⁷³. Dále se jedná o kapitolu *Municipalities Located in National Parks*⁴⁷⁴.

Dozorovou funkci nad rozhodovací činností obce jsem komplexně zpracovala v kapitole *Dozor nad činností obce v oblasti ochrany životního prostředí*, tedy ve čtvrté kapitole monografie *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*⁴⁷⁵. V rámci této kapitoly přichází „zdanlivě“ v úvahu dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti, nebo dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření v přenesené působnosti dle § 124,

Právnická fakulta. JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 950 s. ISBN 978-80-7400-607-4 a jiné učební pomůcky.

471 ŠVARCOVÁ, Kateřina. Obec - orgán ochrany přírody a krajiny v rámci ochrany dřevin a povolování jejich kácení. In: KYSELOVSKÁ, Tereza; KADLUBIEC, Vojtěch; PROVAZNÍK, Jan; SPRINGINSFELDOVÁ, Nelly; VIRDZEKOVÁ, Alica (eds.). *Cofola 2015: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Řada teoretická, Ed. Scientia, č. 532, 2015, s. 961-991 (31 s.) ISBN 978-80-210-7976-2.

472 ŠVARCOVÁ, Kateřina. Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce na úseku ochrany životního prostředí, op. cit.

473 ŠVARCOVÁ, Kateřina. EXCEPTIONS TO GENERAL USE OF SURFACE WATER. In: SGEM. *17th International Multidisciplinary Scientific Geoconference SGEM 2017, Conference Proceedings, Volume 17, Ecology, Economics, Education and Legislation*. Issue 54. Albena, Bulgaria: STEF92 Technology Ltd., 51 "Alexander Malinov" Blvd., 1712 Sofia, Bulgaria, 2017. s. 315-326, 12 s. ISBN 978-619-7408-11-9. doi:10.5593/sgem2017/54.

474 ŠVARCOVÁ, Kateřina. *Municipalities Located in National Parks*, op. cit.

475 ŠVARCOVÁ, Kateřina. *Dozor nad činností obce na úseku ochrany životního prostředí*, op. cit.

§ 126 obecního zřízení. Avšak protože se tato ustanovení nevztahují na rozhodnutí a úkony dle správního řádu (vyjma základních zásad činnosti správních orgánů), tak se uvedeným značně zužuje obsahové naplnění předmětu dozoru. Co do úseku ochrany životního prostředí je otázkou, nakolik lze uvažovat aplikaci dozoru dle § 124 obecního zřízení. Zřejmě se vůbec neuplatní. Pro široký dopad dnes platného a účinného správního řádu je obsahové naplnění § 126 – navíc se zaměřením na úsek ochrany životního prostředí - obsolentní.⁴⁷⁶

3.3.1 Správní rozhodnutí

Správní rozhodnutí je výstupem rozhodovací činnosti správního orgánu. Dle § 67 SŘ rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo v určité věci prohlašuje, že daná osoba práva nebo povinnosti má či nemá, případně rozhoduje v zákonem stanovených případech o procesních otázkách. Jedná se tedy o rozhodnutí konstitutivní, či deklaratorní. Právní úprava vymezuje požadavky kladené na správní rozhodnutí (ve smyslu jeho náležitostí formálních i materiálních, a ve vazbě na skutečnost, zda se jedná o rozhodnutí písemné či ústní), dále klasifikuje jeho formu (§§ 67 an. SŘ). Z pohledu ochrany životního prostředí z hlediska popsání zvláštností, jsou zásadní rozhodnutí meritorní, tedy ve věci samé. Procesní rozhodnutí mohou být svým dílem v rámci správního řízení obdobné, a nejsou nositeli zvláštností, které lze u správních rozhodnutí v ochraně životního prostředí sledovat. Procesní rozhodnutí jsou usnesení dle § 76 SŘ.

Z obecného hlediska se uplatní úprava správního řádu, a to subsidiárně, se zvláštnostmi, které upravuje ta která dílčí složková environmentální regulace. Správní orgán musí dbát, že se na něj vztahují základní zásady činnosti správních orgánů, obecná právní úprava správního řízení, v němž rozhodnutí vydává, tedy postup předcházející vydání správního rozhodnutí (část druhá a třetí správního řádu), stejně jako další ustanovení správního řádu týkající se řešení řádných a mimořádných opravných prostředků. Protože pravomoc správního orgánu na úseku ochrany životního prostředí vychází z dílčích složkových zákonů, je nutné sledovat, nakolik zvláštní zákon obsahuje svoji vlastní úpravu, která vylučuje užití správního řádu, byť jen částečně.

Toto vymezení správního rozhodnutí je pro účely této práce postačující (z hlediska obecných správně teoretických východisek či právní úpravy odkazují na soudobé publikace či kvalifikační práce⁴⁷⁷), neboť předmětem zájmu mají být specifika rozhodování

⁴⁷⁶ Protože není režim ani § 124, ani § 126 obecního zřízení uplatnitelný při rozhodovacích procesech obce v ochraně životního prostředí, nevěnuji se v této práci jeho podrobnému rozboru. Avšak odkazují na ŠVARCOVÁ, Kateřina. Dozor nad činností obce na úseku ochrany životního prostředí, op. cit.

⁴⁷⁷ Zejména POTĚŠIL, L., 2010, op. cit., BRZKOVÁ, K., 2013, op. cit., ZEMAN, A. 2018, op. cit., JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2016, op. cit., PRŮCHA, P., 2012, op. cit., SLÁDEČEK, V., 2013, op. cit. a mnohé další.

v environmentální oblasti. Jinak řečeno, co má jedničková obec při realizaci zákonem dané pravomoci sledovat, čeho by si měla být vědoma.

Specifika, tedy vlastní postup v rámci řízení, obsahuje zejména z obecného environmentálního hlediska stavební zákon (jak bylo vymezeno již v úvodu, ten je záměrně v této práci zásadně opomíjen), dále například zákon o ochraně přírody a krajiny v § 83, který upravuje otázku ústního jednání, lhůty pro předvolání a vyvěšení na úřední desce, lhůty pro vydání rozhodnutí, nebo spojení řízení. Stejně tak § 115 vodního zákona, stanovuje procesní odchylky, zákon o posuzování vlivů, dále § 40 zákona o ochraně ovzduší. S výčtem lze pokračovat do vyčerpání všech složkových zákonů, které teorie řadí do oblasti ochrany životního prostředí. V zásadě samostatnou a komplexní úpravu má průřezový přestupkový zákon, který upravuje podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání, postup před zahájením řízení o přestupku a postup v řízení o přestupku. Specifický postup upravuje také zákon o právu na informace o životním prostředí (pokud na chvíli opustím systematiku práce, kdy tato pasáž je zařazena v podkapitole 3. 4 a upozorním na další environmentální předpis odlišující své postupy od správního řádu, který se užije toliko v určitých případech). Toto vymezení však postačuje k ověření hypotézy č. 4. Právní úprava rozhodovacích nástrojů obce je roztržštěna v jednotlivých složkových a průřezových zákonech ochrany životního prostředí (není nikterak ani pro obecné nebo průřezové předpisy „ve smyslu všech“ kodexována). Nelze najít ani obecné vymezení, sdružující odkazy na dílčí složkovou právní úpravu. Proto je třeba vždy zkoumat předpis, dle kterého je obec nadána rozhodovací pravomocí, zda neobsahuje alespoň částečně svébytnou úpravu, oproti správnímu řádu. S roztržštěností právní úpravy nezbytně souvisí na úrovni obcí problematika její aplikovatelnosti. V tomto smyslu je právní úprava komplikovaná.

V environmentální oblasti právní teorie klasifikuje správní rozhodnutí. Jedná se o rozhodnutí o udělení povolení, a to povolení určité činnosti. Je typickým rozhodnutím uplatňovaným v právu životního prostředí.⁴⁷⁸ Optikou jedničkové obce jako správního orgánu se jedná například o povolení kácení dřevin (jak mu bude věnována pozornost v oddíle 3. 3. 2). Dalším typem rozhodnutí je rozhodnutí o udělení souhlasu, nebo rozhodnutí o námitkách. S rozhodnutím o námitkách počítá právní úprava v § 40 ZOPK, dle které v rámci procesu vyhlášení zvláště chráněných území se vydává rozhodnutí o námitkách mimo jiné dotčených obcí. Dalším typem je rozhodnutí o vyhlášení ochrany, například o vyhlášení památného stromu, nebo rozhodnutí o omezení činnosti (k tomu § 66 ZOPK), rozhodnutí o zákazu činnosti (k tomu § 176 stavebního zákona⁴⁷⁹), rozhodnutí o uložení

⁴⁷⁸ Například rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami, o povolení hornické činnosti, o udělení integrovaného povolení, k tomu více PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 222-223.

⁴⁷⁹ Ust. § 176 odst. 1 stavebního zákona zní „Dojde-li při postupu podle tohoto zákona nebo v souvislosti s tím k nepředvídaným nálezům kulturně cenných předmětů, detailů stavby nebo chráněných částí přírody anebo k archeologickým nálezům, je stavebník povinen neprodleně oznámit nález stavebnímu úřadu a orgánu státní památkové péče nebo orgánu ochrany přírody a zároveň učinit opatření nezbytná k tomu, aby nález nebyl poškozen nebo zničen, a práce v místě nálezu přerušit. Tuto povin-

nápravných opatření (se kterými pracuje řada složkových předpisů, od zákona o ochraně přírody a krajiny přes vodní zákon či zákon o předcházení ekologické újmě), rozhodnutí o povinnosti zaplatit poplatek (právní úprava zákona o odpadech, poplatky dle vodního zákona nebo poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa, případně obdobně odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu⁴⁸⁰), rozhodnutí o spáchání správního deliktu a uložení sankce (tomu bude věnována optikou obce pozornost v oddíle 3. 3. 3), nebo dále rozhodnutí o odepření informace dle zákona o právu na informace o životním prostředí či o odstranění pochybností (například rozhodnutí o tom, že je pozemek součástí zemědělského půdního fondu nebo že se jedná o pozemek určený k plnění funkcí lesa), nebo o udělení autorizace (jakožto požadavku určité kvalifikované osoby k výkonu dané činnosti). Jedničková obec však není nadána pravomocí dle současné právní úpravy rozhodovat všemi, právní teorií vymezenými, typy.

V případě obecních úřadů jedničkových obcí se jedná o pravomoc rozhodovat o kácení dřevin, o udělování výjimek z obecného nakládání s povrchovými vodami (ve formě správního rozhodnutí), k rozhodování o některých přestupcích, a to proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití nebo proti majetku. Dále rozhodování o přestupku dle § 66 odst. 1, 9 OdpZ⁴⁸¹. V těchto případech se jedná o výkon přenesené působnosti obce.

3.3.2 Rozhodnutí o povolení kácení dřevin a kompenzaci za vzniklou ekologickou újmu

Reprezentativním příkladem, na kterém bude analyzováno postavení obce jako správního orgánu, rozhodujícího o environmentálních otázkách, je rozhodnutí o povolení kácení dřevin a kompenzaci za vzniklou ekologickou újmu. Tento oddíl je zpracován mimo jiné na základě mého příspěvku *Obec - orgán ochrany přírody a krajiny v rámci ochrany dřevin a povolování jejich kácení*⁴⁸².

nost může stavebník přenést smlouvou na stavebního podnikatele nebo na osobu zabezpečující přípravu stavby či provádějící jiné práce podle tohoto zákona. Stavební úřad v dohodě s příslušným dotčeným orgánem stanoví podmínky k zabezpečení zájmů státní památkové péče a ochrany přírody a krajiny, popřípadě rozhodne o přerušení prací.“

⁴⁸⁰ Zde mohu odkázat na moji publikaci ŠVARCOVÁ, Kateřina. Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu - nepřímý nástroj udržitelného užívání půdy. op. cit.

⁴⁸¹ Dle § 66 odst. 1, 9 OdpZ, obecní úřad projednává přestupek, kterého se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba tím, že využívá systému zavedeného obcí pro nakládání s komunálním odpadem bez písemné smlouvy s touto obcí nebo která nemá zajištěno využití nebo odstraňování odpadů v souladu s tímto zákonem.

⁴⁸² ŠVARCOVÁ, Kateřina. Obec - orgán ochrany přírody a krajiny v rámci ochrany dřevin a povolování jejich kácení, op. cit.

Účelem zákona o ochraně přírody a krajiny je přispět za účasti obcí k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně přírodních hodnot, rozmanitosti forem života a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji⁴⁸³. Tedy i s dřevinami. Dřevinou rostoucí mimo les je ve smyslu ZOPK myšlen strom či keř rostoucí jednotlivě i ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvarech na pozemcích mimo pozemky určené k plnění funkcí lesa (§ 3 odst. 1 písm. i). Dřevinou rostoucí mimo les jsou tedy „víceleté rostliny se zdřevnatělým stonkem, jejichž základním společným znakem je jejich výskyt na pozemcích, které nejsou určeny k plnění funkcí lesa. Dělí se na polokeře, keře, stromy a liány.“⁴⁸⁴ Z uvedené zákonné definice dřevin dle zákona o ochraně přírody a krajiny plyne existence dvou režimů ochrany dřevin, jako takových. Jedná se o dřeviny rostoucí mimo les, jejichž právní úprava se řídí zákonem o ochraně přírody a krajiny, a ta je předmětem zájmu tohoto oddílu. A dřeviny, které jsou součástí lesa. Na tyto se vztahuje právní úprava lesního zákona⁴⁸⁵.

Jedničková obec – konkrétně obecní úřad – neboť se jedná o výkon přenesené působnosti obce, je orgánem ochrany přírody a krajiny⁴⁸⁶. Mezi pravomoci obecního úřadu patří povolování kácení dřevin rostoucích mimo les a ukládání náhradní výsadby, dále vedení přehledu pozemků vhodných pro náhradní výsadbu (jedná se o právní úpravu § 8 odst. 1, 3, 5, 6, § 9 odst. 1, § 76 odst. 1 písm. a), § 9 odst. 2 ZOPK).⁴⁸⁷ Předmětem zájmu tohoto oddílu je analýza § 8 a § 9, vše s příslušnými konsekvencemi (nelze opomenout § 7, který vymezuje ochranu dřevin jako takovou). Ochranu dřevin zakotvenou v § 7 až 9 ZOPK doplňuje vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení (dále jen „vyhláška č. 189/2013 Sb.“).

Dle § 7 ZOPK jsou dřeviny chráněny před poškozováním a ničením, pokud se na ně nevztahuje ochrana přísnější (odst. 1). Péče o dřeviny, zejména jejich ošetřování a udržování je povinností vlastníků (odst. 2). Ustanovení § 7 představuje generální klausuli ochrany dřevin. Přísnější ochranou je myšleno jednak vyhlásování památných stromů, tedy stromů

⁴⁸³ SÝKORA, M., FINFRLOVÁ, P. In: SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, 2014, op. cit. [cit. 5. 2. 2015], s. 117.

⁴⁸⁴ MIKO, L.; BOROVIČKOVÁ, H. a kolektiv. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 2. vydání. Nakladatelství C. H. Beck, 2007, s. 88.

⁴⁸⁵ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

⁴⁸⁶ Ust. § 75 ZOPK.

⁴⁸⁷ Vedle toho lze okrajově podotknout, že pověřeným obecním úřadům jsou svěřeny kompetence v otázce tzv. památných stromů, kdy jsou tyto oprávněny například projednávat záměry na vyhlášení památných stromů, vydávají rozhodnutí o vyhlášení památných stromů, sjednávají a zrušují smlouvy o smluvně chráněném památném stromu, vymezují jejich ochranná pásma, vydávají souhlasy k ošetřování památných stromů (více viz § 76 odst. 2 písm. b) a c) ZOPK). Obecní úřady obcí s rozšířenou působností přijímají oznámení o kácení dřevin, rozhodují o pozastavení, omezení nebo zákazu kácení dřevin (§ 8 odst. 2 a 4 ZOPK), ukládají provedení nezbytných zásahů včetně pokácení dřevin (dle § 7 odst. 2 uvedeného zákona) či ukládají pokuty za přestupky a za správní delikty na úseku ochrany přírody a krajiny, tedy i za delikty v oblasti ochrany dřevin a jejich kácení (§ 77 odst. 1 písm. g) a h) ZOPK). Proto je nutné pečlivě číst text zákona a rozlišit, o pravomoc které obce (jedničkové, dvojkové nebo trojkové) se jedná.

mimořádně významných, jejich skupin a stromořadí (§ 46 ZOPK), tak ochrana prostřednictvím zvláště chráněných dřevin (§ 48 ZOPK). Ochrana dřevin dle § 7 až § 9 je založena na třech základních principech. Za prvé spočívá v ochraně zákazem ničení a poškozování dřevin, dále v péči o dřeviny, zejména ošetřování a udržování, která je povinností vlastníků pozemků, na nichž se dřeviny nachází, a konečně v zákazu kácení bez povolení, pokud není zákonem stanovena výjimka.⁴⁸⁸ Pojmem péče o dřeviny jsou z povahy myšleny aktivní zásahy, spočívající v ošetřování a udržování. Péče o dřeviny byla jako zákonná povinnost vlastníků potvrzena Ústavním soudem v usnesení ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. III. ÚS 666/06 „*Ústavní soud připomíná, že ochrana volně rostoucích dřevin před ničením a poškozováním (tím spíše, že v daném případě jde o strom již vzrostlý), péče o jejich zdárný a zdravý růst, jejich údržba i ošetřování je ve smyslu ustanovení § 7 odst. 2 zákona 114/1992 Sb. věci (tedy zákonnou povinností) jejich vlastníků.*“ Ústavní soud se dále vyjadřuje „*Důsledná kontrola plnění všech ... povinností vlastníků, jakož i případný postih za jejich zanedbání, se jeví za této situace jako účinnější (efektivnější) nástroj jejich ochrany, než by mohlo zajistit i případné vymezení většího ochranného pásma...*“. Mám však za to, že právní úprava nereflexuje situaci, pokud je vlastník zcela pasivní a o dřeviny nepečuje a zanedbává je.

V současnosti není legislativně vymezeno, co vše se rozumí pojmem poškozování a ničení dřevin⁴⁸⁹. Jisté vodítko lze nalézt v § 2 vyhlášky č. 189/2013 Sb., který vymezuje nedovolené zásahy do dřevin. „*Nedovolenými zásahy do dřevin, které jsou v rozporu s požadavky na jejich ochranu, se rozumí zásahy vyvolávající poškozování nebo ničení dřevin, které způsobí podstatné nebo trvalé snížení jejich ekologických nebo společenských funkcí nebo bezprostředně či následně způsobí jejich odumření* (odst. 1). *O nedovolený zásah podle odstavce 1 se nejedná, pokud je prováděn za účelem zachování nebo zlepšení některé z funkcí dřeviny, v rámci péče o zvláště chráněný druh rostliny nebo živočicha anebo pokud je prováděn v souladu s plánem péče o zvláště chráněné území* (odst. 2).“ Uvedené ustanovení definuje nedovolené zásahy do dřevin jak pozitivně, tak negativně. K výkladu „nedovoleného zásahu do dřevin“ mají obecní úřady k dispozici metodické doporučení Ministerstva životního prostředí, odboru obecné ochrany přírody a krajiny, k aplikaci některých ustanovení vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení (dále v tomto oddíle „*metodické doporučení*“)⁴⁹⁰. Jedná se toliko o doporučení, tedy s právní nezávazností takového dokumentu. S ohledem na povahu metodických doporučení v obecném smyslu a, jak bude ostatně uvedeno dále, relativní pro-

⁴⁸⁸ DAMOHORSKÝ, Milan a kol., 2010, op. cit., s. 368.

⁴⁸⁹ Přičemž toto výslovně (bez ohledu na to, jak určitě) vymezovala vyhláška č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Dle § 8 byl ničením a poškozováním myšlen nedovolený zásah, který způsobí podstatné a trvalé snížení jejich ekologických a estetických funkcí nebo bezprostředně či následně způsobí jejich odumření.

⁴⁹⁰ Ministerstvo životního prostředí. Metodické doporučení Ministerstva životního prostředí, odboru obecné ochrany přírody a krajiny, k aplikaci některých ustanovení vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení [online]. In: *Věstník Ministerstva životního prostředí, ročník XV, částka 1*. Publikováno 1/2015 [cit. 14. 3. 2015].

blém erudice na komunální úrovni malých obcí, by se jím však měly obecní úřady řídit. Navíc metodické pokyny a doporučení ministerstev plní sjednocovací výkladovou funkci pro následnou aplikaci příslušnými orgány. Orgán ochrany přírody a krajiny by měl při posuzování nedovolených zásahů do dřevin postupovat tak, že „*Za účelem posouzení, zda konkrétní poškození nadzemní části (např. při provádění řezu dřevin v rámci aktivní péče), nebo podzemní části dřeviny (např. při stavebních pracích v okolí stromu) má charakter nedovoleného zásahu do dřeviny, zjišťuje orgán ochrany přírody a krajiny jeho způsobení aktivním zásahem člověka (bez ohledu na to, zda ke poškození došlo úmyslně či neúmyslně)*“.⁴⁹¹ Pokud má orgán ochrany přírody a krajiny zásah kvalifikovat jako nedovolený, musí prokázat, že zásah způsobil poškození nebo ničení dřevin, projevující se podstatným nebo trvalým snížením ekologických nebo společenských⁴⁹² funkcí nebo způsobí jejich odumření. Nedovoleným zásahem je tedy takový, pokud tento ovlivní negativně zdravotní stav a vitalitu dřeviny. V případě ekologických a estetických funkcí je nutné ověřit (což by mělo být součástí správní úvahy obecního úřadu), zda funkce, v jejíž prospěch byl zásah proveden, je v dané lokalitě prioritní a zda tento zásah byl proveden odpovídajícím a maximálně šetrným způsobem. Jedná se o problematiku dovolených zásahů.⁴⁹³ Dle metodického doporučení jsou dovolenými zásahy ty, jenž jsou prováděny za účelem zachování nebo zlepšení některé z funkcí dřeviny. Takový zásah může svou povahou odporovat zásadám ochrany dřevin, ale v podmínkách dané lokality jsou výrazně a prokazatelně upřednostňovány společenské zájmy některé funkce dřeviny před ostatními. Typickým příkladem je zásah za účelem posílení estetické funkce prováděním řezu stromů v okrasném zahradnictví. Zvláštním důvodem může být opodstatněný společenský zájem na zachování existence dřeviny v lokalitě, který nelze jiným způsobem zajistit a dřevina by jinak musela být pokácena. Zájem v tomto slova smyslu by měl být vždy jednoznačně doložen.⁴⁹⁴

⁴⁹¹ Ministerstvo životního prostředí. Metodické doporučení ..., 2015, op. cit.

⁴⁹² Společenské funkce představují soubor veškerých funkcí, které dřeviny poskytují. Společenské funkce, jež jsou ve vyhlášce definovány, jako soubor funkcí dřeviny ovlivňujících životní prostředí člověka, zahrnují veškeré funkce, jejichž pozitivní vliv člověk využívá. V definici jsou uvedeny pouze příklady těchto funkcí. Zahrnují i funkci hydricko-vodohospodářskou, edaficko-půdoochrannou, sociálně-rekreační nebo zdravotně-hygienickou. In: Ministerstvo životního prostředí. *Metodické doporučení Ministerstva životního prostředí, odboru obecné ochrany přírody a krajiny, k aplikaci některých ustanovení vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení*, op. cit.

⁴⁹³ Ministerstvo životního prostředí. Metodické doporučení ..., 2015, op. cit.

⁴⁹⁴ Dalším typem zásahů mimo pravomoc jedničkové obce jsou zásahy prováděné v rámci péče o zvláště chráněný druh. Zvláště chráněné druhy jsou definovány v příloze II. a III. vyhlášky č. 395/1992 Sb. Lze pozorovat nadřazení ekologické funkce stromu jako biotopu zvláště chráněného druhu a v takovém případě by se mělo jednat o zásah prováděný v souladu se záchraným programem (§ 52 ZOPK) nebo na základě vyjádření příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny nebo odborného posudku či studie. Pokud by měl zásah představovat porušení zákazů stanovených u zvláště chráněných druhů, je nezbytné předchodzí povolení výjimky. Posledním typem dovoleného zásahu jsou zásahy prováděné v souladu s plánem péče o zvláště chráněné území. Jedná se o určité zásahy do dřevin, které by jinak byly klasifikovány jako nedovolené, ale lze je v těchto případech provádět. Funkcím dřeviny je v rámci preference ekologické funkce nadřazen zájem péče o zvláště chráněné území, resp. předmět jeho ochrany, který může být v určitých případech v rozporu se

Předmětem následující analýzy je § 8 ZOPK, vztahující se k povolování kácení dřevin, a § 9 ZOPK, který se zabývá otázkou náhradní výsadby a finančních odvodů. Obecní úřady jedničkových obcí jsou těmi orgány ochrany přírody a krajiny, které vydávají tato správní rozhodnutí.

Právní úprava kácení dřevin je v souladu s principem prevence založena na povolo-
vacím principu. Povolení lze vydat pouze ke kácení dřevin, nikoli k jejich ořezu. Ořezy je
nutné provádět tak, aby nedošlo k poškození, podstatnému a trvalému snížení ekologických
a estetických funkcí dřeviny. Jedná se tedy o problematiku výše rozebraného § 7 ZOPK,
přičemž v jeho interpretaci lze naznat značné problémy (k tomu shora). Toho si musí být
obecní úřad vědom. Ministerstvem životního prostředí, odborem obecné ochrany přírody
a krajiny a odborem legislativního Ministerstva životního prostředí, byla vydána metodická
instrukce (dále v tomto oddíle „metodická instrukce“), k aplikaci § 8 a § 9 ZOPK.⁴⁹⁵ Meto-
dická instrukce vysvětluje pojmy a zabývá se postupem orgánů ochrany přírody dle § 8
a § 9 ve vztahu ke kácení dřevin rostoucích mimo les a k ukládání náhradních výsadeb.
Účelem metodické instrukce je sjednocení výkonu státní správy při povolování kácení dře-
vin a ukládání opatření ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin. Má při-
spět ke zlepšení ochrany dřevin v rámci ochrany přírody a krajiny, která je veřejným zá-
jmem.⁴⁹⁶

*„Kácením dřevin se rozumí odstranění jejich nadzemní části ve výšce pařezu. V případě dřevin
s pařezovou výmladností je strom pokácen, resp. kácení je dokončeno i v případě, kdy po odstranění kmene
stromu dojde k růstu nového kmene nebo nových kmenů ze spících pupenů v pařezové části kmene nebo
z již existujících pařezových výmladků, které při kácení kmene nebyly odstraněny. Vyrosteli v průběhu
času pařezovou výmladností nový strom, pak taková dřevina požívá ochrany jako běžná dřevina. Přitom
pařez lze chápat jako část stromu (zpravidla bázi kmene), která zůstává zakotvena kořeny v zemi. Ob-
vyklá výška pařezu je 1/3 průměru kmene na pařezu. V případě náročných terénních podmínek lze pone-
chat i pařez přiměřeně vyšší. Torzem stromu se rozumí ponechání kmene vyššího, než je obvyklá výška*

zájmem na obecnou ochranu dřevin (např. odstraňování invazních, nepůvodních či nežádoucích druhů dře-
vin, péče o stanoviště nebo druhy apod. In: Ministerstvo životního prostředí. *Metodické doporučení Ministerstva
životního prostředí, odboru obecné ochrany přírody a krajiny, k aplikaci některých ustanovení vyhlášky Ministerstva životního
prostedí č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení*, op. cit.

⁴⁹⁵ Ministerstvo životního prostředí. Metodická instrukce odboru obecné ochrany přírody a krajiny a odboru
legislativního MŽP k aplikaci § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozděj-
ších předpisů upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a náhradní výsadbu a odvodů [onli-
ne]. In: *Věstník Ministerstva životního prostředí, ročník XXVII, částka 11*. Publikováno 12/2017 [cit. 3. 3. 2018].

⁴⁹⁶ Ibid.

*pařežu. Pokud není torzo stromu výsledkem přirozeného působení přírodních procesů, nelze jeho umělé vytváření chápat jako kácení dřevin, ale zpravidla jako nedovolený zásah do dřevin ...*⁴⁹⁷

Lze rozlišovat několik režimů kácení dřevin, avšak pouze v jednom režimu je obecní úřad jedničkové obce orgánem ochrany přírody a krajiny.

Dané režimy jsou představeny nutností vydat povolení ke kácení dřevin dle § 8 odst. 1 ZOPK, dle kterého *„ke kácení dřevin je nezbytné povolení orgánu ochrany přírody, není-li dále stanoveno jinak. Povolení lze vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Povolení ke kácení dřevin na silničních pozemcích může orgán ochrany přírody vydat jen po dohodě se silničním správním úřadem.“*

Další režim vyžaduje pouhé oznámení o kácení dřevin a to minimálně 15 dnů předem dle § 8 odst. 2 ZOPK, a další režim vyžaduje toliko oznámení o kácení dřeviny do 15 dnů po provedeném kácení dle § 8 odst. 4 ZOPK. V těchto případech není obecní úřad jedničkové obce orgánem ochrany přírody a krajiny.

Dalším režimem kácení dřevin je režim dle § 8 odst. 3 ZOPK. Jedná se o dřeviny, k jejichž pokácení není třeba ani povolení ani oznámení. Tyto dřeviny jsou vymezeny v § 3 vyhlášky č. 189/2013 Sb., kdy se jedná o dřevinu o obvodu kmene do 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí, o zapojené porosty dřevin při celkové ploše jejich kácení do 40 m², nebo pro ovocné dřeviny rostoucí na pozemcích v zastavěném území evidovaných v katastru nemovitostí jako druh pozemku zahrada, zastavěná plocha a nádvoří nebo ostatní plocha se způsobem využití pozemku zeleň, vše za předpokladu, že tato dřevina není součástí významného krajinného prvku nebo stromořadí. Vyhláška č. 189/2013 Sb. byla s účinností od 1. 11. 2014 nutně novelizována, neboť v meziobdobí od 15. 7. 2013 do 31. 10. 2014, fakticky umožňovala neomezené kácení dřevin rostoucích v zahradách⁴⁹⁸. Uvedené se dotýká i malých obcí, neboť zeleň ze zahrad v obci rapidně mizela.

Právní úprava § 8 odst. 1 naznala změn k 1. 4. 2017 a dotkla se postavení obecního úřadu jako orgánu ochrany přírody a krajiny, neboť do 31. 3. 2017 vydávaly obecní úřady povolení ke kácení dřevin u železničních drah, a to po dohodě s drážním správním úřadem. Dle důvodové zprávy k této novele *„Navrhuje se speciální úprava kácení stromů a jiných dřevin, které představují obrožení pro dráhu nebo drážní dopravu ... Provozovatel dráhy je mj. povinen zabezpečit plynulost a bezpečnost provozu dráhy a drážní dopravy na ní, ... Tato obecná povinnost v sobě zahrnuje i odstraňování dřevin rostoucích v blízkosti dráhy (v jejím obvodu nebo ochranném pásmu), které představují obrožení bezpečnosti. Typicky se jedná o dřeviny, u kterých brozí pád na trať nebo které zhoršují rozhle-*

⁴⁹⁷ Ministerstvo životního prostředí. Metodická instrukce ..., 2017, op. cit., s. 30.

⁴⁹⁸ Bližší rozbor období faktického neomezeného kácení v zahradách by byl nad rámec této práce, nicméně lze upozornit na zajímavost tohoto tématu.

*dové poměry u tratí; často jde o náletové dřeviny.*⁴⁹⁹ Zákon o drahách stojí vůči zákonu o ochraně přírody a krajiny, avšak neupravuje postup při odstraňování dřevin. V praxi to vedlo ke sporným situacím mezi provozovateli drah nebo drážními úřady, a orgány ochrany přírody. Proto byl tento režim přesunut do režimu § 8 odst. 2 ZOPK (bude zohledněn jednak účel bezpečnosti provozu, jednak účel ochrany přírody a krajiny), a obecních úřadů jedničkových obcí se dále nedotýká.

Právní úprava § 8 odst. 1 naznačila změny dále k 1. 1. 2018. Přibyl odst. 6, dle kterého se povolení ke kácení dřevin v určitých případech bude vydávat nadále v podobě závazného stanoviska.⁵⁰⁰ Dle důvodové zprávy⁵⁰¹ se s ohledem na požadavek na zjednodušení a zrychlení projednávání stavebních záměrů povolovaných v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společném řízení nebo společném řízení s posouzením vlivů na životní prostředí vydání povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les nahrazuje vydáním závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Závazné stanovisko bude podkladem pro tato řízení a obsah závazného stanoviska bude povolující orgán (stavební úřad) povinen převzít do výrokové části povolujícího rozhodnutí. Zákonné podmínky pro vydání závazného stanoviska budou totožné jako pro vydávání povolení ke kácení. Již na tomto místě lze poukázat na alternativu právní formy, v níž se řeší kácení dřevin. Vedle správního rozhodnutí může být povolení ke kácení vydáno ve formě závazného stanoviska (jak o něm bude pojednáno v oddíle 3. 3. 6 a 3. 3. 7).

Jak je to tedy s vydáním povolení kácení dřevin dle § 8 odst. 1 (resp. § 8 odst. 6)? Je povinností obecního úřadu rozhodnout o kompenzaci ekologické újmy (resp. o uložení náhradní výsadby, s ohledem na nemožnost uložení finančních odvodů)? Na tyto otázky se zaměřuji v následující analýze.

Lze poukázat na příklad, kdy orgán ochrany přírody a krajiny vydá povolení ke kácení dřevin na silničním pozemku, kdy povolí kácení dřevin s odůvodněním nebezpečnosti stromů pro provoz na silniční komunikaci, a ze stejného důvodu neuloží náhradní výsadbu.

⁴⁹⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 319/2016 Sb. kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C.H. Beck Beck-online [cit. 28. 8. 2018].

⁵⁰⁰ Ust. § 8 odst. 6 ZOPK „*Ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí je nezbytné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Toto závazné stanovisko vydává orgán ochrany přírody příslušný k povolení kácení dřevin. Povolení kácení dřevin, včetně uložení přiměřené náhradní výsadby, je-li v závazném stanovisku orgánu ochrany přírody stanovena, vydává stavební úřad a je součástí výrokové části rozhodnutí v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí. Odstavce 1 až 5 a § 9 se použijí pro kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v řízeních podle věty první obdobně.*“

⁵⁰¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C.H. Beck Beck-online [cit. 28. 8. 2018].

Jakékoli další odůvodnění rozhodnutí neobsahuje. Na tomto případě budou analyzovány jednotlivé aspekty vydaného rozhodnutí.

Povolení ke kácení dřevin lze vydat jen ze závažných důvodů poté, co obecní úřad vyhodnotí funkční a estetický význam dřevin.

Z rozhodnutí by mělo být jednoznačně patrné, z jakých důvodů považuje obecní úřad důvod kácení za závažný (například zájem na využití jiného pozemku, zajištění bezpečnosti osob a majetku při špatném zdravotním stavu stromu, může se jednat o různé soukromé i veřejné zájmy⁵⁰²). Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008-84 uvádí, že „Závažný důvod pro pokácení dřevin musí existovat již v okamžiku vydání rozhodnutí o povolení pokácení dřevin a nemůže být suplován podmínkou určující termín pro samotnou realizaci kácení dřevin. Podmínka, že kácení lze realizovat až v těsné návaznosti na zahájení stavebních prací souvisejících s výstavbou prodejny PLUS DISCOUNT, byla nadto formulována velmi vágně a zahájení kácení dřevin mělo být vázáno spíše na právní moc stavebního povolení.“ V případě kácení z důvodu umístění stavby bylo dovozeno, že závažný důvod je dán právní mocí územního rozhodnutí o umístění stavby. V něm je jednoznačně vymezen rozsah a situování stavby, bude postaveno najisto, které dřeviny musí být při realizaci stavby pokáceny.⁵⁰³ Dle komentáře⁵⁰⁴ je uvedené důvodem uzákonění odst. 6 (jak byl vymezen shora). V metodické instrukci se uvádí, že závažné důvody představují skutečnosti, které nelze účinně eliminovat přiměřenými nebo obvyklými prostředky, než pokácením dřeviny.⁵⁰⁵

Funkční význam dřevin je výsledkem vyhodnocení souboru všech společenských a ekologických funkcí, estetický význam dřevin je dán jejich působením na vnímání člověka, jak prostřednictvím všech smyslů dřevina působí na city člověka a jaké v něm vzbuzuje subjektivní dojmy.⁵⁰⁶ Z rozhodnutí by mělo být jednoznačně patrné, proč považuje funkční a estetický význam obecní úřad za vysoký či nízký. Obecní úřad však toto zhodnocení zmiňuje často zcela nedostatečně, či vůbec. V předestřené případě se sice uvádí, že důvodem ke kácení je ochrana bezpečnost kolem pozemní komunikace, nevysvětluje se však již, proč se jedná o závažný důvod (v čem spočívá ono nebezpečí). Bezpečnost provozu na pozemních komunikacích je v obecném měřítku závažným důvodem. Je nutné v každém ad hoc případě zvažovat všechny okolnosti dané lokality a biologické souvztažnosti. S těmi se v rozhodnutí vypořádat. Pokud jde o funkční a estetický význam dřevin, pokud orgán ochrany přírody a krajiny nepopisuje, v jakých hlediscích tento význam spočívá a z jakého

⁵⁰² VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 98-110.

⁵⁰³ Rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008-84.

⁵⁰⁴ VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit. s. 98-110.

⁵⁰⁵ Ministerstvo životního prostředí. *Metodická instrukce ...*, 2017, op. cit., s. 31.

⁵⁰⁶ Ibid.

důvodu dospěl ke klasifikaci vysokého či naopak nízkého estetického nebo funkčního významu pro danou lokalitu, takové hodnocení je zcela nedostačující.⁵⁰⁷

Estetický a funkční význam dřevin nesmí být posuzován samostatně, nemůže být snižován na pouhé kritérium pro určení rozsahu náhradní výsadby. Obecní úřad musí estetický a funkční význam dřeviny zkoumat ve vztahu k důvodům pro kácení dřevin. Čím závažnější důvody pro kácení budou shledány, tím hodnotnější dřeviny z hlediska estetického či funkčního bude lze povolit pokácet (tato úměra platí i opačně).⁵⁰⁸

Proč jsou na úrovni obecních úřadů vydávána nekvalitní rozhodnutí? Spočívá problém v časové náročnosti řádného postupu ve spojení s množstvím napadených případů? Nebo se jedná o nedostatečně erudované zázemí rozhodujícího subjektu a jeho neodpovědný přístup?

Úroveň ochrany životního prostředí závisí významnou měrou na erudovaném zázemí příslušných subjektů (to je kvalita odborná, personální a technická), obzvláště pokud se jedná o malé obce⁵⁰⁹.

Pokud má obec erudované zázemí, je schopna zvažovat všechny okolnosti rozhodné pro povolování kácení dřevin nebo ukládání náhradní výsadby. Není-li obec schopna poskytnout tuto ochranu životního prostředí, pak se důsledně nerealizuje vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin, či závažných důvodů pro jejich pokácení. O uvedeném svědčí také konstatování významu absence náležitého vyhodnocení estetického a funkčního významu dřevin, jakožto nezákonného rozhodnutí vztahujícího se ke kácení dřevin (k tomu rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 53/2011-109).

Zkoumá obecní úřad v řízení o povolení kácení dřevin důvod vzniku špatného stavu dřeviny, v intencích zanedbání péče vlastníka o tuto dřevinu, a jak tuto skutečnost reflektuje?

K zodpovězení dané otázky je nutné vymezit povinnost vlastníka pečovat o dřeviny, co znamená jeho nečinnost (přes vzetí v potaz odborných znalostí k péči o dřeviny u běžného člověka). Péčí jsou myšleny aktivní zásahy jako ošetřování a udržování (§ 7 odst.

⁵⁰⁷ Vyhodnocení funkčního a estetického významu se obvykle provádí slovně s ohledem na konkrétní podmínky na základě souhrnu jednotlivých funkcí, které dřevina plní. Například zdravotně-hygienická funkce v urbanizovaném prostoru obce, ekologicko-stabilizační funkce, krajinná dominant, dřevina jako biotop pro další organismy. A na základě dílčích kritérií popisujících stav dřeviny (zejména zdravotní stav, vitalita, perspektiva dřevin) s přihlédnutím ke konkrétnímu stanovišti a místu v krajině. Obecní úřad zvažuje, zda dochází k synergickému působení funkcí nebo zda převažuje pouze jedna funkce nad ostatními, a k tomu přihlíží ve své správní úvaze. Součástí vyhodnocení funkčního a estetického významu je úvaha o vzniku ekologické újmy, která kácením dřevin vznikne, a o jejím rozsahu. In: Ministerstvo životního prostředí. Metodická instrukce ..., 2017, op. cit., s. 36.

⁵⁰⁸ VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 98-110.

⁵⁰⁹ DAMOHORSKÝ, Milan a kol., 2010, op. cit., s. 65

2 ZOPK)⁵¹⁰. Přestože se jedná o demonstrativní ustanovení, nelze dovodit vztažení pojmu péče o dřeviny na pasivní jednání vlastníků, jejich nečinnost. Jedná se o mezeru právní úpravy, kterou nelze překlenout extenzivním výkladem tohoto ustanovení. Péče o dřeviny zakotvená v § 7 odst. 2 je pouze proklamativním ustanovením bez zákonné sankce (sice stanovuje povinnost pro vlastníky, nicméně tato není vynutitelná). V případě povinnosti péče o dřeviny dle § 7 odst. 2 schází zákonný nástroj, kterým by mohl orgán ochrany přírody plnění této povinnosti na vlastníkovu pozemku jakkoli vynucovat.⁵¹¹ Nezbyvá než upozornit na zjevnou dichotomii odstavce 1 a 2 ustanovení § 7 z pohledu perfekce této normy. Jak dle § 7 odst. 1, tak dle § 7 odst. 2 se lze dopustit protiprávního chování aktivním konáním. Zásadní rozdíl je však ve vynutitelnosti, kdy § 7 odst. 1 se odráží v sankční úpravě, zatímco § 7 odst. 2 nikoli a jedná se pouze o proklamativní ustanovení, kdy plnění tohoto druhu nelze na vlastníku nijak vynucovat.

Zákonem není stanovena povinnost obecního úřadu zkoumat příčiny vzniku závažných důvodů pro kácení. V řízení o povolení kácení dřevin obecní úřad k otázce, jak došlo ke špatnému zdravotnímu stavu dřeviny, nepřihlíží a toto nezkoumá. V tomto spatřuji zásadní problém, pokud je uvažováno o nutnosti přinutit vlastníky k řádné péči o dřeviny. Pokud by obecní úřad ze zákona zkoumal důvod vzniku špatného stavu dřeviny, který je v jistých případech až zdraví či život bezprostředně ohrožující, a v případě zjištění případných nelegálních zásahů vlastníka do této dřeviny mohl učinit příslušné kroky, pak by jistě role „péče vlastníka“ nabyla na významu a přinesla žádoucí výsledky v rámci ochrany životního prostředí – konkrétně ochrany dřevin. Jsem si vědoma, že vitální období každého stromu jednou končí – vždyt’ „stromy umírají vstoj“⁵¹². Přesto zastávám názor v nutné aktivní péči vlastníka o dřevinu během jejího života, poněvadž v důsledku jeho omisivního konání (když vlastník neprovádí nutné a zároveň vhodné ořezy dotčených dřevin, nevytváří ochranu stromů před případnými okusy zvěří, nezajišťuje pravidelný pokos pozemků, na nichž se dřeviny nachází, to je neprovádí nutné údržbové práce vztahující se k dřevinám) dochází k mnohem rychlejšímu ukončení vitální fáze těchto dřevin. Právní úprava neposkytuje obecním úřadům žádné nástroje, ať už na úrovni právní, či mimoprávní (typicky ekonomicko-motivační nebo sankční instrumenty), kterými by přiměl vlastníky k aktivní péči o stromy, minimálně na úrovni udržovací.

Povolení ke kácení dřevin je vydáváno ve správním řízení, a to na žádost. Uplatní se vedle obecné úpravy správního řádu § 83 ZOPK. Ta musí vedle obecných náležitostí § 37 SŘ obsahovat specifické náležitosti dle § 4 odst. 1 vyhlášky č. 189/2013 Sb. (identifikace žadatele, vymezení předmětu žádosti a čeho se žadatel domáhá, označení příslušného

⁵¹⁰ Pozn. o kácení dřevin v režimu § 7 odst. 2 rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností (nicméně otázka aktivní či pasivní péče vlastníka o dřevinu má přesahy i do režimu § 8 odst. 1 ZOPK).

⁵¹¹ Více ŠVARCOVÁ, Kateřina. Obec - orgán ochrany přírody a krajiny v rámci ochrany dřevin a povolování jejich kácení, op. cit.

⁵¹² Poznámka citovaná z následné diskuze na konferenci COFOLA 2015 ve dnech 16. - 18. 4. 2015 v Lednici.

správného orgánu a podpis žadatele, dále označení katastrálního území a parcely, na které se dřeviny nachází, stručný popis umístění dřevin a situační zákres, doložení vlastnického práva či nájemního nebo užívatelského vztahu žadatele k příslušným pozemkům, nelze-li je ověřit v katastru nemovitostí, včetně písemného souhlasu vlastníka pozemku s kácením, není-li žadatelem vlastník pozemku, specifikace dřevin, které mají být káceny, zejména druhy, popřípadě rody dřevin, jejich počet a obvod kmene ve výšce 130 cm nad zemí, pro kácení zapojených porostů dřevin lze namísto počtu kácených dřevin uvést výměru kácené plochy s uvedením druhového, popřípadě rodového zastoupení dřevin a zdůvodnění žádosti). Obecní úřad nemůže po žadateli požadovat další podklady, jako znalecký posudek či odborné vyjádření dokládající stav dřeviny.⁵¹³ Obecním úřadům se doporučuje ověřit na místě údaje uvedené v žádosti.⁵¹⁴ Ve správním rozhodnutí, kterým se povoluje kácení dřevin, musí být tyto nezaměnitelným způsobem identifikovány. „*V odůvodnění musí orgán ochrany přírody uvést, jakými úvahami se řídil při posouzení zákonných kritérií pro rozhodnutí. Zejména musí konstatovat, zda shledal žadatelem tvrzený důvod kácení a jak zhodnotil jeho závažnost. Současně musí specifikovat ekologický a estetický význam posuzovaných dřevin. Z odůvodnění musí být rovněž zřejmé, z jakých podkladů pro své rozhodnutí vycházel a jak je hodnotil.*“⁵¹⁵ Rozhodnutí o povolení kácení musí být vždy řádně odůvodněno, musí být patrné, jak obecní úřad vyhodnotil funkční a estetický význam dřevin a jak správně uvážil o závažnosti důvodů pro povolení kácení.

Dle § 9 odst. 1 ZOPK „*Orgán ochrany přírody může ve svém rozhodnutí o povolení kácení dřevin uložit žadateli přiměřenou náhradní výsadbu ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin. Současně může uložit následnou péči o dřeviny po nezbytně nutnou dobu, nejvýše však na dobu pěti let.*“ Náhradní výsadba je kompenzací vzniklé ekologické újmy a musí být uložena současně s povolením ke kácení dřevin, nelze ji uložit dodatečně. Je vyloučena možnost samostatného rozhodnutí o náhradní výsadbě. Dle § 9 odst. 3 „*Pokud orgán ochrany přírody neuloží provedení náhradní výsadby podle odstavce 1, je ten, kdo kácí dřeviny z důvodů výstavby a s povolením orgánu ochrany přírody povinen zaplatit odvod do rozpočtu obce, která jej použije na zlepšení životního prostředí. ... V ýši odvodů, podmínky pro jejich ukládání i případně prominutí stanoví zvláštní zákon.*“ Pokud tedy není uložena náhradní výsadba, má být uložena povinnost zaplatit odvody do rozpočtu obce, která je použije na zlepšení životního prostředí.

Problematiké je, že finanční odvody nelze ukládat, neboť nebyl vydán právní předpis, jak jej předpokládá § 9 odst. 3, který by upravil problematiku odvodů (a toto nelze nahrazovat ani stanovením odvodů v obecně závazných vyhláškách, či v rozhodnutí o povolení kácení ve výši zjištěné ekologické újmy, z důvodu čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1 a čl. 11 Listiny⁵¹⁶).

⁵¹³ VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 98-110.

⁵¹⁴ Ministerstvo životního prostředí. Metodická instrukce ..., 2017, op. cit., s. 35.

⁵¹⁵ VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 98-110.

⁵¹⁶ Ibid.

Náhradní výsadba má být uložena v přiměřeném rozsahu, má kompenzovat vzniklou ekologickou újmu. Je na obecním úřadu, zda k uložení povinnosti náhradní výsadby přistoupí, a pokud ano, v jakém rozsahu ji stanoví. Jedná se o prostor pro správní uvážení. Při stanovení náhradní výsadby by měl být brán zřetel na to, jaké dřeviny jsou odstraňovány, k jaké ekologické újmě v daném případě dochází, na stav vegetace v dotčené lokalitě. Správní uvážení nesmí být libovůlí orgánu ochrany přírody. Nesmí být zneužito stanovením náhradní výsadby v objektivně nerealizovatelném rozsahu nebo v rozsahu zjevně nepřiměřeném povolenému kácení.⁵¹⁷ „Ke stanovení rozsahu náhradní výsadby (počtu, velikosti jedinců, taxonu a délky povýsadbové péče) je vhodné použít postup podle aktuální verze metodiky Agentury ochrany přírody a krajiny ČR *Oceňování dřevin rostoucích mimo les včetně výpočtu kompenzačních opatření za kácené nebo poškozené dřeviny. Metodika a příslušná softwarová aplikace (internetová kalkulačka) oceňování dřevin je dostupná na www.ocenovaniidrevin.nature.cz.*“⁵¹⁸

V našem případě (jak byl vymezen shora) orgán ochrany přírody a krajiny vydal povolení ke kácení dřevin na silničním pozemku, kdy povolil kácení dřevin s odůvodněním nebezpečnosti stromů, a ze stejného důvodu neuložil náhradní výsadbu. Finanční odvody s ohledem na shora uvedené nebylo možné uložit, a ke způsobu kompenzace ekologické újmy se orgán ochrany přírody a krajiny vůbec nevyjádřil. Doplnuji, že „Povolení ke kácení dřevin na silničních pozemcích může orgán ochrany přírody vydat jen po dohodě se silničním správním úřadem“⁵¹⁹ Jak se postavit k absenci kompenzace za vzniklou ekologickou újmu, tedy absenci uložení náhradní výsadby, z pohledu komplexnosti rozhodnutí? Uvedené je problematické, navíc když obecní úřad rozhodne toliko o povolení kácení, aniž by se vůbec zabýval kompenzací za vzniklou ekologickou újmu (vůbec se k ní nevyjadřuje). Zákon stanoví, že jak povolení ke kácení, tak uložení náhradní výsadby (pokud je ukládána), je obsaženo v jednom rozhodnutí. Kompenzační opatření nelze uložit dodatečně. Je pro nemožnost uložení finančních odvodů ukládání náhradní výsadby povinné, či nikoli?

Je-li dle právní úpravy jako jedinou možnou náhradou ekologické újmy uložit náhradní výsadbu, je postup obecního úřadu, který se k otázce náhrady ekologické újmy nijak nevyjádří a ani neuloží náhradní výsadbu, v rozporu s § 8 odst. 1, § 9 odst. 1, 3 ZOPK, v rozporu s § 68 odst. 2, 3 SŘ. Ve výrokové části správního rozhodnutí má být uvedeno úplné, tedy kompletní řešení otázky, která je předmětem řízení. Pokud nelze uložit finanční odvody, je nutné přistoupit spíše k závěru, že obecní úřad má nikoli možnost, ale povinnost stanovit přiměřenou náhradní výsadbu. V každém případě se musí vypořádat s otázkou kompenzace kácením vzniklé ekologické újmy. K tomuto lze zmínit rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 6. 2012, č. j. 31 A 5/2010-83 „... je zřejmé, že předmětem

⁵¹⁷ VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 98-110.

⁵¹⁸ Ministerstvo životního prostředí. Metodická instrukce ..., 2017, op. cit., s. 45.

⁵¹⁹ Ust. § 8 odst. 1 ZOPK. Obvykle půjde o případy, kdy je kácení navrhováno s tvrzením zájmu na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Je otázkou, jak dlouho bude tato právní úprava platná, když v obdobném případě železničních drah došlo k její změně.

správního řízení je podle ustanovení § 8 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny, nejen rozhodnutí o kácení dřevin, ale současně i rozhodnutí o přiměřené kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin. Lze plně přisvědčit žalobci, že za situace, kdy nebyl vydán zvláštní zákon k provedení odvodové povinnosti, jeví se uložení náhradní výsadby jako jediná možnost řešení kompenzace ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin. Postup podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu v přezkoumávané věci byl nezákonný, neboť nebyl vyčerpán celý předmět správního řízení, když nebylo rozhodnuto o náhradě ekologické újmy.“ Pokud obecní úřad nerozhodne o kompenzaci ekologické újmy, jedná se o nezákonný postup z důvodu nevyčerpání celého předmětu řízení. Pokud je jediným způsobem náhrady ekologické újmy uložení náhradní výsadby, mám za to, že tato má být v zásadě vždy uložena a je naopak povinností obecního úřadu se vypořádat se skutečností, proč náhradní výsadbu neukládá. Vše v intencích správního uvážení. Uložení náhradní výsadby může být značně obtížné, ať z důvodu lokalizace pozemků nebo druhu dřeviny dle místních podmínek. Uložení náhradní výsadby je na správním uvážení obecního úřadu (text zákona „může“). Pokud dospěje k závěru, že způsobená ekologická újma bude plně kompenzována jinak než náhradní výsadbou (zde však vyvstává otázka jak), nebo kompenzována nebude, musí se k této skutečnosti ve výroku a odůvodnění rozhodnutí vyjádřit.

Metodická instrukce⁵²⁰ uvádí, že obecní úřad „náhradní výsadbu ukládá vždy, dospěje-li ve správní úvaze k tomu, že kácením dřevin dojde k ekologické újmě. Zároveň přiblíží k návrhu na kompenzaci újmy, pokud ji žadatel sám navrhuje.“⁵²¹

Dle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 5. 2013, č. j. 15 A 36/2011-100 „Soud poukazuje, bez ohledu na právní názor správních orgánů, že nemusí vždy přistoupit ke stanovení náhradní výsadby. Odvisí to vždy pouze od jejich správního uvážení, že pokud správní orgán přistoupí k závaznému určení nějakých skutečností, byť i na základě správní úvahy, musí být tato úvaha uvedená v odůvodnění rozhodnutí přezkoumatelná a musí být uvedeny veškeré skutečnosti a podklady, které správní orgán při své úvaze hodnotil a musí být seznatelné, jak tyto podklady hodnotil. V těchto skutečnostech spatřuje soud vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) spočívající v dílčí nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů ve vztahu k určení rozsahu náhradní výsadby. Zakládá se tak dílčí nepřezkoumatelnost.“ Jinak lze vydané rozhodnutí napadnout pro nepřezkoumatelnost, a to pro nedostatečné odůvodnění. Pokud se obecní úřad rozhodne náhradní výsadbu neuložit, musí tuto skutečnost velmi dobře odůvodnit, s jejím neuložením se vypořádat. Takové rozhodnutí lze považovat za komplexní a zákonné, vyčerpávající celý předmět řízení. Dle § 68 odst. 3 SŘ je v odůvodnění třeba uvést „důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, jimiž se správní orgán řídil při hodnocení a výkladu právních předpisů“. Vada spočívající v neuvedení důvodů výroku, dostatečného neuvedení podkladů pro vydání rozhodnutí a úvah, z nichž správní orgán vycházel, může mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

⁵²⁰ Upozorňuji na její povahu, kdy není obecně závazná.

⁵²¹ Ministerstvo životního prostředí. Metodická instrukce ..., 2017, op. cit., s. 45.

Obecní úřad se v předestřeném případě povolení ke kácení dřevin na silničním pozemku, kdy povolí kácení dřevin s odůvodněním nebezpečnosti stromů, a ze stejného důvodu neuloží náhradní výsadbu, zcela nedostatečně vypořádává s konstatováním a odůvodněním neuložení náhradní výsadby. Toto je odůvodněno pouze odkazem na nutnost odstranění dřevin k zamezení ohrožení bezpečnosti silničního provozu. Uvedené lze sice považovat za důvod, pro nějž lze připustit povolení kácení dřevin, nevypovídá však nic o nemožnosti kompenzovat ekologickou újmu způsobenou kácením. Jedná se o nedostatek vypořádání důvodů v odůvodnění rozhodnutí. Obecní úřad zakládá v takovém případě nezákonnost rozhodnutí v jeho nepřezkoumatelnosti⁵²². K povinnosti řádného odůvodnění se správní⁵²³ i ústavní soudnictví⁵²⁴ opakovaně vyjadřuje (i v řadě jiných rozhodnutí dle věcného zařazení). Dle rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2004, č. j. 6 A 143/2001-151 „*Ze základních zásad, ovládajících správní řízení, plyne povinnost správního orgánu, aby své rozhodnutí odůvodnil jasným a určitým způsobem do té míry, že z něho musí být patrné, z jakých podkladů vycházel.*“ Dle rozsudku NSS ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008-78 „*O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze pak hovořit zejména v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona.*“ Odůvodnění neuložení náhradní výsadby jednou větou, například z důvodu nutnosti odstranění dřevin k zamezení ohrožení bezpečnosti silničního provozu je obecným a zcela irrelevantním odkazem (neboť se vztahuje k důvodu kácení), který zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

Význam odůvodnění je zásadní, náležité odůvodnění správního rozhodnutí o povolení kácení dřevin podporuje smysluplný výkon práva na podání opravného prostředku. Navíc má-li účastník řízení objasnit v odvolání (podaném proti správnímu rozhodnutí) svá stanoviska a důvody pro podání odvolání, musí reagovat na argumentaci obecního úřadu uvedenou v rozhodnutí. V případě absence argumentace nelze připustit jakoukoli polemiku, verdikt správního orgánu zůstává nahodilý a neuchopitelný. Tím je odvolateli znemožněno zpochybnit úvahu, která správní orgán vedla k rozhodnutí. Současně je takové rozhodnutí správního orgánu nepřesvědčivé.

Lze připustit možnost, že se obecní úřad nevyjádří k náhradě ekologické újmy ve výrokové části rozhodnutí, a prostor pro uvedené ponechá toliko v odůvodnění rozhodnutí. S ohledem na nemožnost uložení finančních odvodů mám za, že je povinností obecního úřadu zabývat se náhradní výsadbou ve výrokové části. Pokud se obecní úřad rozhodne

⁵²² K tomu např. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003-51.

⁵²³ Např. rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2005, č. j. 6 A 113/2002-51. Nebo dále rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005-65, dle kterého „*Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, z nichž by měl vycházet výrok, zcela chybějí.*“

⁵²⁴ Například náleží ÚS ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99. „*Z hlediska stanoveného postupu (čl. 36 odst. 1 Listiny) je požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí.*“

náhradní výsadbu neuložit, necht' je uvedené stanoveno negativním výrokem, zároveň je nutné uvedení dostatečného odůvodnění rozhodnutí.

Obecní úřad při užití správního uvážení není zcela neomezený, musí se pohybovat v určitých mantinelech. Tyto mantinely jsou definovány ochranou veřejného zájmu, který je povinen chránit v souladu s § 2 odst. 4 SŘ. V případě rozebírané právní úpravy přitom chrání specificky vymezenou část veřejného zájmu, v tomto případě zájem na existenci a ochraně dřevin (§ 58 ZOPK). Jestliže zákon umožňuje kompenzovat újmu vzniklou na životním prostředí z důvodu jiného veřejného zájmu, např. bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, a dává mu k tomu prostředky (možnost uložit náhradní výsadbu), je nepřijatelné, aby obecní úřad tuto možnost nevyužíval, aniž by pro to měl zásadní důvod. Přičemž zásadní důvod musí vždy řádně odůvodnit.

Pokud obecní úřad náhradní výsadbu ukládá, musí přímo ve výroku určit, kolik dřevin má žadatel vysadit, jakého druhu, velikosti, případně kvality mají tyto dřeviny být. Může ji uložit dle projektu výsadby, jako přílohy správního rozhodnutí. „*Se zřetelem ke konkrétním okolnostem musí orgán ochrany přírody stanovit i lhůtu, případně další podmínky pro provedení výsadby (například po dokončení případných stavebních činností v lokalitě).*“⁵²⁵

Místo výsadby by mělo být v tomtéž místě, kde má dojít ke kácení. Zpravidla na pozemku žadatele. V opačném případě musí orgán ochrany přírody zajistit souhlas vlastníka pozemku, na němž má být náhradní výsadba provedena. Ten se stane účastníkem řízení o povolení kácení, neboť bude rozhodnutím (výrokem o náhradní výsadbě) dotčena svých právech⁵²⁶.

Pro dosažení kompenzace ekologické újmy způsobené kácením je vhodné zajistit ujmoutí a prospívání provedené výsadby. K tomu může obecní úřad uložit žadateli o povolení kácení povinnost následné péči o dřeviny.

V rámci dotazníkového šetření III. byl zjišťován názor obecních úřadů na povinnost zabývat se kompenzací ekologické újmy v rozhodnutí, o povolení kácení dřeviny. Relativně velké procento reprezentativního vzorku obcí (19 %) má za to, že může rozhodnout o povolení kácení dřeviny, aniž by se v rozhodnutí zabývala kompenzací za vzniklou ekologickou újmu. To je dle mého poměrně alarmující, s ohledem na shora uvedenou právní úpravu. 5 % má za to, že přestože nelze uložit zaplacení odvodu do rozpočtu obce, obec se nemusí zabývat uložením náhradní výsadby. Dalších 35 % má za to, že obec může rozhodnout o povolení kácení dřeviny, avšak musí se v rozhodnutí zabývat kompenzací za vzniklou ekologickou újmu. 14 % má za to, protože nelze uložit zaplacení odvodu do rozpočtu obce, obec by měla směřovat k povinnému uložení náhradní výsadby.

⁵²⁵ VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 98-110.

⁵²⁶ Ibid.

Dotazníkovým šetřením III. bylo dále zjištěno, že obce vydávají ročně 1 až 42 rozhodnutí o povolení kácení dřevin, nejvíce obcí se pohybuje v rozmezí do 5 rozhodnutí ročně. Na otázku, zda dochází v obci ke kácení dřevin v rozporu s uvedenou právní úpravou (bez vydaného povolení), odpovědělo 10 % obcí, že ano (s tím, že se jedná většinou o polovinu případů kácení v obci vůbec, která by vyžadovala povolení).

Je praxí obcí, že k dotazu občana o pokácení stromu vydají povolení, aniž by se zabývali konkrétními okolnostmi dané dřeviny.

Rozhodnutí o povolení kácení dřevin je relativně využívanou agendou obecních úřadů. Uvedené vyplynulo z dotazníkového šetření III., kdy obce na otázku, jaké rozhodnutí vydávají nejčastěji a v jaké oblasti uvedly v převážné míře právě povolování kácení dřevin.⁵²⁷

3.3.3 Rozhodnutí o přestupku

Rozhodnutí o přestupku na úseku ochrany životního prostředí bylo zvoleno jako další reprezentativní příklad správního rozhodnutí vydaného obecním úřadem. Tento oddíl je zpracován prostřednictvím mého odborného příspěvku *Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce na úseku ochrany životního prostředí*.⁵²⁸

Ochrana životního prostředí je „lokálně“ dotčena obecní správou místních záležitostí, stanovením práv, resp. povinností obecně závaznou vyhláškou (jak bylo uvedeno v podkapitole 3. 2). Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce je dle platné právní úpravy, účinné od 1. 7. 2017 přestupkem (do 30. 6. 2017 bylo terminologicky přestupkem a také správním deliktem). K 1. 7. 2017 nabyla účinnosti nová přestupková úprava, charakterizovaná zásadními změnami. Z hlediska věcného zaměření regulace obecně závazných vyhlášek tento oddíl pracuje právě s obecně závaznou vyhláškou, regulující pohyb psů a s tím související čistotou veřejného prostranství. Kdy na případě porušení takové obecně závazné vyhlášky je poukázáno na relevantní aspekty této problematiky, a to ve světle právní úpravy účinné do 30. 6. 2017 a komparativně nové právní úpravy, účinné od 1. 7. 2017. Komparativním přístupem bude poukázáno na zásadní aspekty této problematiky projednávání přestupků obecními úřady „jedničkových obcí“.

Cílem oddílu není kompletní pojednání o přestupkovém řízení ze správně právního hlediska, to by bylo nad rámec této práce⁵²⁹, nýbrž pojednání o odpovědnostním následku

⁵²⁷ Nad rámec shora uvedeného se důkladněji a v širším kontextu, s přesahy do pravomoci dvojkové a trojkové obce, zabývám otázkou péče o dřeviny ve zmiňovaném příspěvku ŠVARCOVÁ, Kateřina. *Obec - orgán ochrany přírody a krajiny v rámci ochrany dřevin a povolování jejich kácení*, op. cit.

⁵²⁸ Tento oddíl je zpracován prostřednictvím mého odborného příspěvku ŠVARCOVÁ, Kateřina. *Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce na úseku ochrany životního prostředí*, op. cit.

⁵²⁹ Lze odkázat na JEMELKA, L; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1153 s. In: Beck-online [online právní informační systém], nebo sborník z konference Dny práva 2017, kdy se účastníci jedné sekce zamýšlí nad dílčími aspekty

porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce (jak je uvedeno shora). Nová přestupková úprava je natolik rozsahově svébytná a koncepčně změnová, že pro účely pojednávání problematiky bude pozornost věnována vybraným otázkám souvisejícím právě s porušením povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce a obecního úřadu jako správního orgánu příslušnému k projednání přestupku, související s přestupkovým řízením.

Adresáty obecně závazných vyhlášek jsou „obecně“ osoby (ať fyzické, právnické, či fyzické podnikající), realizující se na území obce. Porušením povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce nastupuje odpovědností vztah, to je sekundární právní vztah vznikající jako následek porušení právní povinnosti vyplývající z primárního právního vztahu⁵³⁰. Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce bylo dle výslovné právní úpravy přestupkem dle § 46 odst. 2, 3 zákona č. 200/1990 Sb., také jiným správním deliktem dle § 58, § 59 obecního zřízení. Tato ustanovení v souladu se zásadou legality stanovila „skutkovou podstatu“ přestupku a jiného správního deliktu, stejně tak sankce za ně ukládané. Jak bude ukázáno dále, ne vždy se však uplatnila při porušení povinností obecně závazné vyhlášky tato sankční ustanovení.

Úprava odpovědnosti za přestupek a řízení o přestupcích dle zákona č. 200/1990 Sb. byla zastaralá a nevyhovující požadavkům dnešní doby, stejně tak posunu právní úpravy na jiných úsecích⁵³¹. Úprava jiných správních deliktů byla z hlediska hmotně i procesně právního zcela nedostatečná⁵³².

K 1. 7. 2017 nabyla účinnosti nová přestupková úprava, charakterizovaná zásadními změnami (koncepčními, terminologickými, věcnými). Tu představuje přestupkový zákon (to je zákon č. 250/2016 Sb., jak byla jeho zkratka zavedena shora), dále zákon o některých přestupcích (to je zákon č. 251/2016 Sb., jak byla jeho zkratka zavedena shora). Přestupkový zákon je s účinností od 1. 7. 2017 zásadním a východiskovým přestupkovým předpisem, zákon o některých přestupcích upravuje již konkrétní typy přestupků, resp. sankcí za ně ukládaných. Tato úprava má dle ambicí důvodové zprávy⁵³³ zajistit jednotnou, komplexní

této právní úpravy. POTĚŠIL, Lukáš; HEJČ, David; VALDHANS, Jiří. *DNY PRÁVA 2017 – DAYS OF LAW 2017, Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy*. Brno: Masarykova univerzita. 2018. ISBN 978-80-210-8955-6 [online]. 321 s.

⁵³⁰ PEKÁREK, M. a kol., 2009, op. cit., s. 282.

⁵³¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 3. 2017], s. 3.

⁵³² „Tento stav je v rozporu se základními zásadami trestání v demokratickém právním státě, jako jsou zásada „*nullum crimen sine lege*“ (žádný trestný čin bez zákona), zásada subsidiarity trestní represe (podřídné užití prostředků trestního práva) či zásada rovnosti před zákonem a správním orgánem.“ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., op. cit., s. 3, 14.

⁵³³ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., op. cit., s. 3.

právní úpravu základů správně-právní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob spolu s právní úpravou specifického řízení k uplatnění této odpovědnosti (řízení o přestupcích). Základní terminologicky koncepční změnou je, že jiné správní delikty jsou označovány také jako přestupky. Stejně tak správní řízení, v němž jsou projednávány, je řízením přestupkovým.

O obecně závazné vyhlášce obce regulující pohyb psů, s tím související čistotou ulic a veřejného prostranství, bylo pojednáno v oddíle 3. 2. 3. Na tento oddíl odkazují, neboť navazují na tamější hmotněprávní vymezení úpravy dané obecně závazné vyhláškou.

Porušení povinnosti dle obecně závazné vyhlášky obnáší mnohdy vedle následku nastupující správněprávní odpovědnosti, také občanskoprávní nárok na náhradu škody (zničení věci poškozeného, léčebné výlohy s pojené s pokousáním poškozeného, či jeho psa apod., dokonce může mít až trestně právní přesah, který nebude dále komentován). S ohledem na možnost poškozeného domáhat se v přestupkovém řízení přiznání náhrady škody, je vhodné dodat, že užitím náhubku nebo vodítka, jak je stanoveno v obecně závazné vyhlášce, není dotčena odpovědnost majitele psa, případně jeho průvodce, za škodu na zdraví nebo majetku psem způsobenou. Avšak zachováním těchto povinností nedochází ke spáchání přestupku.

Obecně závazné vyhlášky tak stanoví adresátům povinnosti, jejichž porušení je sankcionováno.

Sankční pravomoc obce při porušení povinnosti v obecně závazné vyhlášce je ústavně limitována čl. 39 Listiny „*Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.*“ Obec nemůže v obecně závazné vyhlášce založit nebo upravit skutkovou podstatu deliktu (ať již dle dosavadní terminologie při rozlišování osoby pachatele přestupku, jiného správního deliktu, či nově „přestupku“), stejně tak sankce.⁵³⁴ Toto je vyhrazeno zákonné úpravě⁵³⁵. Obec by však měla při stanovování povinností v obecně závazné vyhlášce uvažovat nad vymahatelností respektování ukládané povinnosti (zda pro postihnutelnost určitou oblast v obecně závazné vyhlášce vůbec regulovat).⁵³⁶ Neboť taková právní úprava by byla neefektivní, v reálném životě nefungující.

⁵³⁴ Srov. nález ÚS ze dne 8. 7. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 9/97, vztahující se k obecně závazné vyhlášce města Kladna.

⁵³⁵ Nález ÚS ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09 „*Právní úprava sankcionování trestných činů a přestupků je ve výlučné kompetenci zákonodárce a je obsažena v „obyčejných“ („podústavních“) zákonech. ...*“

⁵³⁶ Ministerstvo vnitra České republiky. *Zápis ze semináře k ukládání sankcí za porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách pořádaného odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra dne 23. října 2008* [online]. [cit. 30. 3. 2017].

Pokud fyzická, právnická či fyzická podnikající osoba poruší obecně závaznou vyhláškou stanovenou povinnost, dopustila se správního deliktu⁵³⁷ – od 1. 7. 2017 společně „přestupku“⁵³⁸. Obec vůči takové osobě realizuje sankční pravomoc. Ta je výkonem přenesené působnosti, obec je povinna porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce stíhat.

Dle § 46 odst. 2, 3 zákona č. 200/1990 Sb. bylo přestupkem proti pořádku ve věcech územní samosprávy porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí vydaných na úseku jejich samostatné působnosti. Za tento přestupek bylo možné uložit pokutu do 30 000 Kč, spolu s pokutou bylo možné uložit zákaz pobytu (ten současná právní úprava nezakotvuje). Jednalo se o blanketní skutkovou podstatu, odkazující na obsah obecně závazné vyhlášky obce (ta upravuje povinnosti, jejichž porušení je sankcionováno). Objektem této skutkové podstaty přestupku byl pořádek v územní samosprávě, resp. řádný výkon samostatné působnosti obce. Druhovým objektem byl pak zájem na dodržování povinností stanovených v obecně závazné vyhlášce obce. Obdobně dle § 58 odst. 4 obecního zřízení mohla obec uložit pokutu až do výše 200 000 Kč právnické osobě, fyzické podnikající osobě, která porušila povinnost stanovenou právním předpisem obce.

Dle § 4 odst. 2, 3, 4 zákona o některých přestupcích se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v obecně závazné vyhlášce obce. Za tento přestupek lze uložit pokutu do 100 000 Kč. Spolu s tím – pokud se přestupku dopustí fyzická osoba – lze uložit omezující opatření⁵³⁹. Blanketnost skutkové podstaty přestupku proti pořádku v územní samosprávě, resp. obdobnému jinému správnímu deliktu, tak zůstala zachována.

Prostor originární normotvorby obcí doznal postupem času výrazných změn. Ústavní soud z počátku rušil obecně závazné vyhlášky obcí (zejména pro duplicitní úpravu předmětu regulace v zákoně), poté začala být tato zdánlivě duplicitní úprava respektována, sleduje-li jiný účel než úprava zákonná (shodný předmět regulace, odlišný účel). Tolerována je dokonce taková úprava v obecně závazné vyhlášce, která přebírá text zákona. S odůvodněním, že obecně závazná vyhláška zákon z důvodu právní jistoty upřesňuje.

⁵³⁷ Protiprávní jednání odpovědné osoby, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně a se kterým zákon spojuje sankci ukládanou při výkonu veřejné správy. In: BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 5.

⁵³⁸ Pro tento posun mluvilo mimo jiné to, že stejně byly jak přestupky, tak jiné správní delikty projednávány v zásadě totožnými správními orgány. Přestupkový zákon komplexně upravuje podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání, postup před zahájením řízení o přestupku a postup v řízení o přestupku.

⁵³⁹ Omezující opatření je druhem ochranného opatření dle § 51 an. zákona o některých přestupcích. Omezující opatření spočívá v zákazu navštěvovat určená veřejně přístupná místa. Lze jej uložit fyzické osobě, stanoví-li tak zákon, a to za předpokladu, že existuje přímá souvislost mezi spáchaným přestupkem a omezujícím opatřením (jež má být uloženo). Omezující opatření musí být přiměřené povaze a závažnosti spáchaného přestupku a osobním poměrům pachatele. Lze je uložit pouze spolu se správním trestem, a to nejdéle na dobu 1 roku.

Tento názorový posun dopadá na otázku správního trestání, když správní orgán musí zkoumat, zda porušením „povinnosti uvedené v obecně závazné vyhlášce“, došlo skutečně k porušení povinností dle této obecně závazné vyhlášky a mělo být stíháno dle § 46 odst. 2, resp. 3 zákona č. 200/1990 Sb., nebo dle § 58 odst. 4, 5 obecního zřízení, resp. tomu odpovídající nové právní úpravy § 4 odst. 2, 3, 4 zákona o některých přestupcích, nebo se jedná o upřesnění platného práva. Poté je nutno postupovat dle příslušného sankčního ustanovení (ať už zákona č. 200/1990 Sb., zákona o některých přestupcích nebo jiného zákona).⁵⁴⁰ Uvedené vychází ze zásady zákazu dvojího postihu. To znamená, že upravuje-li obecně závazná vyhláška totožné, co zákon (například ve smyslu reprodukce a zdůraznění právní úpravy adresátům obecně závazné vyhlášky) jedná se o superfluum nemající normativní obsah. Poté logicky není spojeno s vlastním postihem – sankcí.⁵⁴¹

Obec může v obecně závazné vyhlášce uvést, a to doslovnou citací zákona s výslovným uvedením, že jde o zákon, konkrétní povinnosti stanovené v dané oblasti. Odkazující poté na příslušné zmocňující zákonné ustanovení uvést, jakým způsobem a v jakém rozsahu obec tohoto zmocňujícího ustanovení využívá, a jaké konkrétní jednání či povinnosti jsou daným ustanovením obecně závazné vyhlášky ukládány nad rámec zákona ukládány (srov. náleží ÚS ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08). U takové doslovné citace zákona nelze očekávat problém s aplikací sankčních ustanovení. Takové porušení stanovených povinností lze sankcionovat výlučně jako porušení příslušného zákonného předpisu.

Komplikace nastávají tehdy, pokud obecně závazná vyhláška reguluje oblast již upravenou zákonným předpisem, s ohledem na odlišný předmět a cíl regulace. *„Skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě má ... povahu subsidiární ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku podle přestupkového zákona. Vztah skutkových podstat přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona a přestupku proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 téhož zákona může totiž mít pro potenciálního přestupce vzhledem k diametrálně odlišným pokutám (do 1 000 Kč v prvním případě, do 30 000 Kč ve druhém případě ...) zásadní význam. Není totiž možné, aby stejné jednání, které je definováno přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 přestupkového zákona, prohlásila obecní vyhláška za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona. Pokud tak obec učinila ..., vykročila z mezí své pravomoci.“*⁵⁴²

Z uvedeného vyplývá, že jakákoli obecní regulace znečištění ulic a jiných veřejných prostranství v obecně závazné vyhlášce, nebyla s ohledem na nastavení právní úpravy nikdy sankcionována dle § 46 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. se sankcí do 30 000 Kč a zákazem

⁵⁴⁰ BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J., 2013, op. cit., s. 62, 63.

⁵⁴¹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Zápis ze semináře k ukládání sankcí za porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách ...*, op. cit., s. 4.

⁵⁴² Nález ÚS ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06.

pobytu, dle nové přestupkové úpravy nebude sankciována pokutou do 100 000 Kč, omezujícím opatřením, ale vždy dle § 47 zákona č. 200/1990 Sb. s pokutou do 20 000 Kč a zákazem pobytu (který značně koresponduje co do věcného vymezení § 10 obecního zřízení). Obdobně dle nové přestupkové úpravy pokutou do 20 000 Kč, pro opakující přestupky do 30 000 Kč, vždy s možností omezujícího opatření.

Oproti tomu – lze uvést příkladem – regulaci nočního klidu, spadající na úseku ochrany životního prostředí do regulace „hluků na území obce“. Ta byla sankciována dle § 47 zákona č. 200/1990 Sb., nyní dle § 5 zákona o některých přestupcích (sankce do 5 000 Kč, zákaz pobytu × nově do 10 000 Kč, u opakujících se přestupků do 15 000 Kč, vše společně s omezujícím opatřením). Avšak porušení regulace používání hlučných strojů ve stanovenou dobu v rámci zajišťování místního veřejného pořádku spadající také do „hluků na území obce“ mělo být postihováno dle § 46 odst. 2, 3 zákona č. 200/1990 Sb., nyní dle § 4 odst. 2, 3, 4 zákona o některých přestupcích (srov. nález ÚS ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06).

Zásadní pro posouzení sankčních následků porušení regulace pohybu psů s ohledem na uvedené je, zda se jedná o regulaci dle § 10 obecního zřízení, nebo § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb. (ve spojení s § 10 písm. d) obecního zřízení).

Pokud má obecní regulace základ ve zvláštním zákonném zmocnění (§ 10 písm. d) obecního zřízení ve spojení se zvláštní úpravou, například s § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb.), obsahuje zvláštní úprava také vlastní sankční ustanovení postihující porušení obecně závazné vyhlášky. V případě uvedené regulace pohybu psů se jedná o § 27 odst. 1 písm. q) „*Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost stanovenou na základě tohoto zákona v obecně závazné vyhlášce obce.*“, Za takový přestupek lze uložit pokutu do 50 000 Kč.⁵⁴³ Pokud by zvláštní zákon sankční ustanovení neobsahoval, použil se § 46 odst. 2, 3 zákona č. 200/1990 Sb., nyní § 4 odst. 2, 3, 4 zákona o některých přestupcích. I toto by mělo být uvedeno z hlediska právní jistoty adresátů obecně závazné vyhlášky v obecně závazné vyhlášce (sankční ustanovení v případě porušení povinností dle obecně závazné vyhlášky obce).

K povinnosti odklízet psí exkrementy na veřejném prostranství bylo judikováno, že se jedná o úpravu dle § 10 písm. c) obecního zřízení, sankciovanou přestupky proti veřejnému pořádku (dříve § 47 zákona č. 200/1990 Sb., nyní § 5 zákona o některých přestupcích). Skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě má subsidiární povahu ke skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku. Přestupky proti pořádku v územní samosprávě se pak neuzijí⁵⁴⁴.

⁵⁴³ Resp. pro komplexní pojetí dle § 27a odst. 1 písm. n) „*Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že nesplní povinnost stanovenou na základě tohoto zákona v obecně závazné vyhlášce obce.*“, zde je taktéž pokuta 50 000 Kč.

⁵⁴⁴ Nález ÚS ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06.

Uvedené má zásadní dopad na určení sankcí, kterou bude moci správní orgán pojednávající přestupek uložit (ty se totiž liší, jak je uvedeno shora). Česká republika s celkovým počtem 6 258 obcí, se s ohledem na obecní normotvorbu vyznačuje mnoha lokálními právními řády, často problematické legislativní kvality (bez ohledu na věcný předmět regulace). Lze se zamyslet nad otázkou znalosti lokálních právních předpisů místními obyvateli, natož přespolními. To se promítá u správního trestání při vzetí v úvahu „zvláštní okolnosti“, možnost pachatele znát místní předpis a to, zda jím stanovená, avšak porušená povinnost, byla předvídatelná.⁵⁴⁵

Shora uvedené náleží poukázat na reálném případě, který byl posuzován v rámci přestupkového řízení. V rámci soudního řízení správního byl posuzován Krajským soudem v Praze (rozsudek ze dne 6. 4. 2016, č. j. 51 A 6/2014-44).

Krajský soud v Praze se zabýval žalobou žalobkyně B. V. proti žalovanému Krajskému úřadu Středočeského kraje, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 4. 2014, kterým zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Komise pro pojednávání přestupků města Bystrice (orgánu prvního stupně) ze dne 5. 2. 2014, jímž byla uznána vinnou z přestupku podle § 46 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. Přestupku se měla dopustit tím, že dne 26. 10. 2013 kolem 20:00 hodin v rozporu s povinností vést psa při pohybu na veřejném prostranství na území města Bystrice, která je stanovena vyhláškou Města Bystrice č. 1/2010, jíž se stanovují pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství města Bystrice, nevedla svého psa na vodítku na prostranství veřejně přístupném v blízkosti konkrétního domu, v důsledku tohoto zanedbání povinnosti se pes dostal do kontaktu s jiným psem (pozn. jednalo se o psa paní V., o jejím přestupku bylo společně z přestupkem žalobkyně vedeno společné řízení) a utrpěl zranění, jež si vyžádalo lékařské, veterinární ošetření s finančně vyjádřenou a prokázanou škodou ve výši 1 117 Kč. Za to jí byla uložena pokuta ve výši 1 000 Kč, dále povinnost nahradit náklady řízení ve stejné výši, s tím, že se svým nárokem byla žalobkyně odkázána na soud.

Žalobkyně nesouhlasila s tím, že se dopustila přestupku, neboť učinila veškerá preventivní opatření k zajištění štěněte Západosibiřské lajky (štěně bylo označeno světelným obojkem, dále procházelo pravidelným výcvikem na cvičišti, socializací, elektrickým obojkem jakožto prodlouženým vzdušným vodítkem, které nedovolí zvířeti svévolně při jakémkoliv pudovém a instinktivním chování opustit blízkost majitele). Incident byl vyvolán střetem s agresivním psem paní V. Pro uvedené zajištění štěněte nebylo lze uvažovat o vzniku škody jiné osobě. Podle předmětné vyhlášky „délka vodítka musí znemožňovat útok či jiné obtěžování ostatních osob“. Naopak paní V. nedokázala zajistit svého agresivního psa (paní V. sama sdělila přestupkové komisi, že si je vědoma toho, že její pes nemá rád ostatní psy). S ohledem na uvedené má žalobkyně za to, že paní V. nese plnou odpovědnost za chování

⁵⁴⁵ BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J., 2013, op. cit., s. 63.

svého psa. Ona nedodržela potřebnou opatrnost, navíc s přihlédnutím k tomu, že se jedná již o opakovaný útok jejího psa na ostatní psy.

Správní orgán se dle žalobkyně nedostatečně zabýval otázkou doby, kdy se tento incident odehrál. Stmívalo se a dalo se jen stěží předvídat, že ze zákrytu vyrazí nějaký pes a bude útočit (moment překvapení). Chovatelka agresivního psa nedokázala toho na rolovacím vodítku zajistit. Žalobkyně dále namítla, že správní orgán chybně a nedostatečně hodnotil výpovědi svědků, zejména popis celého skutku.

Žalovaný uvedl, že Město Bystřice v rámci své pravomoci a věcné působnosti upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů vydalo na základě zákonných zmocnění obecně závaznou vyhlášku č. 1/2010. V této vyhlášce jsou upraveny pojmy „veřejné prostranství“, za které se považují všechna náměstí, ulice, chodníky, parky, tržiště, veřejná zeleň a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Dodal, že podle vyhlášky se „vodítkem“ rozumí prostředek uzpůsobený k vedení psa, který musí být při míjení s jinou osobou nebo zvířetem zajištěn proti nenadálému prodloužení. Je stanovena povinnost vést psa při pohybu na veřejném prostranství v zastavěném území na vodítku, a to tak, aby při míjení jiných osob a vedených psů, byl pes veden na vodítku u nohy a nemohl se s nimi dostat do kontaktu. Navíc je nesporné, že k přestupku došlo v zastavěné části města, na veřejném prostranství (bez ohledu na formu vlastnictví těchto pozemků). Je nesporné, že pozemek, na kterém došlo k přestupku, není oplocen a není nijak bráněno v jeho užívání veřejností. K utrpění škody žalobkyně přestupková komise neshledala existenci nároku přiznání náhrady škody, a to z důvodu zavinění škody porušením povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou samotnou žalobkyní, proto odkázala žalobkyni na soud. Dodala, že nárok na náhradu škody má pouze ten, komu byla přestupkem způsobena majetková škoda. Žádný jiný přestupek v tomto společném řízení však nebyl zjištěn, resp. byl zjištěn pouze přestupek, který spáchala žalobkyně.

„Soud se předně ex offio zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť žalobkyně v závěru své žaloby zopakovala svou odvolací námitku týkající se náhrady jí vzniklé škody. Žalobkyně namítla, že příčinou zranění jejího psa nebylo zanedbání povinností z její strany, ale agresivita psa paní V. a jeho nedostatečné zajištění, jakož i neschopnost chovatelky psa ovládnout. Žalobkyně zdůraznila, že její vlastní chování nebylo v příčinné souvislosti se vznikem škody. Podle názoru soudu však žalovaný v napadeném rozhodnutí tuto námitku žalobkyně, která evidentně nesměřuje proti výroku rozhodnutí orgánu prvního stupně, jímž byla žalobkyně uznána vinnou z výše uvedeného přestupku, ale směřovala proti zastavení přestupkového řízení s paní V. a proti odkázání žalobkyně se svým nárokem na soud, vůbec neidentifikoval.“⁵⁴⁶

Dle § 2 odst. 4 SŘ je povinností správního orgánu dbát, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Orgán prvního

⁵⁴⁶ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2016, č. j. 51 A 6/2014-44.

stupně této povinnosti nedostál, neboť v případě žalobkyně dospěl k jednoznačnému závěru, že došlo ke spáchání přestupku. V případě jednání paní V. věc uzavřel s tím, že její pes pouze vyjadřoval svou dominanci a ta tudíž neporušila povinnost mít agresivního či těžko ovladatelného psa opatřeného náhubkem, jak stanovuje předmětná vyhláška.

Ze spisového materiálu nevyplývá, že by některý z členů přestupkové komise měl lékařské veterinární vzdělání. Proto je závěr o agresivitě psa paní V. nepodloženým tvrzením. Správní orgán je povinen zjistit veškeré nezbytné skutečnosti, tou je v tomto případě zjištění, zda je či není pes paní V. agresivní a těžko ovladatelný. To by mělo vliv na to, zda se paní V. nedopustila (obdobně jako žalobkyně) přestupku tím, že svého psa nedostatečně zajistila. Potřebuje-li správní orgán pro své rozhodnutí podklad, který pro svou odbornou nezpůsobilost nemůže opatřit sám, má možnost ustanovit pro zodpovězení takové otázky znalce. Správní orgán však této možnosti nevyužil, ač dle názoru soudu k tomu byl dán důvod, neboť paní V. připustila, že útok jejího psa nebyl ojedinělý. Orgán prvního stupně tak překročil meze správního uvážení, neboť hodnotil skutečnosti bez potřebných znalostí, v důsledku toho nepostupoval ve skutkově obdobných případech bez neodůvodněných rozdílů. Jelikož soud považuje pochybení orgánu prvního stupně za závažná, rozhodl se také jeho rozhodnutí zrušit.

Věcně lze odkázat dále na rozsudek Krajského soudu v Ostravě, pobočky Olomouc, ze dne 22. 10. 2015, č. j. 72 A 34/2014-31, nebo rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2005, sp. zn. 4 As 35/2003 (spáchání přestupku proti pořádku v územní samosprávě dle § 46 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. v návaznosti na čl. 4 odst. 1 obecně závazné vyhlášky k zabezpečení čistoty a veřejného pořádku na území města H., jehož se podle rozhodnutí správního orgánu dopustil tím, že 6. 8. 2001 okolo 14.50 hod. na D. t. „myšleno ve městě H.“ venčil psa rasy labradorský retriever bez zajištění náhubkem. Rozhodnutí se obsáhle vyjadřuje k možnosti obce regulovat pohyb psů obecně závaznou vyhláškou.).

S ohledem na shora uvedené je zjevné, že správní orgán musí precizně kvalifikovat daný skutek a podřadit jej pod správnou právní normu, což v případě regulace obecně závaznými vyhláškami nemusí být vždy jednoduché. Jak je uvedeno shora, nastavená právní úprava přestupků je velice komplikovaná (ať už pro roztržitost jednotlivých přestupků v mnoha právních předpisech, tak také pro jejich potenciální kolizi a rozpoznání, která právní úprava má být správním orgánem aplikována).

Nyní se budu věnovat vybraným otázkám postavení obecního úřadu, jako správního orgánu příslušného k řízení o přestupku, související s přestupkovým řízením.

Zásadní procesní změna k 1. 7. 2017 spočívá v tom, že dosavadně se přestupkové řízení řídilo zákonem č. 200/1990 Sb. (samotné přestupkové řízení § 51 - § 88a), subsidiárně správním řádem s procesními odchylkami dle jiných zákonů („*lex specialis*“). Oproti tomu

jiné správní delikty se řídily správním řádem a procesními odchylkami dle jiných zákonů⁵⁴⁷. „Po zavedení jednotného zákona sjednocujícího právní úpravu odpovědnosti za správní delikty v širším slova smyslu, včetně úpravy řízení k uplatnění této odpovědnosti (za současného subsidiárního použití správního řádu), lze očekávat, že proces zjišťování a odhalování páčání společensky škodlivého protiprávního jednání, které je označeno za správní delikt nebo přestupek, a též proces jeho projednávání bude zjednodušen, zrychlen, a tím i zefektivněn.“⁵⁴⁸ Od 1. 7. 2017 je úprava přestupkového řízení společná pro obě linie dosavadních řízení, a to v § 60 – 102 přestupkového zákona⁵⁴⁹, dopadající s ohledem na shora uvedené na mnohem širší okruh porušení, zakládajících správněprávní odpovědnost (nejen fyzické osoby, ale také právnické a fyzické podnikající osoby).

Pro určení správního orgánu příslušného k projednání přestupku (věcná příslušnost), bylo lze v obecné rovině vycházet z §§ 52, 53 zákona č. 200/1990 Sb., a zvláštních zákonů⁵⁵⁰. Neboť právě ty upravovaly jako „*lex specialis*“ věcnou příslušnost daného správního orgánu. V demonstrativním příkladu „regulace pohybu psů dle zákona č. 246/1992 Sb.“ se jedná o kompetenční ustanovení § 28 odst. 6 „*Správní delikty podle tohoto zákona projednává v prvním stupni obecní úřad obce s rozšířenou působností, s výjimkou správních deliktů podle § 27 odst. 1 písm. q) a podle § 27a odst. 1 písm. n), které v prvním stupni projednává obec.*“

Přestupky proti pořádku v územní samosprávě (resp. také jiné správní delikty dle právní úpravy platné a účinné do 30. 6. 2017), jakož i jiné další s dopadem na úseku ochrany životního prostředí upravené obecně závaznými vyhláškami obcí, projednávaly obecní úřady.

Od 1. 7. 2017 je věcná příslušnost vymezena v § 60 přestupkového zákona. Ta určuje, o kterých přestupcích vůbec rozhodují jednotlivé správní orgány. „*Obecní úřad je příslušný k řízení o přestupcích a) proti pořádku v územní samosprávě, b) proti veřejnému pořádku, c) proti občanskému soužití a d) proti majetku.*“⁵⁵¹ Zbytková působnost je ponechána obecnímu úřadu obce

⁵⁴⁷ Protože chyběla obecná úprava, byla dovozována analogií. K tomu například rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 82/2010-55 (aplikace institutu zahlazení odsouzení), rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135 (souběh správních deliktů, pokračující, hromadný, trvalý delikt), rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2009, č. j. 8 As 5/2009-80 (jednočinný, vícečinný souběh správních deliktů), aj.

⁵⁴⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., op. cit., s. 42.

⁵⁴⁹ Pro tvrzení zásadních koncepčních, věcných a terminologických změn je dlužno poznamenat, že přestupkový zákon komplexně upravuje podmínky odpovědnosti za přestupek (§§ 5 an. „trestnost pokusu přestupku, pokračování v přestupku, trvajícím a hromadným přestupkem, trestnost opomenutí jednání, omyly skutkové a právní, okolnosti vylučující protiprávnost, zánik odpovědnosti za přestupek, aj.“), druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání (napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty, zveřejnění rozhodnutí o přestupku, dále podmíněné upuštění od správního trestu, upuštění od správního trestu, mimořádné snížení výměry pokuty, omezující opatření, zabránění věci nebo náhradní hodnoty), postup před zahájením řízení o přestupku a postup v řízení o přestupku (stanoví-li jiný zákon zvláštní úpravu, použije se s ohledem na zásahu „*lex specialis derogat legi generali*“ úprava zvláštní). S tím vším musí správní orgány příslušné k projednání přestupku, to je i obecní úřady, v souladu s přechodnými ustanoveními od 1. 7. 2017 zacházet.

⁵⁵⁰ Ust. § 10 SŘ.

⁵⁵¹ Ust. § 60 přestupkového zákona.

s rozšířenou působností (§ 60 odst. 1 citovaného zákona). Ve vazbě na ochranu jednotlivých složek životního prostředí nutno dodat, že správní orgán je určen přímo v tom kterém složkovém zákoně.

Obecní úřad tak rozhoduje o taxativně vyjmenovaných přestupcích, mezi kterými je i porušení povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou obce. Jde o zachování dosavadní věcné příslušnosti obecních úřadů, dané přestupky charakterem odpovídají odpovědnosti obce za ochranu veřejného pořádku. S ohledem na uvedené je zachována koncepce věcné příslušnosti správního orgánu – obecního úřadu.

Právní úpravou účinnou od 1. 7. 2017 jsou nově nastaveny kvalifikační požadavky oprávněné úřední osoby, změny se dotkly také komise pro projednávání přestupků.

Dosavadní právní úprava (ve smyslu právní úpravy platné a účinné do 30. 6. 2017) nekladla v zásadě požadavky na kvalifikaci oprávněné úřední osoby. Oprávněná úřední osoba (srov. § 15 odst. 2 SŘ) je osoba příslušná k vedení řízení, ať už dle vnitřního předpisu správního orgánu, nebo pověřená jeho vedoucím. Na oprávněnou úřední osobu se vztahují povinnosti dle § 15 odst. 3 SŘ – nestrannost a mlčenlivost. Dosavadně bylo možné, aby přestupky projednával starosta obce (jako oprávněná úřední osoba), ačkoliv nemá žádnou zvláštní kvalifikaci. Starosta nemusí být právníkem, nemusí mít zvláštní odbornou způsobilost, pokud se cítí schopen přestupky projednávat.⁵⁵² Procesně jsou dána práva účastníka řízení dozvědět se, kdo je oprávněnou úřední osobou v jeho případě⁵⁵³, případně vznést námitku podjatosti⁵⁵⁴. Kvalifikační požadavky byly kladeny pouze na předsedu přestupkové komise, je-li zřízena (srov. § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., k tomu dále).

Právní úprava účinná od 1. 7. 2017 přináší požadavek zvýšení kvalifikace oprávněné úřední osoby, která vede řízení o přestupku, a to v souladu s tendencí zvyšování odbornosti úředníků ve veřejné správě (zkvalitnění výkonu přestupkové agendy, aktuálně je vytykána vzdělanost a odbornost úředníků s dopadem na kvalitu řízení). Právě tato otázka je diskutována na úrovni obcí prvního stupně (jedničkových obcí). Tedy obcí, projednávajících přestupky spočívající i v porušení povinností stanovených v obecně závazné vyhlášce obce. Důvodová zpráva⁵⁵⁵ uvádí výstup z analýzy datované v roce 2003, kdy z 1 751 zkoumaných úředníků na úrovni obecního úřadu prvního stupně mělo 88,5 % středoškolské vzdělání, 1 % bakalářské vysokoškolské vzdělání, 9,9 % magisterské vysokoškolské vzdělání a 0,6 % doktorské a vědecké vysokoškolské vzdělání. Otázkou je vliv „pro formu“ dosažené kvalifikace na odbornou úroveň oprávněné úřední osoby. Každopádně lze očekávat, že vyšší

⁵⁵² Ministerstvo vnitra České republiky. *Zápis ze semináře k ukládání sankcí za porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách ...*, op. cit., s. 13.

⁵⁵³ Ust. § 15 odst. 4 SŘ.

⁵⁵⁴ Ust. § 14 SŘ.

⁵⁵⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., op. cit., s. 31.

vzdělání (zejména se zaměřením na veřejnou správu) by mělo přispět ke zvýšení odborné úrovně vydaných rozhodnutí.

Dle § 111 přestupkového zákona jsou nově stanoveny kvalifikační požadavky „*Úřední osoba oprávněná na základě vnitřního předpisu správního orgánu nebo pověření vedoucím správního orgánu k provádění úkonů správního orgánu v řízení (dále jen „oprávněná úřední osoba“)* musí mít vysokoškolské vzdělání nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. Nemá-li oprávněná úřední osoba vzdělání podle věty první, musí mít vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu v jiné oblasti a prokázat odbornou způsobilost zkouškou provedenou u Ministerstva vnitra; ...“⁵⁵⁶. Tyto požadavky musí splňovat předseda přestupkové komise (§ 61 odst. 2 přestupkového zákona), naopak nemusí je splňovat osoba projednávající přestupek na místě (v případě projednání přestupku v příkazním řízení na místě, které nahrazuje k 1. 7. 2017 blokové řízení)⁵⁵⁶. Jedná se o zásadní změnu, proto bude do konce roku 2022 trvat přechodné období, kdy pro výkon funkce postačí splnění dosavadních kvalifikačních požadavků (mimo předsedu komise). „*Po této době může činnost oprávněné úřední osoby vykonávat také úřední osoba starší 50 let, pokud nejméně 10 let projednávala přestupky a rozhodovala o nich.*“⁵⁵⁷

Na otázku „Jaký má Vaše obec názor na požadavek, kladený právní úpravou, která je účinná od 1. 7. 2017 (zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích), ke zvýšení kvalifikace oprávněné úřední osoby, která vede řízení o přestupku, a to v souladu s tendencí zvyšování odbornosti úředníků ve veřejné správě? Bude Vaše obec schopna tomuto požadavku dostat, či nikoli? Přechodné období je do roku 2022.“ v rámci dotazníkového šetření III. několik obcí uvedlo, že bude schopno tomuto požadavku dostat, avšak většina obcí uvedla, že budou projednávání přestupků vždy řešit přenesením na vyšší obec, protože odborníky dle požadavků mít nebudou. Nebo se dokonce objevil názor, že jedničková obec by vůbec neměla řešit přestupky a toto by měly vykonávat trojkové obce. Nad tímto názorem se lze de lege ferenda zamyslet. Zda by problematika odbornosti úředníků ve veřejné správě neměla být vyřešena absolutním svěřením této pravomoci mimo jedničkové obce. Avšak jedničkové obce řeší i problém, že trojkové obce nejsou ochotny přestupkovou agendu převzít. Malá obec nemůže zajistit kvalitu rozhodování. Zároveň bylo dotazníkovým šetřením zjištěno, že 47 % reprezentativního vzorku obcí má přenesenu celou přestupkovou agendu. 29 % obcí přeneslo agendu na trojkové obce, 12 % na dvojkové obce a 4 % na jinou jedničkovou obec (jak to právní úprava do 30. 6. 2017 umožňovala). Celkem 12 % obcí si rozhoduje o přestupcích samo.

Dle § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb. byla dána obcím fakultativní možnost zřízovat komise k projednávání přestupků (jedná se o zvláštní orgán obce). Komise musely mít ze zákona tříčlenné složení, předseda komise musel mít právnické vzdělání, nebo

⁵⁵⁶ Ust. § 111 odst. 2 přestupkového zákona.

⁵⁵⁷ Ust. § 112 odst. 9 přestupkového zákona.

zvláštní odbornou způsobilost k projednávání přestupků. „Tato koncepce zůstává zachována i nadále. Komise ... bude zvláštním orgánem obce, který bude vést řízení o přestupku namísto obecního úřadu. Návrh stanoví, které přestupky bude moci komise projednávat.“⁵⁵⁸ Dle § 61 odst. 3 přestupkového zákona musí mít komise lichý počet členů (to je nejméně tři, ale i více). Předseda komise musí splňovat požadavky dle § 111 přestupkového zákona „kvalifikační požadavky oprávněné úřední osoby“. Ostatní členové komise jsou uvedeným vyjmuti z dopadu § 111 (tzn. ne všechny oprávněné úřední osoby musí splnit kvalifikační požadavky). Věcná příslušnost komise je limitována zákonem. Ten vyjmenovává, o kterých přestupcích může komise rozhodovat. Jedná se i o přestupky proti územní samosprávě (s ohledem na sankční ustanovení aplikovaná na obecně závazné vyhlášky regulující ochranu životního prostředí dlužno dodat, že se jedná i o přestupky proti veřejnému pořádku a další, o kterých to stanoví zákon). Při zřízení komise musí být jednoznačně určeno, k projednání kterých přestupků je příslušná.⁵⁵⁹ Dle § 112 odst. 7 zákona č. 250/2016 Sb. „Na komise k projednávání přestupků zřízené podle dosavadní právní úpravy se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na komise zřízené podle tohoto zákona.“

Komisi rady obce výslovně nelze svěřit od 1. 7. 2017 projednávání přestupků (§ 103 odst. 2 přestupkového zákona), a contra právní úprava do 30. 6. 2017 (§ 102 odst. 2 písm. h), § 103 odst. 4 písm. c), § 122 obecního zřízení, § 53 odst. 3 poslední věta zákona č. 200/1990 Sb.). Pokud komise rady obce projednávaly přestupky, od 1. 7. 2017 tímto jejich výkon přestupkové agendy ze zákona skončil.⁵⁶⁰

Nová právní úprava dále zavádí omezení přenosu výkonu přestupkové agendy veřejnoprávní smlouvou, o kterém bude pojednáno v podkapitole 3. 4, oddíle 3. 4. 2.

Místní příslušnost obecního úřadu je komplexně upravena v § 62 přestupkového zákona. Je-li pojednáno o porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce, postačuje z povahy územní a osobní působnosti obecně závazné vyhlášky základní vymezení – místa spáchání – tedy obecní úřad, v jehož obvodu byl přestupek spáchán. Působnost obecně závazné vyhlášky nesahá „za hranice správního obvodu obce“, proto není možné uvažovat ani jinou místní příslušnost.

Zajímavá je z hlediska místní příslušnosti nová přestupková úprava dle § 63 odst. 1 přestupkového zákona, upravující vyloučení z projednávání a rozhodování věci. Jedná se o speciální pravidla vyloučení pro podjatost, resp. systémovou podjatost (jak oní bylo pojednáno v oddíle 2. 2. 4). „Je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je

⁵⁵⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., op. cit., s. 84.

⁵⁵⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., op. cit., s. 43.

⁵⁶⁰ Uvedené má být projevem čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv „Požadavky Úmluvy se zaměřují jak na kvalitu procesu (právo na spravedlivý proces vedený veřejně a v přiměřené lhůtě při respektování presumpce nevinny a stanovených minimálních práv obviněného), tak na kvalitu orgánu, který o „trestním obvinění“ rozhoduje (nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem - nezávislý a z hlediska objektivního i subjektivního nestranný orgán musí projednat věc v plné jurisdikci, tj. jednat jak o otázkách právních, tak i skutkových).“ In: Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., op. cit., s. 36.

*příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku, nadřízený správní orgán usnesením pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu. Obdobně se postupuje, je-li podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jebož orgán je příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku.*⁵⁶¹ Obecní úřad nemůže projednat přestupek své vlastní obce, resp. svého zastupitele. Tímto je sledována legitimita a nestrannost řízení především u malých obecních úřadů, kterou si vyžádala praxe. Navazuje na postup změny příslušnosti dle § 131 SŘ. Oprávněná úřední osoba se nebude nadále zabývat tím, jaký je její vztah k účastníkům řízení a zda má s ohledem na uvedené zájem na výsledku řízení ve smyslu § 14 SŘ, pro který by bylo možné pochybovat o její nepodjatosti. Zákonem definovaný vztah je nově sám o sobě důvodem pro vyloučení celého příslušného správního orgánu (ne pouze jednotlivé úřední osoby, neboť jde o vztah k příslušnému správnímu orgánu) z řízení.⁵⁶²

Závěrem tohoto oddílu je vhodné dodat, že obce poskytovaly Ministerstvu vnitra k 31. lednu údaje o projednaných přestupcích orgány místní správy ve svých správních obvodech za uplynulý kalendářní rok. Obdobně tomu je i nadále avšak s jinou lhůtou „do konce třetího kalendářního měsíce po roce, pro jehož období se přehled zpracovává“ a rozšířením údajů, které mají být poskytnuty (§ 96 zákona č. 200/1990 Sb., § 110 odst. 2 přestupkového zákona). Údaje budou poskytovány Ministerstvu vnitra, nebo ústřednímu správnímu úřadu, do jehož působnosti náleží úsek státní správy, na němž došlo k porušení právní povinnosti zakládající odpovědnost za přestupek. V souvislosti s terminologickou a věcnou změnou „přestupku“ budou nově poskytovány údaje ve vztahu k právními osobám, fyzickým podnikajícím osobám (když dosavadně byly jen k fyzickým osobám).

3.3.4 Opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy⁵⁶³ je institutem, zakotveným v generální podobě do českého právního řádu od 1. 1. 2006, avšak při jeho materiálním pojetí existovalo v českém právním řádu před uvedeným datem (viz poznámka pod čarou)⁵⁶⁴. Obecná právní úprava je obsaže-

⁵⁶¹ Ust. § 63 odst. 1 přestupkového zákona.

⁵⁶² Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., op. cit., s. 85.

⁵⁶³ Tento oddíl je zpracován prostřednictvím mé seminární práce Opatření obecné povahy a jeho projevy v právu životního, v rámci předmětu D4PVP09 Správní právo III, 08/2016. Tato práce nebyla publikována.

⁵⁶⁴ Přičemž pojetí opatření obecné povahy, zda materiální nebo formální, mělo v českém právním řádu vývoj. Materiální pojetí vychází z názoru bezpodstatnosti výslovného zákonného určení, že má být vydáno opatření obecné povahy. Je postačující, lze-li ustanovení zákona vyložit tak, že stanovená pravomoc a působnost jsou materiálně (z hlediska obsahu) realizovatelné právě pomocí vydání opatření obecné povahy (k tomu SLÁDEČEK, V., 2013, op. cit., s. 170). Materiální pojetí se projevuje nutností zkoumat jednotlivé znaky opatření obecné povahy a jejich naplnění v konkrétním případě (k tomu PRŮCHA, P., 2012, op. cit., s. 305.). Zásadní je obsahové naplnění definičních znaků opatření obecné povahy, a to vede k nakládání s určitým aktem, jako s aktem formy, která mu není výslovně přiznána (k tomu POTĚŠIL, L. Co znamenají v praxi opatření obecné povahy. In: Právní rádce. 2014, roč. 22, č. 2, S. 64-66. ISSN 1210-4817). In favorem tohoto pojetí svědčí tvrzení zákonodárce, když ve vládním návrhu správního řádu uvedl, že opatření obecné povahy se již ve

na v části VI. (§ 171-174) správního řádu. Vycházejí z teoreticko-právních východisek, jedná se o konkrétně-abstraktní správní akt (smíšený správní akt)⁵⁶⁵, regulující konkrétní věc ve smyslu konkrétní problematiky (jak bude v oddíle 3. 3. 5 uvedeno, například k zakotvení výjimky z obecného nakládání s povrchovými vodami), vztahující se na neurčitý počet adresátů. Jedná se o úkon správního orgánu, který není ani rozhodnutím, ani právním předpisem – přestože vykazuje znaky obou uvedených. Jak sám odkazuje § 171 SŘ, „Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“ Tak ukládají dílčí složkové zákony na úseku ochrany životního prostředí, jak bude uvedeno dále.

Relativně kusá úprava opatření obecné povahy ve správním řádu si vyžádala pozornost odborné veřejnosti, judikatury. Ta se vyjadřuje k jeho pojmu, procesu tvorby, změny či zrušení a konečně přezkumu, ať už dle správního řádu nebo soudního řádu správního.

Dle § 171 SŘ je právní úprava § 171 až 174 subsidiární k úpravě ve zvláštních zákonech (která je vždy *lex specialis*).

V zásadě převažuje názor zahajování tohoto řízení z moci úřední, bez ohledu na to – zda byl podán podnět samotným správním orgánem, či třetí osobou, případně z moci

zvláštních právních předpisech vyskytuje, avšak s jiným označením. In: Poslanecká sněmovna. *Vládní návrh zákona správní řád. Sněmovní tisk 201/0*. 4. volební období, 2002-2006 [online]. [cit. 21. 8. 2016].

Formální pojetí vychází z nutnosti explicitního zákonného určení, že má být daná věc upravena prostřednictvím opatření obecné povahy. In favorem formálního pojetí se jeví být dle jazykového výkladu samotná formulace § 171 správního řádu.

V počátku se NSS přiklonil k výkladu materiálnímu, srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Uvedené mělo zásadní dopad na praxi, na otázku jak nakládat se správními akty vydanými před 1. 1. 2006, které naplňují pojmově znaky opatření obecné povahy. Zejména problematika územních plánů obcí, vydaných jako obecně závazné vyhlášky. K tomu rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74. Následně došlo k judikaturnímu odklonu od materiálního pojetí opatření obecné povahy, k pojetí formálnímu. Srov. usnesení NSS ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44. Což vedlo k absurdní situaci, kdy územní plány vydané před 1. 1. 2006 přezkoumával Ústavní soud, nové byly přezkoumávány v rámci správního soudnictví. Názevový obrat v judikatuře přinesl Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, a tento dále potvrdil v nálezu ze dne 16. 6. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1639/07. Při posuzování, zda lze určitý správní akt označit za opatření obecné povahy, je nutno vycházet z toho, zda jsou naplněny všechny pojmové znaky tohoto právního institutu, konkrétnost předmětu a obecnost adresátů. Další determinaci přineslo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010-65, když bylo stanoveno, že „úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou namístě, pokud ovšem zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí ...“.

⁵⁶⁵ Dle rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, opatření obecné povahy „nemůže být zároveň obecné co do subjektů i co do předmětu, neboť pak by šlo o právní normu, resp. právní předpis jakožto nositele právní normy; ... nemůže být zároveň konkrétní co do předmětu a individuální co do adresátů, neboť pak by šlo o rozhodnutí; ... musí být buď obecné co do subjektů a konkrétní co do předmětu, nebo určovat své adresáty individuálně a předmět obecně.“

úřední, kdy tuto povinnost ukládá sám zákon. Zahájení na žádost bude možné s ohledem na formulaci obsaženou ve správním řádu, pokud tak stanoví zvláštní zákon (například regulační plány).⁵⁶⁶

Návrh opatření obecné povahy projedná příslušný správní orgán nejprve s dotčenými správními orgány (srov. § 136 správního řádu⁵⁶⁷).

Dle § 172 SŘ se zveřejňuje návrh opatření obecné povahy, a to formou veřejné vyhlášky vyvěšením na úřední desce daného správního orgánu s výzvou k připomínkám a námitkám dotčených osob.⁵⁶⁸ Zveřejněn musí být minimálně 15 dnů, dle závěru č. 20 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ze dne 5. 12. 2005⁵⁶⁹ je dnem zveřejnění návrhu opatření obecné povahy „*patnáctý den po vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který jej doručuje. Podmínkou přitom je, aby v této lhůtě byl návrh opatření zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup.*“ Podle stejných pravidel bude určen i den oznámení opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1 SŘ). Dále se návrh publikuje způsobem v místě obvyklým – aby se o něm dozvěděl co nejširší okruh adresátů. Následně dochází k projednání a vypořádání připomínek, námitek. Dle této generální právní úpravy obsažené v § 172 odst. 3 SŘ je řízení o návrhu opat-

⁵⁶⁶ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád: komentář*, op. cit., s. 745.

⁵⁶⁷ Dotčenými orgány jsou orgány uvedené v § 136 odst. 1 SŘ. Dotčenými orgány jsou orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1 SŘ) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu. Dále územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Význam dotčených orgánů a jejich kooperace se správním orgánem, vydávajícím opatření obecné povahy je zásadní v oblasti environmentální regulace, zároveň je naplněním zásady zakotvené v § 8 SŘ (dobrá správa, souladnost postupů, naplnění principu legitimního očekávání).

⁵⁶⁸ Připomínky k návrhu na vydání opatření obecné povahy může podávat kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Vedle připomínek mohou osoby, kterým bylo přiznáno relevantnější postavení v procesu tvorby opatření obecné povahy, podat námitky. Jedná se o vlastníky nemovitých věcí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Dále se jedná o jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, určí-li tak přímo správní orgán. Dle rozsudku NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, je posouzení postavení osoby realizující ochranu svých práv rozhodné k zacházení s jejím podáním jako s námitkami či připomínkami, rozhodný není obsah podání či jeho kvalita.

Připomínky se uplatňují písemně (zákon nestanoví lhůtu, do kdy se mohou podávat – proto by tak měl učinit správní orgán), koná-li se veřejné projednání, pak lze ústně při ústním projednání. Připomínky jsou podkladem pro opatření obecné povahy. Správní orgán je povinen se jimi zabývat, a vypořádat se s nimi v odůvodnění opatření obecné povahy. Vypořádání připomínek je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Ne-souhlasu se způsobem vypořádání připomínky se lze dovolat pouze napadením celého opatření obecné povahy, či jeho části. Nelze se domáhat pouze přezkumu vypořádání té dané konkrétní připomínky.

Námitky se podávají obligatorně písemně, musí být odůvodněny. Námitky se podávají ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu opatření obecné povahy. Námitky jsou právně kvalifikovanější prostředek, když rozdíl oproti připomínkám spočívá ve způsobu jejich vyřízení. Správní orgán, vydávající opatření obecné povahy, musí o námitkách rozhodnout samostatný rozhodnutím, které obsahuje vlastní odůvodnění. Samostatně rozhodnutí je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Nelze se proti němu odvolat ani podat rozklad, nicméně lze využít přezkumné řízení či obnovu řízení. V úvahu přichází také žaloba dle § 65 an. SŘS.

⁵⁶⁹ Závěr č. 20 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005. e-Government [online]. Ministerstvo vnitra, publikováno 5. 12. 2005 [cit. 9. 3. 2017].

ření obecné povahy písemné, pokud nebude ze zákona stanoveno nebo správním orgánem určeno, že se koná veřejné projednání návrhu. Dobu a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí na úřední desce nejméně 15 dnů předem. Oznámení musí být zveřejněno taktéž na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat. Pokud hrozí nebezpečí z prodlení, je možné uvedenou patnáctidenní dobu zkrátit. Nestanoví-li zákon jinak, musí zkrácená doba činit nejméně 5 dní.

Význam připomínek a námitek spočívá zejména v nemožnosti podat opravný prostředek proti vydanému opatření obecné povahy. Rozhodování o námitkách a připomínkách postrádá prvek nestrannosti rozhodujícího správního orgánu, neboť o nich rozhoduje tentýž správní orgán. Zvláštní zákony mohou právo podat připomínky, nebo námítky vyloučit (*lex specialis*).

Účinnost je upravena v § 173 SŘ. Opatření obecné povahy, obsahující odůvodnění, se oznamuje veřejnou vyhláškou, nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. „*Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení; stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172.*“⁵⁷⁰ V zásadě tak opatření obecné povahy může nabýt účinnosti v uvedených okamžicích – patnáct dnů po vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou je oznámeno, nebo dnem vyvěšení této veřejné vyhlášky, navíc to bude dokonce před řádným postupem přijetí opatření obecné povahy, jak je upraven v § 172 správního řádu – avšak pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon.

Předpokladem účinnosti opatření obecné povahy je jeho vyvěšení na úřední desce, bez ohledu na to, zda bylo v témže termínu zveřejněno rovněž způsobem umožňujícím dálkový přístup (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 AOs 1/2012-33).

Opatření obecné povahy může být vydáno na dobu určitou, i neurčitou. Opatření obecné povahy, které je ze zákona vydáváno na dobu určitou, jsou například plány ochrany památkových rezervací a památkových zón (§6a zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči). „*Plán ochrany lze vydat na dobu nejdéle 10 let.*“⁵⁷¹ Je-li vydáno na dobu neurčitou, předpokladem jeho zániku je vydání nového opatření obecné povahy, které bude již vydané opatření obecné povahy rušit.

Co do opravných prostředků proti opatření obecné povahy, pak proti vydanému opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek dle správního řádu (srov. § 173 odst. 2 SŘ). Přichází v úvahu pouze zjištění souladu daného opatření obecné povahy s právními předpisy v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Přezkumné řízení se zahajuje z moci úřední, a není

⁵⁷⁰ Ust. § 173 odst. 1 SŘ.

⁵⁷¹ Ust. § 6a odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále také „zákon č. 20/1987 Sb.“).

nárokové. Toto řízení nemá účastníky řízení, a proto je postupem *sui generis*, na který se pouze použijí pouze přiměřeně ustanovení o přezkumném řízení.⁵⁷² Výjimkou je přezkumné řízení u opatření obecné povahy, které je vydáno územně samosprávným celkem v rámci jeho samostatné působnosti. Účastníkem přezkumného řízení o tomto typu opatření obecné povahy je dle rozsudku NSS ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 Aos 1/2013-35, tento územně samosprávný celek. Uvedené je důsledkem ochrany ústavně zaručeného práva na samosprávu, k jehož narušení zrušením tohoto typu opatření obecné povahy dochází. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci (*ex nunc*).

V ustanoveních § 101a - 101d soudního řádu správního je upraveno řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Návrh dle těchto ustanovení lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí. Přitom do 31. 12. 2017 právní úprava stanovila, že lze napadnout opatření obecné povahy do 3 let ode dne nabytí jeho účinnosti (k tomu více v podkapitole 3. 5). Do 31. 12. 2011 byl věcně příslušným k rozhodování o těchto návrzích Nejvyšší správní soud, od 1. 1. 2012 jsou to soudy krajské. Významnou změnou učiněnou k témuž datu je, že soudy jsou od 1. 1. 2012 při rozhodování vázány rozsahem a důvody žalobního návrhu. Do uvedeného data soud při rozhodování posuzoval soulad opatření obecné povahy se zákonem, dále to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom nebyl vázán právními důvody návrhu. Uvedené vedlo k vytvoření rozsáhlé judikatury v oblasti soudního přezkumu opatření obecné povahy, zejména zavedení pětistupňového algoritmu soudního přezkumu daných opatření obecné povahy (vyjádřený v rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). Ten spočíval v přezkumu celkem pěti kroků. Za prvé v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Od 1. 1. 2012 slouží soudu algoritmus soudního přezkumu – s ohledem na vázanost rozsahem návrhu na zrušení části či celého opatření obecné povahy – pouze jako pomocné měřítko.

K soudnímu přezkumu opatření obecné povahy odkazují na zcela na podkapitolu 3. 5.

⁵⁷² ČERNÍKOVÁ, K. *Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy* [online]. Brno, 2016. 77 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 43.

V rámci ochrany životního prostředí právní úprava výslovně předpokládá využití opatření obecné povahy.

Například opatření obecné povahy, kterým se upravuje obecné nakládání s povrchovými vodami dle § 6 odst. 4 vodního zákona (k tomu dále oddíl 3. 3. 5), mimo pravomoc jedničkové obce se jedná o řadu dalších opatření obecné povahy dle vodního zákona (opatření obecné povahy, kterým se ve veřejném zájmu dočasně upravuje, omezuje či zakazuje povolené nakládání s vodami, kterým se stanoví nebo mění ochranné pásmo vodního zdroje, kterým se stanovuje ochranné pásmo vodního díla, kterým se stanoví záplavové území a jeho aktivní zóny, kterým se vydávají národní plány povodí nebo kterým se vydávají plány pro zvládání povodňových rizik). Dále předpokládá využití opatření obecné povahy zákon o ochraně přírody a krajiny, avšak zde není pravomocný obecní úřad jedničkové obce (opatření obecné povahy, kterým se zakazuje nebo omezuje rušivá činnost v rámci obecné ochrany rostlin a živočichů dle § 5 odst. 1, dále povolení výjimek z ochrany přírody a krajiny dle § 5b odst. 4, § 56 odst. 1, 2 a 4, § 64 omezení vstupu z důvodu ochrany přírody a krajiny), nebo zákon o státní památkové péči, avšak ani zde není pravomocný obecní úřad jedničkové obce (jedná se o plány ochrany památkových rezervací a památkových zón, případně jejich částí dle § 6a). Stejně tak s využitím opatření obecné povahy počítá zákon o ochraně veřejného zdraví. Konkrétně dle § 82a, ve spojení s § 94a uvedeného zákona je jednou z možností krajské hygienické stanice při řízení jakosti vod ke koupání v přírodních koupalištích na povrchových vodách stanovit dočasný nebo trvalý zákaz používání vody ke koupání, pokud se dozví o neočekávané situaci nebo je-li voda ke koupání znečištěna, stejně tak ukončení zákazu, právě formou opatření obecné povahy. Dále se jedná o opatření obecné povahy, kterým se vydává monitorovací kalendář. Dle zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, se jedná o ochranné ornitologické pásmo letišť, nebo ochranné hlukové pásmo letišť. V praxi, sic s tím výslovně zákon nepočítá, je ve formě opatření obecné povahy vydáváno omezení, či zákaz vstupu do honitby nebo jejích částí, omezení jízdy koňmi a tažnými psy a omezení jiných sportovních nebo zájmových činností v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovu, dle § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti. Lze uvažovat o využití opatření obecné povahy i v jiných environmentálních oblastech (problematika ochranných pásem přírodních léčivých zdrojů, problematika omezení vstupu do lesa, chráněné rybí oblasti).

Zcela zásadním předpisem je stavební zákon, když ve formě opatření obecné povahy jsou vydávány jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace, a to mimo jiné s dotčením jedničkových obcí. Ať už se jedná o územní plán, regulační plán, vymezení zastavěného území, územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území. Zde se výrazně uplatňuje zásada *lex specialis derogat lex generali*, neboť stavební zákon obsahuje nejširší škálu zvláštních ustanovení, oproti obecné úpravě ve správním řádu. Rozsáhlá judikatura, dopadající na opatření obecné povahy pochází právě z oblasti přezkumu územně plánovací dokumentace.

Opatřením obecné povahy se v rámci ochrany životního prostředí zabývá například ve své disertační práci L. Bahýřová.⁵⁷³

3.3.5 Výjimky z obecného nakládání s povrchovými vodami

Jako reprezentativní příklad opatření obecné povahy vydaného obecním úřadem na úseku ochrany životního prostředí jsem zvolila výjimky z obecného nakládání s povrchovými vodami. Tento oddíl je zpracován na základě mého příspěvku *EXCEPTIONS TO GENERAL USE OF SURFACE WATER*⁵⁷⁴. Protože se právě na tomto nástroji dá vhodně pokázat analýza environmentálního opatření obecné povahy se svými specifiky oproti úpravě obecné (správně právní), zvolila jsem tento nástroj kvantitativní ochrany vody, přestože jej obce často nevyužívají, ba naopak.

Voda je jednou ze základních součástí životního prostředí plnící řadu nezastupitelných funkcí. Je předpokladem veškerého života na Zemi, je využívána při stále větším množství lidských aktivit (zemědělství, průmysl, doprava, rekreace, apod.). Proto je nezbytné zajištění dostatečného množství neznečištěné vody, jejíž výskyt je však omezený – lze hovořit nejen o kvalitativním, ale i kvantitativním zajištění vody. Z tohoto důvodu bylo nutné přistoupit k regulaci lidských činností, které stav vody ovlivňují. Vodoprávní regulace představuje právní úpravu, jejímž předmětem je zejména ochrana povrchové vody, stanovení podmínek pro hospodárné využívání vodních zdrojů, pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod, či vytvoření podmínek pro snižování nepříznivých účinků povodní a sucha. Vodoprávní regulace je významným předmětem vodního hospodářství v České republice. Mezi nejdůležitější úkoly vodního hospodářství patří zajištění zásobování obyvatelstva pitnou vodou a zmírnění následků extrémních jevů počasí, jako jsou povodně a sucho⁵⁷⁵. Právě tyto hraniční stavy počasí a důsledky, které s sebou přinášejí, jsou jedním z důvodů regulace výjimek z obecného nakládání s povrchovými vodami.

Tento oddíl se věnuje výhradně regulaci obecného nakládání s povrchovou vodou, a to konkrétně otázce výjimek z obecného nakládání s povrchovými vodami, které jsou vydávány formou opatření obecné povahy, obecními úřady jedničkových obcí. Opatření obecné povahy je vydáváno jako alternativní forma k výjimkám, vydaným formou správního rozhodnutí, když rozdíl mezi uvedenými vyplývá právě z podstaty odlišností mezi správním rozhodnutím jako individuálním správním aktem a opatřením obecné povahy, jakožto správním aktem smíšené povahy.

Základní právní úpravu nakládání s povrchovými vodami tvoří veřejnoprávní regulace obsažená v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách (jehož zkratka byla zavedena již shora

⁵⁷³ BAHÝŘOVÁ, L., 2012, op. cit.

⁵⁷⁴ ŠVARCOVÁ, Kateřina. *EXCEPTIONS TO GENERAL USE OF SURFACE WATER*, op. cit.

⁵⁷⁵ Ministerstvo zemědělství. *Voda* [online]. eAGRI. © 2009-2015 Ministerstvo zemědělství [cit. 9. 3. 2017].

jako „vodní zákon“ nebo „VZ“)⁵⁷⁶, jsou-li předmětem zájmu výjimky z obecného nakládání s povrchovými vodami pak konkrétně v § 6 odst. 4 VZ. Pro analýzu příslušných konsekvencí, je nutné zabývat se regulací obsaženou zejména v § 115a VZ.

Právní úprava vod dle vodního zákona⁵⁷⁷ je diferencována dle povahy vod – když jsou rozlišovány vody povrchové a podzemní, jejich příslušná regulace. Povrchovými vodami jsou vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu. Tento charakter neztrácejí, ani protékají-li přechodně zakrytými úseky, přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo v nadzemních vedeních. Jedná se o vody ve stavu skupenství kapalném i pevném. Jedná se o vody ve vodních tocích, přehradách, jezerech, jiných přirozených i umělých prohlubních. Povrchovými vodami jsou také srážkové vody odtékající po zemském povrchu, nebo vody ve štěrkovištích⁵⁷⁸. Uvedená zákonná definice povrchových vod odpovídá definici dle Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. 10. 2000⁵⁷⁹, až na brakické a pobřežní vody, když těmito Česká republika z povahy jejich geografických aspektů nedisponuje.

Nakládání s povrchovými vodami zahrnuje různorodé aktivity. Dle § 2 odst. 9 VZ je nakládáním s povrchovými vodami zejména vzdouvání pomocí vodních děl, využívání jejich energetického potenciálu, jejich odběr a další způsoby, jimiž lze využívat jejich vlastnosti nebo ovlivňovat jejich množství, průtok, výskyt nebo jakost. Jedná se o zákonnou definici, která je přes demonstrativní míru kazuistiky otevřena obsahovému naplnění.

Právní úprava nakládání s povrchovými vodami odráží fakt omezené dostupnosti tohoto přírodního zdroje, pod vlivem gradujících civilizačních a environmentálních nároků. Kapacita povrchových vod neodpovídá lidským potřebám a požadavkům. Dalším limitujícím faktorem je nutnost ochrany povrchové vody jako složky životního prostředí, kdy důvodem je nejenom lokace velkého množství organismů v těchto vodách, ale její široké ekologické funkce. Celospolečenské požadavky na využívání povrchové vody se dostávají do konfliktu s environmentálními – ekologickými funkcemi vody, což označuje M. Sobotka jako jeden z konfliktů, který vzniká při nakládání s vodami vůbec („*veřejný konflikt*“). Dru-

⁵⁷⁶ Který transponuje četné směrnice přijaté v rámci vodní politiky Evropské unie. Východiska této regulace lze nalézt také v mezinárodněprávních dokumentech.

⁵⁷⁷ Neboť dlužno podotknout, že touto není regulace vod vyčerpána. Navíc je nutné rozlišovat režim vod důlních, vod odpadních, vod, které jsou vyhrazenými nerosty, vod, které jsou přírodními léčivými zdroji a zdroji přírodních minerálních vod.

⁵⁷⁸ Ministerstvo zemědělství. *Výklad sekce vodního hospodářství, Ministerstva zemědělství č. 91 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům ze dne 9. 5. 2011* [online]. Ministerstvo zemědělství, publikováno 5/2011 [cit. 9. 3. 2017].

⁵⁷⁹ Cílem této rámcové směrnice je prevence omezování znečištění vod, podpora jejich udržitelného užívání, zlepšení vodních ekosystémů a zmírňování účinků povodní a sucha s myšlenkou dosáhnout „dobrého ekologického a chemického stavu“ všech vod v Evropské unii. In: Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. 10. 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 3. 2017].

hým konfliktem označuje střet individuálních potřeb konkrétního uživatele s kapacitou či kvalitou daného vodního zdroje („*individuální konflikt*“).⁵⁸⁰ Regulace obecného nakládání s povrchovými vodami, resp. výjimky z něj (jeho úprava, omezení, zákaz) je vyjádřením uvedených konfliktů. Zajištění dostatečných zásob povrchových vod a jejich dobrý ekologicky i technický stav, je cílem vodohospodářské regulace (obsažené jak ve vodním zákoně, tak v uvedené směrnici).

Vodní zákon vymezuje dva základní režimy nakládání s povrchovými vodami. Jedná se o režim méně intenzivního nakládání s povrchovými vodami, tzv. obecné nakládání s povrchovými vodami. Druhým režimem je zvláštní nakládání, kdy se jedná o razantnější způsoby nakládání. Hlavním rysem odlišující uvedené režimy je, že obecné nakládání s povrchovými vodami se vyznačuje obecnou společnou regulací všech potenciálních uživatelů vod (z tohoto však může vodoprávní úřad stanovit výjimky, které jsou předmětem zájmu tohoto oddílu), zvláštní režim vykazuje ryzí prvek individuálního přístupu.⁵⁸¹

Obecné nakládání s povrchovými vodami je projevem tzv. veřejného užívání povrchových vod. „*Veřejným užíváním rozumíme užívání všeobecně přípustných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů.*“⁵⁸² Veřejné užívání jako právní institut vznikl dlouhodobým užíváním určitého materiálního statku – v této věci povrchové vody. Způsob užívání naplňuje dva znaky – dlouhodobost a celospolečenské uznání. Ústavní zakotvení veřejného užívání se nachází v čl. 2 odst. 3 Listiny. Uvedené zakládá oprávnění každého užívat veřejné statky v souladu s jejich účelovým určením. V souladu s výše uvedeným, se veřejné užívání dělí na obecné užívání (v tomto případě tedy obecné nakládání s povrchovými vodami) a zvláštní užívání. Zvláštní užívání odpovídá zvláštnímu režimu nakládání s povrchovými vodami a je odrazem mnohem intenzivnějšího nakládání s těmito vodami. Jedná se fakticky o povolenací režimy, jak jsou upraveny v § 8 an. VZ.

Je vhodné poukázat na vlastnický režim povrchových vod (§ 3 VZ). Vlastnictví k povrchovým vodám je vyloučeno ve vztahu ke všem subjektům, včetně státu.⁵⁸³ Povrchová voda je dle římskoprávní nauky věcí *res extra commercium* (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 22 Cdo 1244/2007), je dle současné právní teorie označována jako *res nullius* (věc ničí). Povrchové vody nejsou předmětem vlastnických ani jiných soukromých práv s vlastnictvím spojených, a to pro svoji neovladatelnost. Teprve až voda

⁵⁸⁰ SOBOTKA, M. Řešení potenciálních konfliktů při nakládání s vodami. In: Průchová, I., Hanák, J. a kol. *Voda v právních vztazích*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, č. 481, s. 15, 16.

⁵⁸¹ Ibid.

⁵⁸² HENDRYCH, D. a kol., 2012, op. cit., s. 307.

⁵⁸³ Pozn. nebylo tomu tak vždy, dle zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), platného a účinného do 31. 12. 2001 byla tato voda ve vlastnictví státu. In: HORÁČEK, Z.; KRÁL, M.; STRNAD, Z.; VYTEJČKOVÁ, V., 2013, op. cit., s. 19.

odebraná z povrchových vod je předmětem vlastnictví (stává se věcí v právním slova smyslu) toho, kdo ji odebral či subjektu, pro který byla odebrána⁵⁸⁴. Vlastnictví se nabývá až jejím odebráním⁵⁸⁵. K odebrání povrchové vody v souladu se zákonem, musí být zajištěn její legální přístup. Ten je možný při splnění zákonem stanovených podmínek. Toto zamyšlení nad vlastnickým režimem povrchových vod je významné při hledání odpovědi na otázku, zda jsou výjimky z obecného nakládání s povrchovými vodami (to je úprava, omezení nebo zákaz obecného nakládání s povrchovými vodami), činěné „bez náhrady“ konformní s jinými ústavními hodnotami.

Co je vůbec obecné nakládání s povrchovými vodami? Základní povinnosti při nakládání s povrchovými vodami jsou pro každého (jak pro fyzické, tak právnické osoby), vymezeny v § 5 odst. 1 VZ. Jedná se o obecné ustanovení s vysokým interpretačním charakterem, poukazuje na nezbytnost odpovědného a udržitelného užívání vod.

Dle § 6 odst. 1 VZ „Každý může na vlastní nebezpečí bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu odebírat povrchové vody nebo s nimi jinak nakládat pro vlastní potřebu, není-li k tomu třeba zvláštního technického zařízení.“ Jedná se o *ex lege* stanovené oprávnění každého nakládat s povrchovými vodami, za splnění citovaných podmínek. První podmínkou je „na vlastní nebezpečí“ (bez odpovědnosti druhých osob – správců vodních toků, vlastníků vodních děl, vlastníků pozemků koryt vodních toků a jiných osob za případně vzniklou újmu dané osobě), za druhé „pro vlastní potřebu“, za třetí „bez potřeby technického zařízení“ (tím je i sebemenší čerpadlo), za čtvrté „povrchovou vodu odebírat či s ní jinak nakládat“. Typicky se jedná o nakládání s vodami při činnostech v rámci potřeb domácnosti, zalévání sazenic vodou z potoka prostřednictvím konve, bruslení po zamrzlé hladině, užívání k rekreačním účelům, plavení zvířat, koupání, mytí, brodění apod. Ust. § 6 odst. 2 VZ rozšiřuje pojem obecného nakládání s povrchovými vodami, když zvláštní režim (povolení nebo souhlas vodoprávního úřadu) není třeba k zachycování povrchových vod jednoduchými zařízeními na jednotlivých pozemcích a stavbách, nebo ke změně přirozeného odtoku vod za účelem jejich ochrany jednotlivých pozemků nebo staveb před škodlivými účinky těchto vod. Jedná se například o jednoduché hrázky a stružky.⁵⁸⁶ Stejně tak rozšiřuje pojem obecného nakládání §§ 7, 8 VZ. Primárně je tak nutno posoudit, zda se jedná o obecné nakládání s povrchovými vodami, či nikoli. Tím je mimo uvedené také zneškodňování vod srážkových. Dle kritérií, například kvantity ovlivňující vodní poměry, se však může jednat také o činnosti jinak vyžadující povolení dle § 8.⁵⁸⁷

⁵⁸⁴ TUREČEK, K. a kolektiv. *ZÁKON O VODÁCH č. 254/2001 Sb. s komentářem*. Praha: Sondy s.r.o., 2002, s. 14, 18.

⁵⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 22 Cdo 1244/2007, op. cit.

⁵⁸⁶ TUREČEK, K. a kolektiv, 2002, op. cit., s. 14, 18.

⁵⁸⁷ Dle § 8 odst. 1 VZ je výslovně řečeno, že povolení je třeba tam, kde se nejedná o obecné nakládání s vodami. Primárně je tak nutno posoudit, zda se nejedná o obecné nakládání s povrchovými vodami. Dle kritérií, například kvantity ovlivňující vodní poměry, se však může jednat také o činnosti vyžadující povolení

Obecné nakládání s povrchovými vodami je bezplatné, s ohledem na to – jeho úprava, omezení či zákaz, je bez náhrady. Dlužno zdůraznit, že „obecné nakládání“ zákonodárce zakotvil pouze ve vztahu k vodám povrchovým (nikoli podzemním).

Zákon stanoví působení, či důsledky činností, které nesmějí při obecném nakládání s povrchovými vodami nastat. Obecně lze nakládat s povrchovými vodami, ale je nutné se vyvarovat zejména ohrožování jakosti nebo zdravotní nezávadnosti vod, narušování přírodního prostředí, zhoršování odtokových poměrů, poškozování břehů, či vodních děl. Mimo samotnou úpravu ve vodním zákoně lze vysledovat zákonem stanovené zákazy s dopadem na obecné nakládání s povrchovými vodami i v jiných předpisech, například v lesním zákoně⁵⁸⁸, spočívající v zákazu narušovat vodní režim.

Dojde-li k porušení uvedených chráněných zájmů či vyžaduje-li to veřejný zájem (jak o něm bylo pojednáno v podkapitole 2. 1), je možné upravit, omezit nebo zakázat obecné nakládání s povrchovými vodami. Veřejný zájem je nutné nalézt v procesu rozhodování o této otázce, nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit (nález ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04). Dle § 6 odst. 4 VZ „*Vodoprávní úřad může obecné nakládání s povrchovými vodami rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy bez náhrady upravit, omezit, popřípadě zakázat, vyžaduje-li to veřejný zájem, zejména dochází-li při něm k porušování povinností podle odstavce 3 nebo z důvodu bezpečnosti osob. Působnost jiných správních úřadů ke stanovení podmínek k užívání těchto vod ke koupání není tímto zákonem dotčena.*“

Vodoprávním úřadem jsou v zásadě obecní úřady (dle § 105 odst. 1 VZ „*Obecní úřady upravují, omezují, popřípadě zakazují podle § 6 odst. 4 tohoto zákona obecné nakládání s povrchovými vodami, nejde-li o vodní toky tvořící státní hranice.*“)⁵⁸⁹ Jedná se o výkon přenesené působnosti.

Výjimka z obecného nakládání s povrchovými vodami může být vydána formou opatření obecné povahy nebo správním rozhodnutím. Při volbě vodoprávního úřadu, v jaké formě bude vydána výjimka z obecného nakládání s povrchovými vodami, je rozho-

dle § 8. Dle § 8 odst. 3 není povolení třeba k odběrům povrchových vod pro zjišťování a hodnocení stavu těchto vod (postup dle § 21 vodního zákona), dále k jednorázovému odběru povrchových vod v případech záchranných prací při mimořádných událostech, požárech a jiných živelních pohromách, k nakládání s povrchovými vodami při cvičení, dále při zásahu Hasičského záchranného sboru České republiky a jednotek požární ochrany, Policie České republiky, obecní policie nebo ozbrojených sil České republiky. Toto nakládání musí být při cvičení předem projednáno s vodoprávním úřadem. Do obecného nakládání s povrchovými vodami patří také užívání povrchových vod k plavbě a k odběru vody potřebné k provozu plavidel dle § 7 VZ.

⁵⁸⁸ Ust. § 20 odst. 1 písm. m) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon).

⁵⁸⁹ O hraničních vodách rozhodují krajské úřady, srov. § 107 odst. 1 písm. c) VZ. Dále se jedná o újezdní úřady na území vojenských újezdů.

dující vyhodnocení dodržení materiálních znaků obou uvedených správních aktů (opatření obecné povahy vs. správní rozhodnutí). Vodoprávní úřad nemůže postupovat zcela libovolně. S ohledem na povahu dané výjimky, kdy je vždy regulováno určité omezení obecného nakládání s povrchovými vodami v dané lokalitě, bude rozhodující – zda lze adresáty objektivně identifikovat, nebo se bude jednat o blíže neurčený a objektivně neidentifikovatelný okruh subjektů. Význam výjimek odpovídá bezodkladné nutnosti je realizovat. Proto také opatření obecné povahy dle § 6 odst. 4 nesnese odkladu. Zákonodárce zvolil zcela specifickou úpravu postupu vydání opatření obecné povahy, odrážející svá specifika v § 115a VZ.

Výjimka z obecného nakládání s povrchovými vodami může být vydána tedy formou opatření obecné povahy.

Novelou vodního zákona č. 150/2010 Sb., účinnou od 1. 8. 2010 zákonodárce výslovně uvedl, které úkony dle vodního zákona jsou vydávány ve formě opatření obecné povahy (sic se toto před uvedeným datem dovozovalo z obsahové stránky daného úkonu). Dle kategorizace vodního zákona se jedná o opatření obecné povahy týkající se ochrany vod, do kterého řadíme také opatření obecné povahy dle § 6 odst. 4 VZ, a opatření obecné povahy týkající se ochrany před povodněmi.

Opatření obecné povahy, upravující obecné nakládání s povrchovými vodami se nevyznačuje primátem, neboť tato výjimka může být vydána také formou správního rozhodnutí a o volbě formy rozhoduje dle povahy a příležitosti v konkrétním případě daný vodoprávní úřad. Takto nastavená právní úprava má reflektovat skutečné potřeby daného konkrétního případu. Bude-li vodoprávní úřad upravovat obecné nakládání s povrchovými vodami vůči konkrétním osobám, které jsou objektivně zjistitelné, bude vydáno ve formě správního rozhodnutí⁵⁹⁰. Jinak ve formě opatření obecné povahy

V následujících řádcích je pozornost zaměřena na vybrané specifické aspekty vycházející z § 115a VZ, související tedy právě s výjimkou dle § 6 odst. 4 VZ jako opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy upravující obecné nakládání s povrchovými vodami je opatřením ve smyslu § 115a VZ. Dle § 115a odst. 1 a 2 VZ opatření obecné povahy podle § 6 odst. 4 nabývá účinnosti před jeho projednáním, a to dnem vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se opatření obecné povahy oznamuje. Nestanoví-li vodoprávní úřad jinak. Projednání opatření obecné povahy je veřejné (nestanoví-li vodoprávní úřad jinak) a koná se v den, který vodoprávní úřad ve vyhlášce uvede. Veřejné projednání se nemůže konat dříve než 5 dnů po vyvěšení vyhlášky (§ 115a odst. 2 VZ). O vydání opatření obecné povahy uvědomí vodoprávní úřad dotčené osoby vhodným v místě obvyklým způsobem – záko-

⁵⁹⁰ HORÁČEK, Z.; KRÁL, M.; STRNAD, Z.; VYTEJČKOVÁ, V., 2013, op. cit., s. 278.

nem není stanoveno, jak má dojít k tomuto uvědomění. Běžně se bude jednat o popularizaci formou vyhlášení v místním rozhlasu či tisku, zveřejněním na ceduli v blízkosti vodního toku, jehož se výjimka týká apod.⁵⁹¹ S ohledem na to, že výjimky z obecného nakládání s povrchovými vodami jsou vydávány z důvodu veřejného zájmu, je nutno na publikaci a rozšíření povědomí o dané výjimce klást nebývalý význam. Zcela zásadní je v procesu vydání tohoto opatření obecné povahy odchylka od obecné úpravy obsažené ve správním řádu. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti „před projednáním, a to dnem vyvěšení této veřejné vyhlášky“.

Ke konfrontaci uvedené odchylky nutno poukázat na „obecný“ postup přijetí opatření obecné povahy dle správního řádu, jak bylo uvedeno shora v oddíle 3. 3. 4. Ve srovnání s uvedenou obecnou úpravou opatření obecné povahy, projednání opatření obecné povahy podle § 6 odst. 4 je ze zákona veřejné, tedy právní úprava primárně konstruuje přímý opak (nestanoví-li vodoprávní úřad jinak) a koná se v den, který vodoprávní úřad ve vyhlášce uvede. Veřejné projednání se nemůže konat dříve než 5 dnů po vyvěšení vyhlášky, uplatňuje se zde tedy kratší doba, která musí uplynout mezi oznámením veřejnou vyhláškou a konáním tohoto projednání.

V rámci dotazníkového šetření III. odpovědělo 51 % reprezentativního vzorku obcí, že projednání opatření obecné povahy je veřejné, 49 % obcí má za to, že není. Je otázkou, proč téměř polovina obcí neví, jaký procesní postup by měla dle zákona dodržet, pokud by přijímala opatření obecné povahy dle § 6 odst. 4 VZ. Je to proto, že tuto právní úpravu fakticky neaplikují (a odpověď je toliko náhodná)? Přitom se přece jedná o zcela zásadní aspekt procesního postupu přijetí tohoto typu omezení nakládání s povrchovými vodami (formou opatření obecné povahy).

Zásadním rozdílem je účinnost daného opatření obecné povahy dle § 6 odst. 4 VZ. Účinnost je v obecné rovině (dle obecné úpravy správního řádu) upravena v § 173 SŘ. Opatření obecné povahy, obsahující odůvodnění, se oznamuje veřejnou vyhláškou, nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. „*Hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení; stanoví-li tak zvláštní zákon, může se tak stát před postupem podle § 172.*“⁵⁹² V zásadě tak opatření obecné povahy může nabýt účinnosti v uvedených okamžicích – patnáct dnů po vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou je oznámeno, nebo dnem vyvěšení této veřejné vyhlášky, navíc to bude dokonce před řádným postupem přijetí opatření obecné povahy, jak je upraven v § 172 SŘ – avšak pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon. Tímto zvláštním zákonem je právě vodní zákon v § 115a odst. 1 VZ. Pro nabytí účinnosti je rozhodné vyvěšení opatření obecné povahy, formou vyhlášky na úřední desce vodoprávního úřadu, který jej vydává. Zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup není pro účinnost rozhodující, nicméně musí k ní dojít.

⁵⁹¹ HORÁČEK, Z.; KRÁL, M.; STRNAD, Z.; VYTEJČKOVÁ, V., 2013, op. cit., s. 282, 283.

⁵⁹² Ust. § 173 odst. 1 SŘ.

Bude-li v opatření obecné povahy stanoveno, že účinnosti nabývá později jak dnem vyvěšení na úřední desce, musí toto vodoprávní úřad s ohledem na náležitosti správních aktů řádně odůvodnit (srov. rozsáhlá judikatura vztahující se k náležitostem správních aktů). Co do obsahové stránky by měla z opatření obecné povahy vyplývat doba jeho účinnosti (ať už určením konkrétního data, či okamžiku, o jejímž nastání není pochyb, případně např. do odvolání daného opatření, tedy zrušení tohoto opatření obecné povahy).

Z uvedeného vyplývá, že vydání opatření obecné povahy je prvním úkonem ve věci – když vodoprávní úřad přímo vydá konečné opatření obecné povahy, ve vztahu k adresátům prvotně se realizujícím zveřejněním vyhlášky na úřední desce vodoprávního úřadu (zároveň je nutná jeho publikace dálkovým přístupem), jedná se tak o zcela rychlé přijetí opatření obecné povahy s jeho okamžitou účinností, reagující na potřebu operativně řešit situace pro ochranu zájmů chráněných vodním zákonem a zamezení vzniku nepříznivých následků (např. trýznivá sucha). Jde o připodobnění aktu vydanému z moci úřední.

Jaký je smysl veřejného projednání „po“ vydaném a účinném opatření obecné povahy? Jak bylo uvedeno shora, je zde primát veřejného projednání vydaného opatření obecné povahy, a to jako jistý druh kompenzace striktnosti zákona – když umožňuje vydat a ihned zaktivovat účinnost opatření obecné povahy jako první úkon ve věci. O tom, kdy se bude konat veřejné projednání, vyrozumí vodoprávní úřad v samotném oznámení daného opatření obecné povahy. Minimální doba, jako rozmezí mezi oznámením a konáním tohoto projednání, je „ne dříve jak 5 dnů po vyvěšení vyhlášky“. Fakticky se tak bude konat šestý den, počítáno ode dne zveřejnění.

Výrazným aspektem majícím vliv na uvedené je odchylka od pravidla zakotveného v § 1 odst. 2 SŘ ve vztahu k § 115a odst. 3 VZ, který vylučuje použití § 172 odst. 5 SŘ „*Ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu se v případě vydávání opatření obecné povahy podle § 6 odst. 4 nepoužije.*“ (užije se zde *zásada lex specialis derogat generali*). To znamená, že jsou v řízení vztahujícím se k opatření obecné povahy vyloučeny písemné odůvodněné námitky vlastníků nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy dotčena, případně námitky jiných osob určených správním orgánem, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Přičemž dle obecné správní úpravy mají tyto námitky velkou relevanci, neboť s námitkami se musí daný správní orgán řádně vypořádat, rozhodnout o nich, a toto rozhodnutí zdůvodnit. Rozhodnutí o každé námitce je součástí odůvodnění vydaného opatření obecné povahy. Nicméně zůstává uvedeným subjektům, stejně jako každému jinému, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatření obecné povahy přímo dotčeny, možnost uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Rozdíl mezi připomínkami a námitkami (které zde však nejsou možné dle nastavené první úpravy) zřetelně popisuje T. Kocourek. „*Rozdíl mezi právem uplatnit připomínku a právem uplatnit námitku je kvalitativní. Připomínkami se správní orgán toliko zabývá jako podkladem pro rozhodnutí, jinými slovy řečeno je povinen k nim přiblížnout a vypořádat se s nimi v odůvodnění opatření obecné povahy. Námitky mají přísnější procesní režim a kladou větší požadavky na správní orgán,*

*neboť je třeba o nich vydat rozhodnutí. Toto rozhodnutí musí vycházet ze skutkového stavu zjištěného v takové míře, že o něm nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgán se v rozhodnutí o námitkách musí detailně vypořádat s argumentací osoby uplatňující námitky, včetně případných návrhů na dokazování.*⁵⁹³

Pokud v případě výjimky dle § 6 odst. 4 VZ zde již máme účinné opatření obecné povahy, nejsou na ústním projednání vznesené připomínky podkladem pro dané opatření obecné povahy, spíše však mohou být impulzem pro jeho změnu, nebo zrušení. Význam samotného „veřejného projednání“ odpovídá fakticky řádnému seznámení dotčených adresátů s předmětným opatřením obecné povahy, důvody jeho vydání, dobou účinnosti, apod.⁵⁹⁴ I takový význam je s ohledem na důvody, pro které vodoprávní úřad přistupuje k vydání opatření obecné povahy v této věci (typicky zvýšená hladina povrchové vody, povodňové stavy, či naopak extrémní sucha), vysoce relevantní. Pokud by nedošlo k veřejnému projednání, mohou být tyto připomínky uplatněny písemně. S ohledem na již účinné opatření obecné povahy upravuje § 115a odst. 4 povinnost vodoprávního úřadu zveřejnit následně vypořádání připomínek na své úřední desce (postupem dle § 25 SŘ).

K uvedenému je vhodné doplnit názor L. Bahýřové, dle které takový postup přijetí a nabytí účinnosti opatření obecné povahy se přiči smyslu a účelu zavedení tohoto institutu do českého právního řádu, když se zcela obchází možnost vyjádření dotčených subjektů ještě před účinností opatření, které je zavazuje a dotýká se jejich zájmů. Jakkoli se totiž po vydání tohoto opatření obecné povahy bude konat veřejné projednání za účasti dotčených osob, není zřejmé, jak by se uplatněné připomínky mohly promítnout (aniž by bylo vedeno další řízení) do již účinného správního aktu.⁵⁹⁵ Navíc může být veřejnost z projednání opatření obecné povahy zcela vyloučena (§ 115a odst. 2 VZ). Fakticky nulový vliv případného veřejného projednání (již účinného opatření obecné povahy) zaručuje vyloučení aplikace ustanovení § 172 odst. 5 SŘ, z něhož by bylo možné dovozovat nutnost změny opatření obecné povahy v případě změny nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách, byť uplatněných až při veřejném projednání ex post. V rámci případného soudního přezkumu pak jen stěží bude možné úspěšně namítat, že vodoprávní úřad nezohlednil (v době přijímání) námitky či připomínky dotčených osob⁵⁹⁶.

Po smyslu dané úpravy se táže také T. Kocourek. Předestírá, že zde v době konání veřejného projednání máme reálně v definitivní podobě existující opatření obecné povahy, které bylo vydáno a oznámeno v souladu se zákonem, načež je tedy platné a účinné. Projednání takového opatření obecné povahy vůbec neproběhlo a ze zákona v těchto případech ani nikdy neproběhne. *„Může dodatečné projednání opatření obecné povahy změnit něco na jeho obsahu, či se jedná pouze o ryze formální završení procesu, které má vytvořit iluzi, že byla zachována pro-*

⁵⁹³ KOCOUREK, T., *Opatření obecné povahy dle vodního zákona* [online]. In: Právní rozhledy, č. 18/2010. C. H. Beck. Publikováno 24. 9. 2010, s. 650 [cit. 13. 1. 2016].

⁵⁹⁴ BAHÝŘOVÁ, L., 2012, op. cit., s. 149.

⁵⁹⁵ Ibid.

⁵⁹⁶ Ibid.

*cesní práva dotčených osob?*⁵⁹⁷ Nejsou tímto postupem absolutně krácena práva dotčených adresátů, nebylo by vhodnějším řešením nastolení předběžného opatření v rámci řízení o vydání opatření obecné povahy – a to pro zajištění dostatečné a včasné ochrany ohrožených veřejných zájmů? T. Kocourek nastiňuje protiústavnost takto nastaveného přijetí procesu opatření obecné povahy, vyloučení práva podat námitky kvalifikuje jako snížení úrovně procesních garancí ústavně zaručeného práva na ochranu vlastnictví (čl. 11 Listiny). Nespátřuje legitimní cíl v regulaci § 115a odst. 3, konstatuje fabulaci rychlosti řízení – když podání námitek v zásadě vícero adresátů by zpomalilo celý proces, zatížilo jej finančně. Rychlost procesu nesmí převážit nad zkrácením práv adresátů, ochranou vlastnického práva.⁵⁹⁸

S uvedenými názory nemohu souhlasit. Touto speciální úpravou opatření obecné povahy a procesu jeho přijetí dochází sice na první dojem k potlačení zásadního smyslu a povahy daného institutu, nicméně takový postup předpokládá samotný § 173 odst. 1 SŘ. Předpokladem zvláštního režimu nabytí účinnosti je hrozící vážná újma veřejného zájmu a pro v podstatě stejný důvod došlo k zakotvení této zvláštní úpravy ve vodním zákoně (z důvodu veřejného zájmu). Dlužno dodat, že téměř beze smyslu zůstává projednání tohoto opatření obecné povahy po jeho vydání, když tedy již máme opatření obecné povahy platné a účinné. Nicméně nelze souhlasit s tím, že dochází ke snížení garancí ústavně zaručeného práva na ochranu vlastnictví – když obecné nakládání s povrchovými vodami nevychází z primárních vlastnických režimů žádného subjektu. Při zvážení důvodů uvedené právní regulace lze přisvědčit ve prospěch uvedené právní úpravy – rychlosti procesu přijetí opatření obecné povahy, než naopak. Vždyť se jedná o regulaci, která je činěna v době, která nesnese pro svá hrozící rizika odkladu. Řádný proces přijetí opatření obecné povahy dle vodního zákona by při zachování všech lhůt a procesních postupů potlačil význam daného lokálního a časové regulace obecného nakládání s povrchovými vodami. Ze stejného důvodu i s ohledem na uvedení vlastnických režimů lze vnímat jako oprávněné zúžení vyjadřovacího režimu na připomínky (s vyloučením námitek).

Přijatá výjimka z obecného nakládání s povrchovými vodami ve formě opatření obecné povahy se mění nebo ruší stejným způsobem (přijetím měnícího nebo zrušujícího opatření obecné povahy).⁵⁹⁹

Z hlediska opravných prostředků se uplatní obecná úprava dle správního řádu, jak byla uvedena v oddíle 3. 3. 4., obdobně přezkum opatření obecné povahy v rámci soudního řízení správního. K soudnímu přezkumu opatření obecné povahy, která byla vydána před 1. 8. 2010 přechodná ustanovení opomenula vazbu na ta, jež jsou vydána dle § 6 odst. 4 VZ. Zde lze argumentačně vycházet z nálezů ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

⁵⁹⁷ KOCOUREK, T., 2010, op. cit., s.

⁵⁹⁸ KOCOUREK, T., 2010, op. cit., s.

⁵⁹⁹ Dle § 115a odst. 5 VZ „V případě změny nebo zrušení opatření obecné povahy se použijí odstavce 1 až 4 obdobně“.

Dle uvedeného nálezu je třeba dát přednost materiálnímu chápání opatření obecné povahy také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž, nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. „*Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem ... Ústavní soud respektuje doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává.*“⁶⁰⁰ Splňují-li „správní rozhodnutí“ vydaná do 31. 7. 2010 materiální znaky opatření obecné povahy, pak je lze soudně přezkoumat, neboť jinak by ani nemohla být ze zákona rozšířena jejich účinnost na adresáty, kteří nebyli původně účastníky správního řízení. Jinak by tato jejich účinnost musela být vyloučena.⁶⁰¹

V rámci dotazníkového šetření III. bylo zjištěno, že z reprezentativního vzorku obcí tyto vydávají kolem 0 až 14ti výjimek ročně (ale spíše jednu či žádnou). Přičemž obce vydávají výjimky jak správním rozhodnutím, tak opatřením obecné povahy.

3.3.6 Vyjádření, závazná stanoviska, stanoviska a další kvalifikovaná podoba vyjádření

Pro oblast ochrany životního prostředí jsou typické jiné úkony orgánů veřejné správy, které lze klasifikovat jako výstupy rozhodovací činnosti v širším slova smyslu, a tedy i rozhodovací činnosti malé obce, či obecního úřadu. Jedná se o takové úkony, kterými se přímo nezakládají, nemění nebo neruší práva a povinnosti jmenovitě určených osob, případně se neprohlašuje, zda taková osoba tato práva nebo povinnosti má či nemá. Přestože tyto nezasahují přímo do práv adresátů veřejné správy, slouží jako podklady pro další postupy. Obecná procesní právní úprava je obsažena v části IV. správního řádu, ve zbytku jsou roztrženy na jiných místech správního řádu⁶⁰², ale zejména v řadě složkových envi-

⁶⁰⁰ Nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

⁶⁰¹ Rámcově lze vymezit, že povinnosti uložené opatřením obecné povahy nelze přímo vynutit správní exekucí (srov. § 173 odst. 3 SŘ). Podmínkou provedení exekuce je vydání správního rozhodnutí (exekučního titulu) osvědčujícího existenci povinnosti, jehož adresátem je jmenovitě určená osoba. Dle § 116 odst. 1 písm. a) VZ se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že nedodrží opatření obecné povahy vydané za účelem úpravy, omezení nebo zákazu obecného nakládání s povrchovými vodami podle § 6 odst. 4 VZ. Za tento přestupek lze uložit pokutu do 20 000 Kč. Dle § 125a odst. 1 písm. a) se právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí totožného přestupku. Pokuta za tento přestupek je ve stejné výši, až 20 000 Kč. Vedle *lex specialis* ustanovení vodního zákona se použije k projednání uvedených správních deliktů správní řád a přestupkový zákon (jako *lex generalis*). Vodní zákon obsahuje společnou úpravu pro správní delikty. Významným jsou pravidla nastolená v § 125l VZ.

⁶⁰² Část IV. správního řádu se v souladu s § 158 odst. 1 SŘ vztahuje obdobně také na další úkony, které nejsou upraveny v ostatních částech správního řádu, a podle § 177 odst. 2 SŘ rovněž na další úkony, na které se nevztahují ustanovení o „formálním“ správním řízení. Tyto úkony je pak nutno posuzovat podle jejich skutečného obsahu, nikoli podle označení, a jedná se vlastně o všechny úkony, které nejsou rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy. K tomu JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2016, op. cit., s. 743-753.

ronmentálních zákonů (a proto je orientace v nich pro adresáty dané právní úpravy ne-
snadná). Správní řád v současnosti dopadá na veškeré postupy v oblasti veřejné správy,
které jsou výkonem veřejné moci⁶⁰³. Vždy se použijí základní zásady činnosti správních
orgánů, případně obdobně nebo přiměřeně další ustanovení správního řádu⁶⁰⁴. Optikou
malé obce v ochraně životního prostředí byla zvolena přílehavější klasifikace, sic i tato z té
obecné právně teoretické klasifikace vychází. Zájmem tohoto oddílu tak jsou vyjádření,
závazná stanoviska a stanoviska, a další kvalifikovaná podoba vyjádření.

Vyjádření není výstupem ze správního řízení dle části druhé a třetí správního řádu,
to je správního řízení v užším smyslu (typické správní řízení, jehož výstupem je individuální
správní akt v podpoře správního rozhodnutí, ostatně k tomu oddíl 3. 3. 1 až 3. 3. 3). Dílčí
zákony mohou výslovně uvést, že se na vyjádření nevztahuje správní řád (v uvedeném
smyslu vedení správního řízení), avšak právní úprava v tomto není důsledná.⁶⁰⁵ Vyjádření
vydávají obce jako dotčené územní samosprávné celky (z hlediska samostatné působnosti),
případně obecní úřady z pozice dotčeného správního orgánu, dokonce jej mohou podávat
také z pozice veřejnosti (jak bude uvedeno dále).⁶⁰⁶ Například dle § 11 odst. 4 zákona
o ochraně ovzduší obecní úřad může vydat své vyjádření k řízení podle odstavce 2 písm. b)
uvedeného zákona, a to do 15 dnů ode dne doručení podkladů ve věci, pokud se s kraj-
ským úřadem nedohodne jinak. „*Tento nástroj posiluje postavení obecního úřadu obce (z pozice orgá-
nu hájícího zájmy na ochraně ovzduší), kde má být stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2 umístěn a pro-
vozován, právě ve fázi rozhodování o tom, zda stacionární zdroj může být v určité lokalitě v obci umístěn či
nikoliv, a pokud ano, tak za jakých podmínek (viz § 12 odst. 3 první věta). Krajský úřad musí o vydání
takového vyjádření obecní úřad požádat a předat mu k tomu potřebné podklady. V případě vyjádření
obecního úřadu ve věci musí krajský úřad toto vyjádření zahrnout a nakládat s ním jako s podkladem pro
vydání svého závazného stanoviska dle § 11 odst. 2 písm. b). Není jím však vázán. Pakliže obsah daného
vyjádření nebude respektovat či se od něj jakkoliv odchýlí, je povinen tento svůj krok náležitě zdůvodnit.
Obecní úřad může vydat své vyjádření do 15 dnů od doručení podkladů ve věci od krajského úřadu, pokud
se s ním nedohodne na jiné, zpravidla delší lhůtě.*“⁶⁰⁷ S citovanou pasáží komentáře nemohu zcela
souhlasit. Povinnost krajského úřadu k výzvě obecního úřadu k vyjádření, jako taková utvr-
zuje, že zákonodárci záleží na názoru každé obce na umístění předmětného stacionárního
zdroje v dané lokalitě (neboť je tímto daná obec dotčena). Avšak pokud se jedná o vyjád-

⁶⁰³ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2016, op. cit., s. 743-753.

⁶⁰⁴ Dále obdobně příslušnost správního orgánu, vyloučení z projednávání a rozhodování věci, vedení řízení,
jednací jazyk, doručování, úřední deska, procesní způsobilost, úkony právnické osoby, zastupování
s výjimkou ustanovení opatrovníka, podání, počítání času, pořádková pokuta nebo vykázání z místa konání
úkonu, dále řízení před kolegiálním orgánem, podání vysvětlení nebo řízení o určení právního vztahu. Přimě-
řeně lze použít ve zbytku celý správní řád. K tomu JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.,
2016, op. cit., s. 743-753.

⁶⁰⁵ PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 227.

⁶⁰⁶ Nad rámec jedničkové obce se jedná například o vyjádření dle vodního zákona (dle § 18 odst. 1, nebo § 18
odst. 2).

⁶⁰⁷ MORÁVEK, J.; TOMÁŠKOVÁ, V.; BERNARD, M.; Vícha, O., 2013, op. cit., s. 114-141.

ření nezávazné, jak moc je fakticky posílena role obecních úřadů jako orgánu hájícího zájmy na ochraně lokálního ovzduší? Domnívám se, že nikoli.

Zvláštní formu vyjádření představuje dohoda obecního úřadu jako silničního správního úřadu (úkon dle části čtvrté správního řádu) v případě místních komunikací, která má obecnímu úřadu pomoci při posouzení závažnosti důvodů kácení.

Vyjádření vydávají například obecní úřady obce s rozšířenou působností dle § 79 odst. 4 až 6 zákona o odpadech, vyjádření jsou v různé podobě obsažena napříč složkovými zákony. Navíc záleží na způsobu pojetí tohoto nástroje, neboť pokud bude na obec nahlíženo jako na účastníka řízení ze zákona (například dle § 115 odst. 4, 16 VZ, nebo dle § 71 odst. 3 ZOPK, § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 76/2002 Sb.), mohou v takových řízeních podávat vyjádření, jejichž povaha je odlišná od dosavadního pojetí vyjádření. Jedná se o procesní úkon obce jako účastníka řízení.

Oproti obecnímu vyjádření jsou závazná stanoviska významným nástrojem prosazování environmentálních zájmů. Dle § 149 správního řádu: „*Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.*“ Procesně se jedná o úkon dle části IV. správního řádu. Podstatnými znaky s ohledem na uvedené je, že je vydáno dotčeným orgánem, a to na základě zákona. Závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím, jeho obsah je závazný pro výrokovou část konečného rozhodnutí správního orgánu. Je kvalifikovanou podobou vyjádření.⁶⁰⁸ Závazné stanovisko není určeno účastníku řízení, směřuje k orgánu veřejné správy, který vydává konečné rozhodnutí⁶⁰⁹. Závazná stanoviska jsou předmětem odborné diskuze, zároveň jsou formována správní judikaturou. Závazné stanovisko může vydat pouze takový správní orgán, který je k tomu na základě zákona oprávněn, jeho vydání musí mít zákonnou oporu⁶¹⁰. To, že dotčený orgán vydává závazné stanovisko, může být výslovně zákonem stanoveno (zákon přímo označuje tuto kvalifikovanou formu vyjádření jako závazné stanovisko).⁶¹¹ Ale právní úprava v tomto ohledu není důsledná, povahu závazného stanoviska mohou mít i souhlasy (jsou-li vydávány dotčenými orgány státní správy)⁶¹². V našem právním řádu je preferováno materiální pojetí závazného stanoviska, tedy naplnění kritérií § 149 odst. 1 správního řádu, před formálním pojmenováním

⁶⁰⁸ PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 229.

⁶⁰⁹ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2016, op. cit., s. 710-720.

⁶¹⁰ Ibid.

⁶¹¹ Například závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích dle § 44 ZOPK, nebo závazné stanovisko dle § 4 odst. 2, 3 ZOPK. Dále závazné stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí dle zákona o posuzování vlivů, stejně tak verifikační stanovisko dle uvedeného zákona o posuzování vlivů.

⁶¹² Například souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu dle § 9, § 10 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Nebo dle § 12 odst. 2 ZOPK „*K umístění a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.*“

daného stanoviska v příslušném zákoně (k tomu také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 As 52/2012-26).

Od 1. 1. 2018 právní úprava výslovně stanoví obsah závazného stanoviska. Dle § 149 odst. 2 SŘ *„Závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.“* Před uvedeným datem bylo dovozováno judikaturou, že se přiměřeně použije ustanovení o obsahu, formě a náležitostech správního rozhodnutí, zejména v případě negativního závazného stanoviska z důvodu přezkoumání zákonnosti závazného stanoviska jako závazného podkladu přezkoumávaného rozhodnutí (§ 67, § 68 SŘ)⁶¹³.

Je-li vydáno negativní závazné stanovisko, neprovádí správní orgán v rámci řízení o konečné rozhodnutí další dokazování a žádost zamítne. Závazné stanovisko je jedním z nejučinnějších nástrojů environmentální ochrany.

Dle § 149 odst. 5 SŘ *„Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.“*

Závazné stanovisko není samostatně přezkoumatelným správním rozhodnutím (k čemuž judikatura dospěla postupným vývojem, k tomu rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113). Protože je závazným podkladem konečného rozhodnutí, lze přezkoumat až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí.⁶¹⁴

Je však nutné se zabývat skutečnou povahou daného stanoviska, neboť například zákon č. 20/1987 Sb. v § 14 odst. 1, 2 ve spojení s § 44a odst. 3 stanoví odlišný režim tako-

⁶¹³ K tomu rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150.

⁶¹⁴ Pozn. dle § 149 odst. 6 SŘ *„Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.“*

Dle § 149 odst. 7 SŘ *„Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.“*

vého stanoviska, kdy může a nemusí vykazovat povahu závazného stanoviska, vedle toho může mít povahu správního rozhodnutí⁶¹⁵.

Ze správního řádu nelze zjistit, v jakých případech správní orgán vydává závazné stanovisko. Uvedené stanoví až složkové právní předpisy. Ty však nedodržují terminologii (jak bylo uvedeno shora) a proto je nutné vždy zkoumat materiální povahu daného „vyjádření“.

Již shora uvedené dle mého svědčí o *potvrzení čtvrté hypotézy*, kdy právní úprava je v tomto smyslu zcela nejednoznačná. Navíc roztržštěná napříč environmentálními předpisy a z hlediska identifikace, o jaký „nástroj“ v působnosti obce se jedná (zda se jedná o vyjádření, nebo závazné stanovisko či nikoli, o stanovisko nebo jinou podobu kvalifikované formy vyjádření) a tedy také z hlediska aplikace, je tato právní úprava zcela komplikovaná. Avšak k celkovému potvrzení této čtvrté hypotézy uvádím následující.

Například v § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, jsou upravena závazná stanoviska. Dotčené orgány vydávají závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Dle rozsudku NSS ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009-163 „*není v pravomoci stavebního úřadu přezkoumávat stanoviska dotčených orgánů. Dotčené orgány se v nich vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit stavební úřad sám.*“

Příkladem závazných stanovisek jsou závazná stanoviska dle ZOPK (§4 odst. 2, § 44, § 12 odst. 2, § 90 odst. 1 druhá věta „*Souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu.*“), avšak v případě jedničkové obce přichází v úvahu jediné závazné stanovisko, a to dle § 8 odst. 6 (k tomu dále oddíl 3. 3. 7).

V právní úpravě ochrany ovzduší platné a účinné do 31. 8. 2012, to je zákon č. 86/2002 Sb. byly obecní úřady jedničkové obce dle § 50 odst. 1 písm. a) dotčeným správním orgánem v územním, stavebním a jiném řízení podle stavebního zákona a vydá-

⁶¹⁵ Dle § 14 odst. 1, 2 zákona č. 20/1987 Sb. „*Zamýšlí-li vlastník kulturní památky provést údržbu, opravu, rekonstrukci, restaurování nebo jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí (dále jen "obnova"), je povinen si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, závazné stanovisko krajského úřadu. (odst. 1) Vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny (§ 17), je povinen ke zamýšlené stavbě, prodejnímu stánku, konstrukci a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a, 17). (odst. 2)“*

Dle § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb. „*Závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem. Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím.*“

valy stanovisko pro účely kolaudačního souhlasu z hlediska ochrany ovzduší u malých stacionárních zdrojů. Od 1. 9. 2012 toto vydávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností (§ 11 odst. 3 ZOO), obecní úřady se mohou toliko vyjadřovat (§ 11 odst. 4, viz shora).

V případě jiných složkových ani průřezových zákonů není upravena pravomoc jedničkové obce vydat závazné stanovisko.

Stanoviska jsou oproti těm závazným všechna ostatní, a jsou specifickým typem vyjádření dle § 154 správního řádu, případně jiným úkonem dle § 158 odst. 1 správního řádu. Lze je pracovně nazývat jako prostá stanoviska. Avšak s jejich „nezávazností“ to není zcela tak jednoduché, jak by se mohlo zdát.

Například dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona *„Dotčené orgány vydávají ... stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona.“* Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62 kritériem při posuzování je zde to, zda se jedná o stanovisko dle § 4 odst. 2 písm. a) nebo b) stavebního zákona to, zda je vydáváno za účelem vydání rozhodnutí ve správním řízení (tato jsou závazná stanoviska), nebo pro účely postupů, které nejsou správním řízením (tato jsou toliko stanoviska).

Rozdíl mezi stanoviskem oproti závaznému stanovisku je dán samotným jazykovým výkladem. Od závazného stanoviska vydaného dle § 149 SŘ se nemůže správní orgán rozhodující o konečném aktu nikdy odchýlit. V případě stanoviska může být konečné rozhodnutí v odůvodněných případech odlišné, avšak v určitých případech i jeho obsah může být závazný⁶¹⁶. Jedná se například o stanovisko dotčeného orgánu k zásadám územního rozvoje, územnímu plánu, regulačnímu plánu, vymezení zastavěného území, územnímu opatření o stavební uzávěře a územnímu opatření o asanaci území. Přestože stanoviska dotčených orgánů v těchto případech nejsou stavebním zákonem jako závazná označena, závaznými v dané věci *de facto* jsou.⁶¹⁷

Od stanovisek dotčených orgánů dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona je však třeba odlišit další dokumenty, které jsou jako stanoviska ve stavebním zákoně označeny. Avšak nejde o stanoviska dotčených orgánů dle § 4 odst. 2 písm. b), jejich účel je odlišný. Jedná se například o stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení, která slouží jako podklad nutný k podání žádosti o vydání územního rozhodnutí dle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Vlastníkem veřejné dopravní a technické infrastruktury může být právě obec. Obec je tím, kdo vydává stanovisko. Smyslem těchto stanovisek je zjištění, zda záměr bude mít zajištěno dopravní napojení a napojení na síť. Vyžaduje-li záměr vybudování nové nebo úpravu stávající veřejné dopravní a technické infrastruktury, je žadatel povinen předložit smlouvu s vlastníky veřejné

⁶¹⁶ ŽIDEK, D., 2017, op. cit., s. 114.

⁶¹⁷ Ibid.

dopravní a technické infrastruktury, z níž tato realizace vyplyne. Samotné vybudování bude předmětem dalších povolovacích procesů podle stavebního zákona a z hlediska zajištění optimalizace koordinace výstavby v území je vhodné, aby nejprve bylo rozhodnuto o umístění příslušné dopravní a technické infrastruktury a teprve poté o samotném záměru, ke kterému je třeba provést předmětné „zasítování“.⁶¹⁸

Například dle zákona o ochraně přírody a krajiny, obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu, nejde-li o zvláště chráněná území nebo jejich ochranná pásma, uplatňují stanoviska k územním plánům a regulačním plánům z hlediska své přenesené působnosti a dále z hlediska přenesené působnosti obecních úřadů a pověřených obecních úřadů (§ 77 odst. 1 písm. q). Jedná se toliko o stanovisko, které je obsahově závazné pro orgány územního plánování⁶¹⁹. Jedničkové obce stanovisko dle zákona o ochraně přírody a krajiny, vyjma nové právní úpravy § 8 odst. 6 (jak o ní bude pojednáno v oddíle 3. 3. 7) v rámci přenesené působnosti nevydávají. Nejsou k tomu ze zákona zmocněny.

Obdobně je tomu dle zákona o vodách, když jedničkovým obcím není svěřeno vydání stanovisek v rámci přenesené působnosti (například z hlediska ochrany vod uplatňují stanoviska k územním plánům a regulačním plánům obecní úřady obcí s rozšířenou působností, s výjimkou územních plánů těchto obcí, k tomu § 105, § 106 odst. 2 VZ). Opětovně obdobně je tomu dle zákona o odpadech dle § 79 odst. 1 písm. k), nebo zákona č. 289/1995 Sb. (§ 48 odst. 2 písm. d), k tomu dále § 58 odst. 2 „*Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím.*“).

V další v úvahu přicházející složkové regulaci není jedničkovým obcím taková pravomoc svěřena ani na úseku ochrany ovzduší, ochrany zemědělského půdního fondu, či jiné.

K problematice stanovisek je vhodné dodat, že dle § 4 odst. 7 stavebního zákona přichází v úvahu koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko („*Je-li dotčeným orgánem podle zvláštních právních předpisů tentýž orgán veřejné správy, vydává koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko, zahrnující požadavky na ochranu všech dotčených veřejných zájmů, které hájí. Koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko lze vydat pouze v případě, nejsou-li požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů v rozporu.*“). Dle výčtu uvedeného shora však v tomto postavení jedničkové obce nikdy nebudou (naopak v úvahu přichází obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady).

S uvedeným úzce souvisí postavení obce jako dotčeného správního orgánu dle § 136 odst. 2 SŘ. Postavení dotčeného orgánu je obci přiznáno za předpokladu, že se věc týká jejího práva na samosprávu. Nebude-li tedy obec v dané věci účastníkem řízení, bude mít

⁶¹⁸ ŽIDEK, D., 2017, op. cit., s. 122, 123, a dále PRŮCHA, Petr; GREGOROVÁ, Jana a kol., op. cit. s. 326.

⁶¹⁹ ŽIDEK, D., 2017, op. cit., s. 124.

postavení dotčeného orgánu, což jí zajišťuje práva dle odst. 4 (v souvislosti s posouzením otázky, zda zahájit řízení, nebo s již probíhajícím řízením nebo s výkonem dozoru právo nahlížet do spisu, vyjádřit se k ostatním podkladům pro vydání rozhodnutí, právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení). Zda jde v dané věci o samosprávu (samostatnou působnost), je nutné posuzovat s ohledem na zvláštní zákony upravující působnost územních samosprávných celků⁶²⁰.

V rámci dotazníkového šetření III. bylo zjištěno, že obec vydává stanoviska nejčastěji k územním, resp. stavebním záměrům, dále v rámci povolení kácení dřevin, stanoviska k inženýrským sítím v obci (vodovod, kanalizace, veřejné osvětlení), či dále jako silniční správní úřad.⁶²¹

V úvodu této podkapitola jsem vymezila, že v rámci tohoto oddílu bude zvolena klasifikace dalších výstupů rozhodovacího procesu obce v širším slova smyslu - vyjádření, závazná stanoviska a stanoviska (jak o nich bylo pojednáno shora), a konečně jiná kvalifikovaná podoba vyjádření. Jiná kvalifikovaná podoba vyjádření je, pokud zákon obcím přímo stanoví možnost podat námítky, nebo připomínky. Kvalifikovanost plyne z povahy námitek a připomínek, tedy jak se s nimi musí příslušný rozhodující subjekt vypořádat. Tak je tomu například u vyhlášení národního parku nebo jeho ochranných pásem (jak bude uvedeno v oddíle 3. 3. 8), nebo v řízeních dle stavebního zákona. Dle § 39 stavebního zákona dotčené obce mohou podat námítky proti návrhu zásad územního rozvoje. Dle § 89 odst. 4 stavebního zákona, *obec uplatňuje v územním řízení námítky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. Osoba, která může být účastníkem řízení podle § 85 odst. 2 písm. a) a b), může uplatňovat námítky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým může být její právo přímo dotčeno. Osoba, která je účastníkem řízení podle zvláštního právního předpisu, může v územním řízení uplatňovat námítky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. K námítkám, které nesplňují uvedené požadavky, se nepřihlíží.* Obdobně je

⁶²⁰ JEMELKA, L.; PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2016, op. cit., s. 654-658.

⁶²¹ K postavení obce jako silničního správního úřadu považují za podstatné zmínit, že právní úprava zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, nazvala ve vztahu k jedničkové obci výrazných změn k 31. 12. 2015. Původním záměrem novelizace bylo zcela vypustit jedničkové obce jako silniční správní úřady. V důsledku legislativního procesu nakonec byly jedničkové obce na úseku pozemních komunikací ponechány. Novelizace byla poměrně nekoncepční, její nedostatky jsou přehledně popsány v příspěvku MÁCHA, A. *Obec jako silniční správní úřad a její postavení v řízení dle § 142 SŘ.* In: Právní Rozhledy 7/2016, s. 257. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 30. 8. 2018]. S účinností od 14. 12. 2016 byly alespoň některé nedostatky zákonem č. 370/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, odstraněny. Dle § 6 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. je místní komunikace veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce. Vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí (§ 9 odst. 1). Dle § 40 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. jsou obecní úřady silničním správním úřadem, dle § 40 odst. 5 téhož zákona rozhodují o zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací a o vyřazení místní komunikace z této kategorie, vykonávají působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací s výjimkou věcí, o kterých rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností.

tomu v § 94w stavebního zákona, a v mnohých dalších ustanoveních. Vždy záleží také na tom, v jakém postavení obec vystupuje.

Jak bylo uvedeno již dříve, proces posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona o posuzování vlivů je významným průřezovým nástrojem ochrany přírody. Proto považují za nutné upozornit na možnost obce, vyjádřit se k záměrům nebo koncepcím, které jsou předloženy k posouzení jejich vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Obce mohou participovat (a vyjadřovat se) dle zákona o posuzování vlivů hned v několikerém postavení, kterým jsem se detailně zabývala v mé kapitole *Postavení „obce“ v rámci posuzování vlivů na životní prostředí*. op. cit. Proto na ni plně odkazují.

Nad rámec uvedeného je vhodné dodat, že další formou nástrojů (obecnou teorií sem řazených) by mohla být sdělení, kterými jsou sdělovány informace. Sdělení bývají označovány také jako informační úkony (k tomu sdělení o zveřejněné informaci dle § 5 ŽPInf, nebo samotné zpřístupnění informace dle uvedeného zákona), tyto však mají svoji svébytnou procesní úpravu se subsidiárním použitím správního řádu. V této práci bude o informačních úkonech samostatně pojednáno, a to v oddíle 3. 4. 3.

V teoretické rovině se jedná dále o osvědčení ve smyslu § 154 správního řádu. Obec by mohla vydat osvědčení o skutečnostech, spadajících v rámci její působnosti do její pravomoci, na úseku ochrany životního prostředí, které jsou jí známy a nejsou sporné. Formou nástrojů obce jsou také podněty, které mohou podávat (jako každý jiný subjekt) k příslušným orgánům veřejné správy. Těmto není v disertační práci věnována pozornost, neboť je ryze na uvážení obce, zda a v jaké oblasti podá podnět a nejedná se o nástroj obce s vyšší relevancí pro ochranu životního prostředí.

3.3.7 Závazné stanovisko k povolení kácení dřevin, kompenzace za ekologickou újmu

Jako reprezentativní příklad závazného staviska jedničkové obce bylo zvoleno závazné stanovisko k povolení kácení dřevin. Přestože jej nazývám reprezentativním příkladem, rešerší právní úpravy mám za to, že se ve skutečnosti jedná o jediný případ závazného stanoviska, které vydává jedničková obec.

Jak bylo uvedeno v oddíle 3. 3. 2, obecní úřad rozhoduje o povolení kácení dřevin dle § 8 odst. 1, resp. 3, 5 ZOPK. Uvedené je vydáváno ve formě správního rozhodnutí.

S účinností od 1. 1. 2018 obsahuje ustanovení § 8 ZOPK nově odst. 6, dle kterého *„Ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí je nezbytné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Toto závazné stanovisko vydává orgán ochrany přírody příslušný k povolení kácení dřevin. Povolení kácení dřevin, včetně uložení přiměřené náhradní výsadby, je-li v závazném stanovisku orgánu ochrany přírody stanovena, vydává stavební úřad a je součástí výrokové části rozhodnutí v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společ-*

ném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí. Odstavce 1 až 5 a § 9 se použijí pro kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolovaného v řízeních podle věty první obdobně.“

Citované se dostalo do právní úpravy v souvislosti s rozsáhlou novelizací stavebního zákona. Pokud je stavební záměr povolován ve fázi územního řízení v podobě rozhodnutí o umístění stavby (nikoli územního souhlasu, veřejnoprávní smlouvou nebo jinou formou)⁶²², bude nově obecní úřad rozhodovat o povolení kácení nikoli ve formě správního rozhodnutí, ale závazného stanoviska. Žádost o závazné stanovisko musí splňovat totožné náležitosti jako žádost o vydání povolení dle § 8 odst. 1, avšak navíc žadatel dokládá projektovou dokumentaci záměru⁶²³.

Obecní úřad postupuje při vyhodnocení žádosti zcela obdobně, jako když vydává povolení dle § 8 odst. 1 ZOPK. Proto v tomto zcela odkazují na oddíl 3. 3. 2. Závazné stanovisko však obsahuje závaznou část a odůvodnění.

Závazné stanovisko musí ve své závazné části obsahovat identifikaci dřevin, jejichž kácení lze nebo naopak nelze povolit, případnou náhradní výsadbu, dále odkaz na § 8 odst. 1, 6, § 76 odst. 1 písm. a) ZOPK. V odůvodnění musí obecní úřad uvést, v čem jsou naplněny závažné důvody k povolení kácení, vyhodnocení funkčního a estetického významu dřeviny, odůvodnění přiměřenosti náhradní výsadby, odkaz na podklady, z nichž vycházel a úvahy, jimiž se řídil při jejich hodnocení. Vzor závazného stanoviska nabízí metodická instrukce⁶²⁴.

Obecní úřad bude mít v řízení dle stavebního zákona postavení dotčeného orgánu (§ 90 odst. 16 ZOPK). S tím souvisí, že obecní úřad má například oprávnění k výkonu správního dozoru.

Kácení dřevin následně povolí, stejně tak stanoví výsadbu, svým rozhodnutím stavební úřad. Do výroku rozhodnutí převezme závaznou část stanoviska, do odůvodnění pak jeho odůvodnění.⁶²⁵

3.3.8 Vyjádření, stanoviska, kvalifikovaná podoba vyjádření obce dle zákona o ochraně přírody a krajiny

Protože dne 1. 6. 2017 vstoupila v účinnost novela ZOPK, publikovaná ve sbírce zákonů pod č. 123/2017 Sb., která přinesla poměrně zásadní změny právní úpravy, byla oblast ochrany přírody a krajiny vybrána jako reprezentativní oblast, ve které bude poukázáno na možnosti vyjádření obce (vyjádření, stanoviska, kvalifikovaná podoba vyjádření). Protože

⁶²² VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 98-110, op. cit. V těchto případech se nadále uplatí režim § 8 odst. 1, a obecní úřad vydá povolení.

⁶²³ Ministerstvo životního prostředí. Metodická instrukce ..., 2017, op. cit., s. 43.

⁶²⁴ Ministerstvo životního prostředí. Metodická instrukce ..., 2017, op. cit., s. 51, 52.

⁶²⁵ VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 98-110.

byla sdělovacími prostředky prezentována zásadnost této novely zejména ve vztahu k národním parkům, zaměřím svoji pozornost ještě úžeji. A to právě na možnosti vyjádření obce v rámci právní regulace národních parků. Vedle ochrany přírody má novelizovaná úprava zajistit větší stabilitu, trvale udržitelný rozvoj obcí a „komunální slovo“ při rozhodování o národních parcích. Jaké změny týkající se obcí v národních parcích tedy novela přinesla a týkají se možnosti obce se kvalifikovaně vyjadřovat?⁶²⁶

Participace obcí na ochraně přírody v národních parcích spočívá ve výkonu samostatné působnosti, neboť státní správu ochrany přírody na území národních parků a jejich ochranných pásem vykonávají v rozsahu obecních úřadů (a také pověřených obecních úřadů a obecních úřadů obcí s rozšířenou působností) správy národních parků, jako orgány ochrany přírody⁶²⁷. Při výkonu samostatné působnosti se obec projevuje jako institucionalizovaná forma veřejnosti – občanů obce, hájící často ne zcela „proenvironmentální“⁶²⁸ zájmy obecní samosprávy. Ty se dostávají do konfliktu se zájmy ochrany přírody v národních parcích.

Zásadní pro participaci obcí na ochraně přírody v národních parcích je § 71 ZOPK (jak byl ostatně vymezen v podkapitole 2. 3). Dle § 71 odst. 1 se obce prostřednictvím svých orgánů zapojují do ochrany přírody a krajiny ve svých územních obvodech. Vyjadřují se k vyhlášení a rušení zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem. Národní parky, stejně jako jejich ochranná pásma, byly dle právní úpravy účinné do 31. 5. 2017 vyhlášovány zákonem⁶²⁹. Toto vymezení nebylo přesné, když pouze jeden národní park – a to Národní park České Švýcarsko, byl vyhlášen samostatným zákonem, další tři byly vyhlášeny nařízením vlády (Národní park Šumava, Národní park Podyjí, Krkonošský národní park). Od 1. 6. 2017 jsou všechny čtyři národní parky, společně s ochrannými pásmi⁶³⁰ vyhlášeny zákonem o ochraně přírody a krajiny (srov. § 15a, § 15b, § 15c a § 15d, společně s přílohami č. 1 – 4). Vystane-li potřeba vyhlášení nového národního parku, budou obce participovat na projednání záměru na vyhlášení národního parku dle § 40 uvedeného zákona, potažmo vyjadřovat se dle pravidel legislativního procesu připomínkami⁶³¹. Ministerstvo životního prostředí⁶³² zajistí zpracování záměru vyhlásit národní park, příp. jeho ochranné

⁶²⁶ Tato část je zpracována na základě mé kapitoly ŠVARCOVÁ, Kateřina. *Municipalities Located in National Parks*, op. cit.

⁶²⁷ Ust. § 78 ZOPK.

⁶²⁸ K tomu např. JANOŠ, V. *Šumavští starostové vyzvali politiky: umožněte kácet, nebo zrušte park*. iDNES.cz. Publikovaný 29. 7. 2011 [online]; nebo Starostove-nezavisli.cz. *Národní park? Až se obce a úřady shodnou, vzkazuje ministerstvo*. Starostove-nezavisli.cz. Publikovaný 20. 5. 2013 [online]. [vše cit. 18. 8. 2017].

⁶²⁹ Ust. § 15 odst. 5, ve spojení s § 37 ZOPK (ve znění platném a účinném do 31. 5. 2017).

⁶³⁰ Pozn. ochranné pásmo má aktuálně Národní park Podyjí a Krkonošský národní park.

⁶³¹ K tomu Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998, ve znění pozdějších usnesení vlády [online]. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 18. 8. 2017].

⁶³² Jako orgán ochrany přírody a krajiny, srov. § 79 odst. 3 písm. e) ZOPK.

pásma. Projednání záměru upravuje § 40 ZOPK, ve vztahu k obcím se jedná o následující. Záměr na vyhlášení národního parku, nebo jeho ochranného pásma, zašle Ministerstvo životního prostředí obcím, jejichž území se záměr dotýká. Obce mohou vystupovat také v postavení vlastníka nemovitých věcí zapsaných v katastru nemovitostí, dotčených tímto záměrem. Poté jim doručí Ministerstvo životního prostředí formou veřejné vyhlášky písemné oznámení o předložení záměru k projednání s informací, kde se lze seznámit s jeho úplným zněním, kdo je oprávněn podat k němu námitky – když to jsou právě dotčené obce a vlastníci nemovitých věcí, a kdy uplyne lhůta pro podání námitek. Uvedené zveřejní také na portálu veřejné správy. Dotčené obce zveřejní na žádost Ministerstva životního prostředí oznámení do 5 dnů ode dne, kdy jim oznámení bylo doručeno, na svých úředních deskách.⁶³³ Písemné námitky k předloženému záměru mohou uplatnit dotčené obce ve lhůtě 90 dnů od obdržení záměru, vlastníci nemovitých věcí ve lhůtě 90 dnů ode dne doručení oznámení veřejnou vyhláškou na portálu veřejné správy (§ 40 odst. 4 ZOPK). Námitky se podávají Ministerstvu životního prostředí; k námitkám uplatněným po uvedené lhůtě se nepřihlíží. Vlastník je oprávněn uplatnit námitky jen proti takovému navrženému způsobu nebo rozsahu ochrany, jímž by byl dotčen ve výkonu svých práv nebo povinností. O námitkách bude rozhodnuto do 60 dnů od uplynutí lhůty pro uplatnění námitek, záměr bude uveden do souladu s námitkami, kterým bylo vyhověno.⁶³⁴

Při změně vymezení, bližších ochranných podmínek národního parku a jeho ochranného pásma, nebo činnosti vázané na souhlas v jeho ochranném pásmu, se tato změna projedná obdobným postupem, ale jen s těmi obcemi, jichž se změna dotýká (§ 41 ZOPK). Zrušení národního parku a jeho ochranného pásma je upraveno v § 45 ZOPK. Lze pouze zákonem po projednání záměru na zrušení z důvodů, pro které lze udělit výjimku dle § 43, nebo pokud zanikl důvod zvláštní ochrany. I zde budou obce participovat námitkami.

Orgány ochrany přírody jsou dle § 71 odst. 2 ZOPK povinny spolupracovat s obcemi, předkládat jim požadované podklady a informace, poskytovat vysvětlení k zásahům do přírody a způsobům její ochrany, zejména mohou-li nepříznivě ovlivnit prostředí v obci, nebo omezit výkon práv jejích obyvatel. V případě národních parků se tato zákonem stanovená povinnost projevuje mimo jiné v „kvalifikované formě“, kterou představuje spolupráce s radami národních parků. Zde jsou obce zastoupeny delegovanými zástupci. Orgány ochrany přírody jsou povinny hledat řešení, ve prospěch obcí i zájmů chráněných na území národních parků. To by mělo být přijímáno obcemi pozitivně⁶³⁵.

⁶³³ Ust. § 40 odst. 3 ZOPK.

⁶³⁴ Dle § 40 odst. 5 ZOPK, od doby zveřejnění záměru na vyhlášení části přírody za národní park až do jeho vyhlášení, nejdéle však po dobu dvou let, se musí každý – tedy i obce – zdržet všech zásahů, které by negativně měnily či poškozovaly dochovaný stav přírody území navrhovaného ke zvláštní ochraně.

⁶³⁵ STEJSKAL, V., 2016, op. cit., k § 71.

„Obce jsou ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody.“⁶³⁶ Na území národních parků obce nejsou orgány ochrany přírody (viz shora). Obec je, jakožto účastník řízení, zastoupena zastupitelstvem, nebo radou⁶³⁷. Toto účastenství obce v řízení je vázáno na skutečnost dopadu do územního obvodu obce.

„Obce ve svém územním obvodu mají při projednávání návrhu opatření obecné povahy podle části třetí tohoto zákona (pozn. §§ 14 až 45) postavení dotčeného orgánu podle správního řádu.“⁶³⁸ S tímto postavením souvisí práva obcí, daná dotčeným orgánům při projednání opatření obecné povahy (§ 136, § 171-174 správního řádu). Zásadní je lokální vazba obcí, dotčenost jejího území. Touto novelizací dochází k posílení role obcí při projednávání návrhů opatření obecné povahy⁶³⁹. Obce mají postavení dotčeného orgánu, orgán ochrany přírody je povinen s nimi projednat návrh opatření obecné povahy předtím, než jej doručí veřejnou vyhláškou k připomínkám ostatním subjektům⁶⁴⁰. Přinesla však novela v postavení obce, jako dotčeného orgánu při projednávání opatření obecné povahy, od 1. 6. 2017 tak zásadní změnu? Dotčené orgány hájí zájmy svěřené do jejich působnosti. Dotčenými orgány jsou dle § 136 odst. 1, 2 SŘ orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Dále správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu, a dále územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Bude-li se tedy jednat o věc vztahující se k právu obce na samosprávu a obec nebude účastníkem tohoto řízení (bez ohledu na to, zda například nemá „klasické“ účastníky řízení – typicky přijímání opatření obecné povahy), bude mít obec postavení dotčeného orgánu dle uvedeného § 136 odst. 2⁶⁴¹ s právy dle § 136 odst. 4 SŘ (právo nahlížet, obdržet kopii a vyjádřit se)⁶⁴², či dalšími. Dle § 172 SŘ, upravujícího postup přijetí opatření obecné povahy, správní orgán návrh opatření obecné povahy projedná s dotčenými orgány dle § 136 SŘ, poté následuje postup dle § 172 an. Výkladem *in favorem* obecní samosprávy se dle mého obce mohly jako dotčené orgány dostat do projednání opatření obecné povahy při ochraně přírody i před 1. 6. 2017. Zásadní – než zakotvení § 71 odst. 4 ZOPK – je zavedení četnějšího využití opatření obecné povahy při ochraně životního prostředí v národních parcích.

⁶³⁶ Dle § 71 odst. 3 ZOPK.

⁶³⁷ STEJSKAL, V., 2016, op. cit., k § 71.

⁶³⁸ Dle § 71 odst. 4 ZOPK.

⁶³⁹ *Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů* [online]. Aplikace o/ dok. Vláda ČR © 2017 [cit. 14. 7. 2017]. II. zvláštní část. K bodu 18 (změna § 71).

⁶⁴⁰ Ibid.

⁶⁴¹ K tomu rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 Afs 49/2011-75.

⁶⁴² JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2016, op. cit., s. 654-658.

Nově je upraven pohyb osob regulací „klidovými územími“ národních parků⁶⁴³. Ta jsou stanovena Ministerstvem životního prostředí, formou opatření obecné povahy. Zde má obec tedy postavení dotčeného orgánu, zároveň musí být návrh klidových území, v nich vyhrazených cest a tras, dohodnut s radou národního parku⁶⁴⁴. Dle přechodných ustanovení čl. II, bod 6 a 7 novely, do doby vymezení a označení klidového území se za klidové území považuje území první zóny národního parku vymezené a označené podle dosavadních právních předpisů. Řízení o vymezení klidového území musí být zahájeno nejpozději do dvou let ode dne nabytí účinnosti novely. Do doby vyhrazení a označení cest v klidovém území se za vyhrazené a označené cesty považují cesty dosavadně vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody.

I ze zákonných zákazů v národních parcích, či jeho ochranných pásmech⁶⁴⁵ lze udělit výjimku, postupem dle § 43 ZOPK. To má z hlediska účelnosti, při splnění zákonných podmínek, zachovat maximální účinnost tohoto způsobu ochrany přírody⁶⁴⁶. Do 31. 5. 2017 bylo udělení výjimek možné pouze v individuálním případě, rozhodnutím Ministerstva životního prostředí podle schváleného usnesení vlády, nebo rozhodnutím příslušného orgánu ochrany přírody – Správy toho kterého národního parku.⁶⁴⁷ Efektivitu tohoto způsobu zvláštní ochrany přírody zvyšuje nově možnost udělit výjimku pro blíže neurčitý okruh osob opatřením obecné povahy. Uvedené platí rovněž pro vyhrazení míst a tras podle § 16a odst. 1 písm. c), § 16 odst. 2, § 17 odst. 2, a § 37 odst. 3 písm. a) a d) ZOPK. „*Vypouští se dosavadní ingerence vlády do rozhodování o povolování výjimek ze zákazů u zvláště chráněných území, ... Tato ustanovení byla ... předmětem kritiky pro ... nesystemovost, rozpornost s principy správního řízení a ústavní nekonformitu z důvodu negace procesních práv účastníků řízení.*“⁶⁴⁸ Výjimky či vyhrazení míst a tras dle § 43 ZOPK uděluje nadále pouze orgán ochrany přírody – Správa ná-

⁶⁴³ Ust. § 17 ZOPK.

⁶⁴⁴ Obce participují na ochraně přírody v národních parcích prostřednictvím rady národních parků, což představuje kvalifikovanou formu participace. „*K projednání a posouzení všech důležitých dokumentů ochrany a řízení národního parku a jeho ochranného pásma, zejména členění území národního parku do zón ochrany přírody a zásad péče o národní park, zřizuje orgán ochrany přírody radu národního parku jako iniciativní a konzultační orgán pro záležitosti příslušného národního parku.*“ (§ 20 odst. 1 ZOPK) I dosavadně byli jejími členy mimo jiné delegovaní zástupci obcí. Dle § 78 odst. 11 ZOPK správy národních parků zřizují radu národního parku a jmenují a odvolávají její další členy. S radou jsou projednávány všechny důležité dokumenty – návrh zón národního parku, klidových území národního parku, cesty a trasy a místa navržená k vyhrazení, návrh zásad péče o národní park (§ 20 odst. 3 ZOPK). Nedojde-li k dohodě mezi orgánem ochrany přírody a radou, předloží rada prostřednictvím orgánu ochrany přírody neprodleně rozpor se svým stanoviskem Ministerstvu životního prostředí, které na základě shromážděných podkladů může návrh upravit. O změně návrhu informuje radu (§ 20 odst. 4 ZOPK).

⁶⁴⁵ Přičemž v tomto odkazují na moji kapitulu ŠVARCOVÁ, Kateřina. Municipalities Located in National Parks, op. cit.

⁶⁴⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, op. cit., II. Zvláštní část, k § 16.

⁶⁴⁷ K tomu § 43 odst. 1, 2 ZOPK (ve znění platném a účinném do 31. 5. 2017).

⁶⁴⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, op. cit., II. Zvláštní část, K bodu 12 (změna § 43).

rodního parku⁶⁴⁹. Výjimky formou opatření obecné povahy jsou dle mého konceptní, jejich absenci v dosavadní právní úpravě dlužno vnímat jako jeden ze zásadních problémů udělování výjimek vůbec. V těchto případech mohou obce, jako dotčené orgány, podávat svá stanoviska. Jedná se však o stanoviska nezávazná, a proto se od nich může orgán ochrany přírody a krajiny odchýlit (toto musí odůvodnit).

Ochranné pásmo národního parku tvoří území, v němž jsou vymezené činnosti a zásahy vázány na předchozí souhlas orgánu ochrany přírody – Správy národního parku. Ochranné pásmo národního parku se vymezuje tímto zákonem⁶⁵⁰ (pozn. ochranné pásmo má aktuálně pouze národní park Podyjí a Krkonošský národní park). Dle § 37 odst. 2 ZOPK je nutný souhlas orgánu ochrany přírody k činnostem tam uvedeným. V ochranném pásmu národního parku se souhlas Správy národního parku vyžaduje například k táboření mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody opatřením obecné povahy a mimo zastavěná území obcí, nebo k pořádání hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody opatřením obecné povahy a mimo zastavěná území obcí (k tomu § 37 odst. 3 ZOPK). Souhlas je vydáván rozhodnutím, nebo opatřením obecné povahy (§ 37 odst. 4 ZOPK). Dotčená obec je v takovém případě buď účastníkem řízení, nebo dotčeným orgánem.

„Zavádí se nový dokument pro péči o národní parky z důvodu odlišení jeho formy od plánů péče o CHKO a maloplošná zvláště chráněná území.“⁶⁵¹ Pro národní parky dále neplatí plány péče, ale zásady péče o národní parky. „Zásady péče budou odborným rámcovým dokumentem, jehož obsahem bude stanovení zásad a cílů managementu.“⁶⁵² Zásady péče o národní parky a jejich ochranná pásma jsou koncepční odborné dokumenty. Jejich zpracování zajišťuje Správa národního parku (§ 38a odst. 2, § 78 odst. 8 ZOPK). Ta se souhlasem Ministerstva životního prostředí vydá oznámení o možnosti seznámit se s návrhem zásad péče, toto vedle zveřejnění na portálu veřejné správy zašle obcím ke zveřejnění na jejich úředních deskách. Každý, stejně tak obce – mohou podat k tomuto návrhu připomínky ve lhůtě 60 dnů ode dne zveřejnění na portálu veřejné správy. Správa národního parku vypořádá připomínky (vypořádání zveřejní na svých internetových stránkách a portálu veřejné správy), upraví dle nich návrh zásad péče, tento upravený návrh zásad péče „dohodne“ s radou. „Nově se stanoví, že s obcemi bude dokument projednáván po ukončení jeho projednání s veřejností a vlastníky pozemků. Tím se vylučuje

⁶⁴⁹ Ust. § 78 odst. 2, 3 písm. h), i) ZOPK.

⁶⁵⁰ Ust. § 37 odst. 1 druhá věta ZOPK.

⁶⁵¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, op. cit., II. zvláštní část, K bodu 8 (nový § 38a) – zásady péče o NP.

⁶⁵² Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, op. cit., I. Obecná část, bod 8. 2. 2.

*riziko (vzniklé např. v NP Šumava), kdy byl se zástupci obcí v radě NP dohodnut plán péče a ten byl následně v průběhu zákonného připomínkování upraven a schválen v odlišné podobě.*⁶⁵³

Dojde-li k dohodě, je předložen návrh zásad péče Ministerstvu životního prostředí ke schválení⁶⁵⁴ (schvalovány na dobu 15 až 20 let). Schválené zásady jsou nejenže uloženy v ústředním seznamu ochrany přírody, ale předány v elektronické podobě na technickém nosiči dat dotčeným obcím. Nedojde-li k dohodě, předloží rada prostřednictvím orgánu ochrany přírody neprodleně rozpor se svým stanoviskem Ministerstvu životního prostředí, které na základě shromážděných podkladů může návrh upravit. O změně návrhu informuje radu (§ 38a odst. 5 ZOPK). „Zásady péče bude schvalovat MŽP, a to procesem obdobným současněmu schvalování plánů péče (tj. po předchozím projednání s dotčenými subjekty, včetně obcí a krajů).“⁶⁵⁵ Obec se pro uvedené dostává do procesu přijetí zásad péče národního parku nejen svými připomínkami, ale také v kvalifikované podobě rady národního parku.

Dle přechodných ustanovení, čl. II. bod 8 novely, plány péče o národní parky a jejich ochranná pásma dosavadně schválené, platí po dobu v nich uvedenou, nejdéle však 10 let ode dne 1. 6. 2017, nebo do doby schválení zásad péče o národní park dle této novely.

Pro komplexnost dlužno vyjmenovat další ochranné podmínky dle § 44b, kde může obec participovat jako účastník řízení, nebo dotčený orgán. Omezení nebo zákaz přístupu veřejnosti do národních parků, či jejich částí, hrozí-li poškozování území (nadměrnou návštěvností apod.), a to po projednání s dotčenými obcemi opatřením obecné povahy⁶⁵⁶.

Pro shora uvedené dlužno dodat, že dle § 84 ZOPK orgán ochrany přírody může z vlastního podnětu nebo na návrh po provedeném řízení jím vydané rozhodnutí nebo opatření obecné povahy změnit, popřípadě zrušit za podmínek dle písm. a) až e), odst. 1 uvedeného ustanovení. I v takovém případě bude dotčená obec participovat jako účastník nebo dotčený orgán (s příslušnou formou vyjádření).

V rámci dotazníkového šetření III. bylo zjištěno, že 3 obce z reprezentativního vzorku obcí spadají svým územním obvodem do národního parku, jedna obec do Národního parku Šumava, jedna obec do Krkonošského národního parku, jedna obec do Národního parku České Švýcarsko. Všechny obce (i nad rámec těch, které skutečně do oblasti národních parků spadají) byly osloveny s otázkou, zda vnímají změnu právní úpravy, spočívající ve výslovném zákonném zakotvení postavení obce jako dotčeného orgánu při projednání opatření obecné povahy, za zásadní (a pokud ano, proč). 75 % tuto změnu za zásadní nepovažuje. 25 % ano, avšak ani jedna obec neuvedla důvody.

⁶⁵³ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, op. cit., II. zvláštní část, K bodu 8 (nový § 38a) – zásady péče o NP.

⁶⁵⁴ Ust. § 79 odst. 3 písm. j) ZOPK.

⁶⁵⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, op. cit., I. Obecná část, bod 8.2.2.

⁶⁵⁶ Ust. § 64, § 78 odst. 3 písm. l) ZOPK.

3.3.9 Dílčí závěr podkapitoly

Rozhodovací nástroje práva životního prostředí představují významnou, a zároveň frekventovanou formu činnosti obcí, jako orgánů ochrany životního prostředí. Prostřednictvím těchto nástrojů se realizuje právní úprava s nejcitelnějším dopadem na její adresáty. Pojmem rozhodovací nástroje byly v této podkapitole míněny nejen „vnější“ individuální správní akty (povahově správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu) s přímým dopadem na adresáty veřejné správy, ale také opatření obecné povahy, vydávané na úseku ochrany životního prostředí, často alternativně k individuálním správním aktům, jako lepší či vhodnější forma regulace, a další úkony, které se týkají individuálně určené věci, nicméně nemají povahu správních rozhodnutí ve smyslu správního řádu, vyjádření, závazná stanoviska a stanoviska, a další kvalifikovaná podoba vyjádření (námitky, připomínky).

Cílem podkapitoly nebylo obsažení obecných správně právních východisek uvedených nástrojů, zejména s ohledem na obsáhlost takové materie. Avšak obecnému vymezení opatření obecné povahy je věnována větší pozornost, a to s ohledem na rostoucí význam tohoto nástroje v environmentální oblasti a zároveň jistou „neznámou“, kterou pro malé obce znamená. Mám za to, že analýza v oddílech 3. 3. 1 až 3. 3. 8 slouží k ověření stanovených hypotéz.

Podkapitola analyzovala environmentální rozhodovací nástroje obce toliko obecně, následně se věnovala reprezentativním příkladům, kterými jedničkové obce disponují. Vše s požadavkem determinovat roli obce v tomto typu environmentální regulace, ověřit platnost stanovených hypotéz. Zároveň pojmenovala problematické aspekty se snahou nalezení vhodných způsobů řešení. Selektce otázek, kterým byla v této podkapitole věnována pozornost, vycházela z četnosti aplikace předmětné právní úpravy v environmentálních právních věcech (zejména dle výstupu z dotazníkového šetření III., a IV.).

V oddíle 3. 3. 1 bylo uvedeno rámcově správní rozhodnutí (individuální správní akt), nejčastější rozhodovací nástroj v ochraně životního prostředí vůbec a popsán přístup, s nímž musí rozhodující subjekt posuzovat, zda postupuje toliko dle správního řádu, či se na něj vztahuje odlišný postup dle složkového předpisu.

Následně byla pozornost zaměřena na taková správní rozhodnutí, která vydávají z pozice příslušných správních orgánů obecní úřady „jedničkové obce“, když v oddíle 3. 3. 2 jsem se plně věnovala problematice postavení obce, jakožto orgánu ochrany přírody a krajiny při povolování kácení dřevin a uložení kompenzace za vzniklou ekologickou újmu. Mám za to, že analýza oddílu 3. 3. 2 *potvrzuje hypotézi druhou*. Obecní úřad jedničkové obce je orgánem ochrany přírody a krajiny, který rozhoduje o kácení dřevin dle § 8 odst. 1 ZOPK a s tím související náhradní výsadby dle § 9 uvedeného zákona. Obecní úřad je povinen v mantinelech správního uvážení vyhodnotit závažné důvody pro kácení a funkční a estetický význam dřevin. Vše s respektem k ochraně dřevin jako veřejnému zájmu. Vymezila jsem podobu a náležitosti samotného správního rozhodnutí, kterým se vydává povolení ke kácení dřevin. Je bezpodmínečně nutné, aby se obecní úřad vždy vypořádal i s otázkou

kompenzace vzniklé ekologické újmy (a to v jednom rozhodnutí, neboť toto předpokládá zákonná úprava a nelze se k tomu vyjadřovat dodatečně), ideálně v jeho výrokové části (nejen v odůvodnění). To znamená, že se s ohledem na nemožnost uložit odvody musí vypořádat s tím, zda uloží náhradní výsadbu či nikoli. Obecní úřady by měly tendovat spíše k uložení této povinnosti, neboť jiným způsobem nelze kompenzovat vzniklou ekologickou újmu, a neuložit ji pouze tehdy, pokud to opravdu není s ohledem na celkové okolnosti daného případu možné. Tento postup musí obecní úřad vždy řádně odůvodnit. Rozhodnutí obecního úřadu se musí vypořádat s celým předmětem řízení, kterým je s ohledem na zákonnou dikci nejen povolení kácení dřevin, ale i kompenzace vzniklé ekologické újmy. V opačném případě lze vydané rozhodnutí napadnout pro nepřezkoumatelnost. Proto musí být tlačeno na kvalitu takového rozhodnutí. Význam odůvodnění v obecném smyslu je zcela zásadní, neboť náležité odůvodnění podporuje smysluplný výkon práva na podání případného opravného prostředku.

Kácení dřevin předchází regulace péče o dřeviny, v rámci jejich ochrany (generální klauzule § 7 ZOPK). Nedostatkem generální klauzule je nepřesná terminologie pojmu poškozování a ničení dřevin, což je souvztažné s absencí právní úpravy, která by ukládala orgánu ochrany přírody a krajiny zkoumat důvody, které vedou žadatele ke kácení. S uvedeným souvisí také zákonná povinnost vlastníka pečovat o dřeviny, která je vykládána toliko jako aktivní konání (právní úprava nepojímá situace, kdy je vlastník zcela pasivní, o dřeviny nepečuje a zanedbává je). Vše může vést k podání žádosti žadatele o kácení dřevin dle § 8 odst. 1 ZOPK. „Stromy umírají vstojé“ a této skutečnosti jsem si vědoma. Přestože je obecním úřadům poskytována metodická pomoc, právní úprava by v podobě podzákonného právního předpisu snesla větší míru kazuistiky při vymezení pojmů poškozování a ničení dřeviny, vymezení péče vlastníka o dřevinu s rozšířením na jeho omisivní konání. S tím by samozřejmě souviselo uzákonění povinnosti orgánu ochrany dřevin zkoumat důvody, které způsobily špatný stav dřeviny a vedou k potřebě žadatele ji pokácet.

Mají obce dostatečně erudované zázemí k povolování kácení dřevin? Jak přistupují k této zákonem dané pravomoci? Obce nedisponují dostatečným erudovaným zázemím, a to často ani po stránce právní, natož tak dendrologické. Přesto jsou to právě obecní úřady, nacházející se nejbližše řešeným lokalitám. Obce by měly vnímat ochranu dřevin (resp. ochranu životního prostředí) jako nástroj sloužící k rozvoji obce, ne jako brzdu obecního rozvoje. V případě malých obcí jsou obecní úřady institucionální zárukou ochrany dřevin, jako významné složky životního prostředí. Úroveň této záruky se odvíjí od kvality erudovaného přístupu k ochraně životního prostředí, ve stejné míře i od osobní odpovědnosti osob vystupujících za orgán ochrany přírody a krajiny. Nemyslím si, že řešením absentujícího odborného přístupu k rozhodování o povolení kácení dřevin je přenos dané pravomoci na obce vyššího stupně. Řešení vidím ve faktické konzultaci odborníků (na což musí mít obce vyčleněny peněžní prostředky). S ohledem na problematické aspekty právní úpravy je nemožné, aby byla ochrana dřevin zajištěna v co nejvyšší možné úrovni. Nicméně by se

o to měly obecní úřady minimálně snažit, vždyť rostoucí strom je živým symbolem pokrokového národa (D. Nehru).

Snad jen nad rámec uvedeného lze dodat, že § 8 odst. 1 ZOPK předpokládá povolení kácení dřevin obecním úřadem na silničních pozemcích po dohodě se silničním správním úřadem. Uvedené není účinné, když zpravidla jde o situace, kdy je kácení navrhováno z důvodu bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Z obdobného důvodu byla ještě nedávno účinná podobná úprava na drážních pozemcích, avšak byla přesunuta do režimu dle § 8 odst. 2. Mám za to, že by i v případě režimu kácení na silničních pozemcích by koncepčně slušel přesun do „oznamovacího režimu“.

V oddíle 3. 3. 3 jsem se věnovala postavení obecního úřadu jako správního orgánu, který je příslušný k rozhodování o přestupcích. Oddíl pojednává o odpovědnostním následku porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce, sledující regulaci environmentální oblasti, demonstrativně zúžené zejména na oblast regulace pohybu psů v obci, s tím související čistoty veřejného prostranství. K 1. 7. 2017 nabyla účinnosti nová přestupková úprava, charakterizovaná zásadními změnami, mimo jiné pojetím přestupku a jiného správního deliktu jako „přestupku“, jednotnou úpravou „přestupkového řízení“ (při respektu odlišností). Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce bylo přestupkem, nebo jiným správním deliktem. Od 1. 7. 2017 mluvíme toliko o přestupku.

Obec spravuje stanovením povinností v obecně závazných vyhláškách záležitosti veřejného pořádku, čistoty a vzhledu obce, veřejnou zeleň, hlučné činnosti v obci, pohyb zvířat v obci, označování psů a evidenci jejich chovatelů, nakládání s komunálním odpadem, komunitní kompostování, ochrannou dezinfekci a deratizaci, a mnohá další (k tomu podkapitola 3. 2).

Regulace pohybu psů na veřejném prostranství v obci, vymezení prostorů pro volné pobíhání psů a s tím související čistota ulic a veřejných prostranství, jak bylo uvedeno na demonstrativním příkladu prolínajícím celým oddílem, je obcemi často normována. S ohledem na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2016, č. j. 51 A 6/2014-44, názorový posun ve správním trestání (čím a jak se musí správní orgán příslušný k projednání přestupku zabývat), stejně tak celospolečenské změny provázené s mnohými kynologickými aktivitami, je žádoucí, aby se pravidla pro regulaci pohybu psů na veřejných prostranstvích v obci neomezovala na užití vodítka, nebo náhubku. Ale spíše na „schopnost dotčené osoby (vůdce) mít psa pod vlivem“. Smyslu totiž postrádá úprava, dle které je povinností mít psa na vodítku či s náhubkem, který je agresivní a neovladatelný, případně neodvolatelný (může obtěžovat poskakováním po druhých lidech apod.). Oproti tomu pes vycvičený a socializovaný, je ovladatelný na větších vzdálenost od vůdce, bez potřeby uvedených „jednoduchých a překonaných“ omezujících prostředků (vodítka, náhubek). Taková úprava v obecně závazné vyhlášce otevírá široký prostor pro správní uvážení orgánu projednávajícího přestupek, kladla by vyšší nároky na přestupkové řízení, posuzování schopnosti dotčené osoby (vůdce) mít psa pod vlivem. Nicméně jak je uvedeno v rozsudku

Krajského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2016, č. j. 51 A 6/2014-44, správní orgány se mají zabývat právě „agresivitou a ovladatelností“ psa.

Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce nemusí nutně vyvolat sankční následek „přestupku“ proti pořádku v územní samosprávě. Je nutno posuzovat, zda se jedná o regulaci přebírající text zákona, kde se užijí sankční ustanovení příslušné zákonné normy. Nebo zda se jedná sice o úpravu, ryze založenou obecně závaznou vyhláškou, kdy však porušení tohoto (je dle věcného vymezení) označeno jako jiný přestupek. Jedná se typicky o přestupky proti veřejnému pořádku, nebo jak bylo uvedeno na demonstračním příkladu regulace pohybu psů na veřejných prostranstvích v obci (zákon č. 246/1992 Sb.). Uvedené má význam pro zákonné stanovení sankce, která může být za takový přestupek uložena.

Ve zbytku však skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě (jakožto generální a zároveň zbytková skutková podstata při porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce) zůstala beze změny, mění se sankční následky (pokutová sankce je zvýšena, nově vymezena sankce spočívající v omezujícím opatření). I nadále se jedná o blanketní skutkovou podstatu, odkazující a naplňující se teprve obsahem obecně závazné vyhlášky obce. Těch obec vydává na úseku ochrany životního prostředí značné množství.

Věcně příslušným k projednání uvedených přestupků byl a nadále je v zásadě obecní úřad. Obecní úřady, jako správní orgány rozhodující o těchto přestupcích, byly povinny znalostně pojmout novou přestupkovou úpravu a být připraveny ji od 1. 7. 2017 aplikovat, v souladu s přechodnými ustanoveními.

Nová přestupková úprava zavádí zvýšené kvalifikační požadavky na oprávněné úřední osoby, přičemž do 31. 12. 2022 je stanoveno přechodné období, kdy nebudou tyto kvalifikační požadavky vždy vyžadovány. Tato změna má učinit za dost kritice „neodbornosti“ správních orgánů při výkonu svěřené působnosti, projevující se zásadně na úrovni obcí prvního stupně.

Obec může i nadále, avšak s pozměněnými pravidly zřizovat pro projednávání přestupků komise, od 1. 7. 2017 nesmí o přestupcích rozhodovat komise rady obce. Obec může nadále, avšak opět s pozměněnými pravidly uzavírat pro výkon přestupkové agendy veřejnoprávní smlouvu. Výkon přestupkové agendy lze přenést pouze na pověřené obecní úřady, nebo obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Přenášenou přestupkovou agendu nelze dělit (nutno přenést výkon celé přestupkové agendy, nebo vůbec). Jakým směrem se bude nová přestupková úprava v tomto ohledu ubírat ukáže praxe, lze očekávat z důvodu zajištění kvalifikačních požadavků s větším množstvím uzavírání veřejnoprávních smluv pro výkon přestupkové agendy.

Ostatně jak bylo zjištěno v rámci dotazníkového šetření IV., obecní úřady přestupkovou agendu povětšinou přenáší na obecní úřady vyššího stupně (obávají se, že nejsou

schopny dostát zákonem požadovaným kvalifikačním požadavkům oprávněné úřední osoby).

Mám za to, že analýza oddílu 3. 3. 3 *vyvrací druhou hypotézu*. S ohledem na zanalyzování postavení obce jako správního orgánu, rozhodujícího o přestupku mám za to, že obce nejsou schopny, v souladu se zásadami tohoto sankčního řízení, zajistit řádné a zákonné projednání přestupku. Navíc tato právní úprava ve velkém množství případů ani nefunguje, když obce v zásadě využívají možnost a přenáší výkon přestupkové agendy na obce vyššího typu. K čemu je úprava pravomoci, kterou obce nerealizují? Je taková právní úprava kvalitní? Realita je dle mého odpovědí na tuto otázku. Jedničkové obce v zásadě nejsou sto a připraveny přijmout roli subjektu, rozhodujícího o přestupcích. Uvedené je s ohledem na přestupkovou úpravu účinnou od 1. 7. 2017 ještě více aktuální, než tomu bylo do uvedeného data.

Nová přestupková úprava zavádí zvláštní režim v případě „systémové podjatosti“ (vztahující se k přestupku páchanému nejen obcí, ale i zastupitelem, analogií a účelností právní úpravy by bylo lze dovodit i ostatních osob působících v obecní politice a místní správě), díky tomu doje k zamezení korupčního rizika.

K přestupkové problematice je vhodné podotknout, že obec by měla důkladně vyhodnotit, zda ta činnost, která je předmětem regulace obecně závazné vyhlášky, je skutečně natolik důležitá a zásadní, že je potřeba ji upravovat formou obecně právního předpisu a zda bude mít následně prostředky, jak vymoci její dodržování. Neboť právní předpis bez následně sankce vede k nerespektování zásad právního státu vůbec.

V oddíle 3. 3. 4 jsem se věnovala opatření obecné povahy, dalšímu typu rozhodovacího nástroje. Opatření obecné povahy je smíšeným správním aktem, který nalézá v environmentální oblasti stále častější uplatnění. Při zachování vhodnosti a účelnosti je alternativou ke správnímu rozhodnutí. Protože je pro obce stále „neznámou“, zabývala jsem se podrobněji jeho obecnou právní úpravou, která je od 1. 1. 2006 upravena v § 171 - § 174 správního řádu, a souvisejících ustanoveních soudního řádu správního. Úpravu opatření obecné povahy je však nutno hledat v jednolitéch zvláštních zákonech, napříč právním řádem. Významnou měrou se pak jedná o úpravu obsaženou v dílčích environmentálních předpisech, která se vyznačuje jako „lex specialis“ někdy méně, jindy více značnými odlišnostmi od úpravy obecné. Opatření obecné povahy je konkrétně-abstraktní správní akt, s konkrétně vymezeným předmětem, vztahujícím se na neurčitý počet adresátů. Toto jeho užití je v praxi převažující, přestože nelze zavrhnout názory odborné veřejnosti, pojímající opatření obecné povahy opačně. Zcela v pořádku je pak ustálení názoru, kdy opatření obecné povahy je nutno chápat ve světle materiálním, nicméně s korektivem formálním – nestanoví-li zákon výslovně jinou formu správního aktu. Tím je naplněn celospolečenský požadavek na daný typ regulace, resp. relativně nový typ regulace, a to nikoli pro formu.

Ve zvláštních zákonech lze vysledovat poměrně zásadní odlišnosti od obecné úpravy opatření obecné povahy dle správního řádu. Přestože je speciální úpravou potlačován

základní rys opatření obecné povahy jako správního aktu zavedeného z důvodu vyplnění zákonné mezery pro instituty, které potřebovaly právě tuto formu (nikoli normativní správní akt, nikoli individuální správní akt), mám za to, že právě speciální úprava odráží jiné celospolečenské potřeby, co do environmentální oblasti zejména veřejný zájem na ochraně životního prostředí, jeho dílčích složek.

Mám za to, že analýza oddílu 3. 3. 5 *potvrzuje druhou hypotézu*. Tento oddíl podrobně analyzuje opatření obecné povahy, výjimku z obecného nakládání s povrchovými vodami. Právní úprava obecného nakládání s povrchovými vodami odráží potřebu regulovat aktivity, které mohou zejména ohrožovat jakost a zdravotní nezávadnost vod, narušovat přírodní prostředí, zhoršovat odtokové poměry, poškozovat břehy a porušovat práva a právem chráněné zájmy jiných. Dochází-li k těmto, lze přistoupit k úpravě, omezení nebo zákazu obecného nakládání s povrchovými vodami Uvedené se děje při prokázání veřejného zájmu na dané limitaci obecného nakládání s povrchovými vodami. Obecní úřad je v této věci vodoprávním úřadem. Díky uvedenému nástroji je schopen obratem reagovat na zhoršení stavu povrchových vod. Problém vidím v tom, že obce uvedený nástroj téměř neaplikují. Což spíše vede k zamyšlení, zda nenastávají reálně situace potřeby omezit obecné nakládání s povrchovými vodami, nebo zda je zde jiný důvod, pro který obec výjimky nevydává?

Na toto opatření obecné povahy dopadá obecná úprava správního řádu, nicméně § 115a vodního zákona zakotvuje významné odchytky od uvedené obecné úpravy. Zcela zásadní je, že opatření obecné povahy nabývá účinnosti „před projednáním, a to dnem vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou je toto oznámeno“. Další odchylkou je, že projednání opatření obecné povahy je podle § 6 odst. 4 ze zákona veřejné. Vydání opatření obecné povahy je tak v zásadě prvním úkonem ve věci – když vodoprávní úřad přímo vydá konečné opatření obecné povahy, ve vztahu k adresátům prvotně se realizujícím zveřejněním vyhlášky na úřední desce vodoprávního úřadu. Je nutno upozornit na primát veřejného projednání vydaného opatření obecné povahy, a to jako jistý druh kompenzace striktnosti zákona – když umožňuje vydat a ihned zaktivovat účinnost opatření obecné povahy jako první úkon ve věci. V řízení vztahujícímu se k opatření obecné povahy vyloučeny písemné odůvodněné námitky vlastníků nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy dotčena, případně námitky jiných osob určených správním orgánem, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Touto speciální úpravou opatření obecné povahy a procesu jeho přijetí dochází sice na první dojem k potlačení zásadního smyslu a povahy daného institutu. Předpokladem zvláštního režimu nabytí účinnosti je hrozící vážná újma veřejného zájmu a pro v podstatě stejný důvod došlo k zakotvení této zvláštní úpravy ve vodním zákoně. Dlužno dodat, že však téměř beze smyslu zůstává projednání tohoto opatření obecné povahy po jeho vydání, když tedy již máme opatření obecné povahy platné a účinné. Nicméně nelze souhlasit s tím, že dochází ke snížení garancí ústavně zaručeného práva na ochranu vlastnictví – když obecné nakládání s povrchovými vodami nevychází z primárních vlastnických režimů žádného subjektu. Při zvážení důvodů uvedené právní regulace lze přisvěd-

čit ve prospěch uvedené právní úpravy, než naopak. Vždyť se jedná o regulaci, která je činěna v době, která nesnese pro svá hrozící rizika odkladu. Řádný proces přijetí opatření obecné povahy dle vodního zákona by při zachování všech lhůt a procesních postupů potlačil význam dané lokální a časové regulace obecného nakládání s povrchovými vodami. Ze stejného důvodu i s ohledem na uvedení vlastnických režimů lze vnímat jako oprávněné zúžení vyjadřovacího režimu na připomínky (tedy s vyloučením námitek). Diskuze nad institutem předběžného opatření se jeví nadbytečná, když cíl „rychlého přijetí úpravy či omezení obecného nakládání s povrchovými vodami“ je naplněn prostřednictvím poměrování mezi povahou samotného institutu opatření obecné povahy a výjimkou dle § 6 odst. 4 ve veřejném zájmu, a omezení práv jiných není natolik zásadní. Takto nastavený způsob přijetí výjimky z obecného nakládání s povrchovými vodami zjevně reflektuje nutnost upřednostnění ochrany vod či jiných chráněných zájmů oproti obecnému nakládání s povrchovými vodami.

V oddíle 3. 3. 6 jsem pozornost zaměřila na další výstup rozhodovací činnosti obce, který nezasahuje přímo práv adresátů veřejné správy, ale slouží jako podklad. A to konkrétně vyjádření, závazná stanoviska a stanoviska, nebo další kvalifikovanou formu vyjádření. Mám za to, že analýza těchto nástrojů obce *potvrzuje hypotézu čtvrtou*. Obecná procesní právní úprava je obsažena v části IV. správního řádu, ve zbytku jsou roztrženy na jiných místech správního řádu, ale zejména v řadě složkových environmentálních zákonů (a proto je orientace v nich pro adresáty dané právní úpravy nesnadná). Vyjádření vydávají obce jako dotčené územní samosprávné celky (z hlediska samostatné působnosti), případně obecní úřady z pozice dotčeného správního orgánu, dokonce je mohou podávat také z pozice veřejnosti. Vyjádření jsou v různé podobě obsažena napříč složkovými zákony. Navíc záleží na způsobu pojetí tohoto nástroje, neboť pokud bude na obec nahlíženo jako na účastníka řízení ze zákona, mohou v takových řízeních podávat vyjádření, jejichž povaha je odlišná od dosavadního pojetí vyjádření. Jedná se o procesní úkon obce jako účastníka řízení.

Závazné stanovisko je první kvalifikovanou formou vyjádření. Zajisté se jedná o jeden z nejvýznamnějších nástrojů, kterými má být zaručeno hájení zájmů jednotlivých orgánů, které jsou činné na úseku environmentální ochrany. Závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím, jeho obsah je závazný pro výrokovou část konečného rozhodnutí správního orgánu. Závazná stanoviska jsou předmětem odborné diskuze, zároveň jsou formována správní judikaturou. Právní úprava není terminologicky přesná (a právě proto je komplikovaná), a závazná stanoviska vždy takto nepojmenovává (někdy se jedná o souhlas, či jinak nazvanou formu vyjádření). Proto jsou závazná stanoviska vnímána materiálně, neboť je vždy nutné zkoumat jejich povahu. Optikou jedničkové obce se jedná o jediný případ závazného stanoviska, s nímž právní úprava od 1. 1. 2018 počítá, a to závazné stanovisko k povolení kácení dřevin. Tomu se proto podrobněji věnuji v oddíle 3. 3. 7. Jedná se o alternativu ke správnímu rozhodnutí (oddíl 3. 3. 2), která přílehavěji dopadá na povolování kácení dřevin, v případě stavebních záměrů. Z koncepčního hlediska „přístupu k pojetí územního rozhodnutí o umístění stavby“ byla tato změna právní úpravy zajisté na místě.

Obecní úřad postupuje při vyhodnocení žádosti zcela obdobně, jako když vydává povolení. Závazné stanovisko musí ve své závazné části obsahovat identifikaci dřevin, jejichž kácení lze nebo naopak nelze povolit, případnou náhradní výsadbu. Kácení dřevin následně povolí, stejně tak stanoví výsadbu, svým rozhodnutím stavební úřad.

Vedle závazných stanovisek mohou obce vydávat prostá stanoviska. Konečné rozhodnutí může být v odůvodněných případech odlišné, od uvedeného stanoviska. V určitých případech však i jeho obsah může být závazný (a to v rámci postupů dle stavebního zákona).

Pro jedničkové obce jsou však typická i další stanoviska, která nemají povahu shora uvedených. Jejich účel je odlišný. Jedná se například o stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení, která slouží jako podklad nutný k podání žádosti o vydání územního rozhodnutí. Vlastníkem veřejné dopravní a technické infrastruktury může být právě obec.

Problematika stanovisek je s ohledem na uvedené velice složitá a komplikovaná, ned jednoznačná právní úprava je přede zvon neschopnosti obce ji aplikovat v praxi.

Další kvalifikovanou formou jsou námítky nebo připomínky obce. Obec je tak oprávněna vyjadřovat se v různých postupech, a různou zákonem nazvanou formou. Roztříštěnost právních předpisů a příslušné právní úpravy je obtíží environmentální praxe malých obcí.

V oddíle 3. 3. 8 jsem se zaměřila na možnosti obce participovat v rámci úpravy národních parků (a to pro diskutovanou změnu právní úpravu od 1. 6. 2017), protože právě zde lze sledovat kvalifikovanou formu vyjádření obce. Oddíl podává, jakými způsoby obce participují na ochraně přírody v národních parcích od vyhlášení národních parků, případné změny a zrušení této zvláštní ochrany, přes klidová území, zonace, zásady péče o národní parky, výjimky apod. Obce mají při projednání způsobů ochrany národních parků, které jsou vydávány formou opatření obecné povahy, postavení dotčeného orgánu. Obdobné platí u změn a zrušení těchto opatření obecné povahy. Orgán ochrany přírody je povinen s nimi nejprve projednat návrh toho kterého opatření obecné povahy. Přestože uvedené bylo označováno jako nejzásadnější krok k posílení role obcí, výkladem § 172 odst. 1, § 136 správního řádu, by se dotčené obce dostaly to totožného postavení dotčeného orgánu, aniž by bylo nutné výslovné úpravy v § 71 odst. 4 ZOPK (neboť v zásadě se opatření obecné povahy při ochraně přírody na území národního parku, byť nepřímo, dotýká práva obce na samosprávu vždy). Zásadní je proto spíše nárůst využití opatření obecné povahy v rámci této zvláštní ochrany přírody. Obce nadále participují na zvláštní ochraně přírody v obecné rovině; případně kvalifikovanou formou, to je prostřednictvím zástupců delegovaných do rad národních parků. Naplnění cíle novelizované právní úpravy, konkrétně zajištění stability a trvale udržitelného rozvoje obcí, stejně tak „komunálního slova“ při rozhodování o národních parcích, je na legislativní úrovni dostatečně zakotveno. Přestože se novelizovaná právní úprava snaží zmírnit třetí tendence zájmu na ochraně přírody a zájmu obcí, jedná se

o toliko citlivé konkurenční zájmy, že kvalitu této právní úpravy může zhodnotit jedině až praxe.

3.4 Ostatní nástroje obce

Pod pojmem ostatní nástroje práva životního prostředí jsou v této podkapitole zařazeny další nástroje nad rámec koncepčních, normativních a rozhodovacích nástrojů, jak byly uvedeny v podkapitolách 3. 1, 3. 2 a 3. 3, kterými malé obce v ochraně životního prostředí disponují. Kritériem klasifikace ostatních nástrojů je jejich právní forma. Zároveň je zohledněna dělená působnost obce (k tomu odkazují na podkapitulu 2. 2, oddíl 2. 2. 1 a 2. 2. 2). Ostatní nástroje pak představují veřejnoprávní smlouvy, evidenční (registrační) a informační úkony a dále faktické úkony, resp. zásahy. Tyto nástroje nachází v právu životního prostředí obecné uplatnění. Mají však všechny tyto nástroje uplatnění také na komunální úrovni? A pokud se jedná o nástroje v rámci přenesené působnosti obce, pak na úrovni „jedničkových“ obcí?

Tato podkapitola se s ohledem na úvodní vymezení optikou ochrany životního prostředí zaměřuje na postavení obce při uzavírání veřejnoprávní smlouvy, dále na evidenční a informační úkony obce a v neposlední řadě se zabývá problematikou faktických úkonů obce v ochraně životního prostředí.

Nutno upozornit, že cílem podkapitoly není obsažení veškerých otázek, a to zejména z hlediska obecného správně-právního vymezení těchto nástrojů (v tomto lze odkázat na publikace či některé kvalifikační práce, které se těmito nástroji zabývají⁶⁵⁷). Tato podkapitola analyzuje ostatní nástroje obce, tedy veřejnoprávní smlouvy, evidenční (registrační) a informační úkony a faktické úkony v ochraně životního prostředí z obecného hlediska, determinuje roli obce v tomto typu environmentální regulace a pojmenovává problematické aspekty se snahou nalezení vhodných způsobů řešení. Zároveň je jejím cílem vytvořit podklad pro ověření stanovených hypotéz ve vztahu k těmto nástrojům obce v ochraně životního prostředí. Selektce otázek, kterým je v této podkapitole věnována pozornost, je odrazem četnosti aplikace předmětné právní úpravy, vycházejí přitom z judikatury a z dotazníkového šetření na téma „*Ostatní nástroje obce v ochraně životního prostředí*“ (dále „dotazníkové šetření IV.“)

⁶⁵⁷ K problematice veřejnoprávních smluv lze zmínit aktuální publikaci PŘÍKOPA, V. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. Praha: C. H. Beck, 2018. 152 s. ISBN 978-80-7400-559-6, nebo dále KOPECKÝ, M.; MALAST, J. *Veřejnoprávní smlouvy jako nástroj pro spolupráci obcí* [online]. Regionální rozvoj mezi teorií a praxí. 10 s. [cit. 25. 8. 2018], dále KUBÁNEK, M. *Veřejnoprávní smlouvy v praxi územní samosprávy* [online]. Brno, 2016, 54 s. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. ŠVERMA, O. *Veřejnoprávní smlouvy podle stavebního zákona* [online]. Brno, 2015, 61 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

K evidenčním (registračním) a informačním úkonům lze odkázat na učební pomůcky a právní úpravu, jak bude popsána v oddíle 3. 4. 3.

K problematice faktických úkonů lze zmínit HALML, F. *Přezkum tzv. nezákonných zásahů ve veřejné správě* [online]. Brno, 2018, 92 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. BAMBUŠEK, A. *Přezkum tzv. nezákonných zásahů ve veřejné správě*. [online]. Brno, 2018, 88 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. MATOUŠ, M. *Právní povaha a poslání soublasů ve stavebním zákoně*. [online]. Brno, 2018, 201 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

V prvním oddíle bude vymezena problematika veřejnoprávních smluv s vazbou na postavení obce v ochraně životního prostředí. Veřejnoprávní smlouvy jsou jednou z klíčových forem „meziobecní“ spolupráce⁶⁵⁸ (avšak toto není výhradní pro užití veřejnoprávních smluv v ochraně životního prostředí). Pozornost bude věnována základní právní úpravě, která je východiskem pro možnost obce uzavřít veřejnoprávní smlouvu. Veřejnoprávní smlouvy může obec uzavřít za účelem zajištění úkolů spadajících do sféry jak samostatné působnosti, tak působnosti přenesené. Dále se proto zaměřím na skutečnost, v jakých případech za účelem konkrétní environmentální regulace může obec uzavřít veřejnoprávní smlouvu. Pro zpřehlednění rozebíraného tématu je analýza veřejnoprávních smluv záměrně pojata do dvou samostatných oddílů, kdy po uvedeném obecném vymezení v oddíle 3. 4. 1 následuje oddíl 3. 4. 2, ve kterém bude pozornost věnována vybraným typům veřejnoprávních smluv na úseku ochrany životního prostředí, v komplexnosti poukazující na míru relevance tohoto typu regulace a její problematické aspekty.

V oddíle 3. 4. 3 bude pozornost zaměřena na evidenční (registrační) a informační úkony obce v ochraně životního prostředí. Tyto budou nejprve obecně vymezeny, následně bude pozornost věnována konkrétním případům, kdy je obec v rámci ochrany životního prostředí činná v této právní formě.

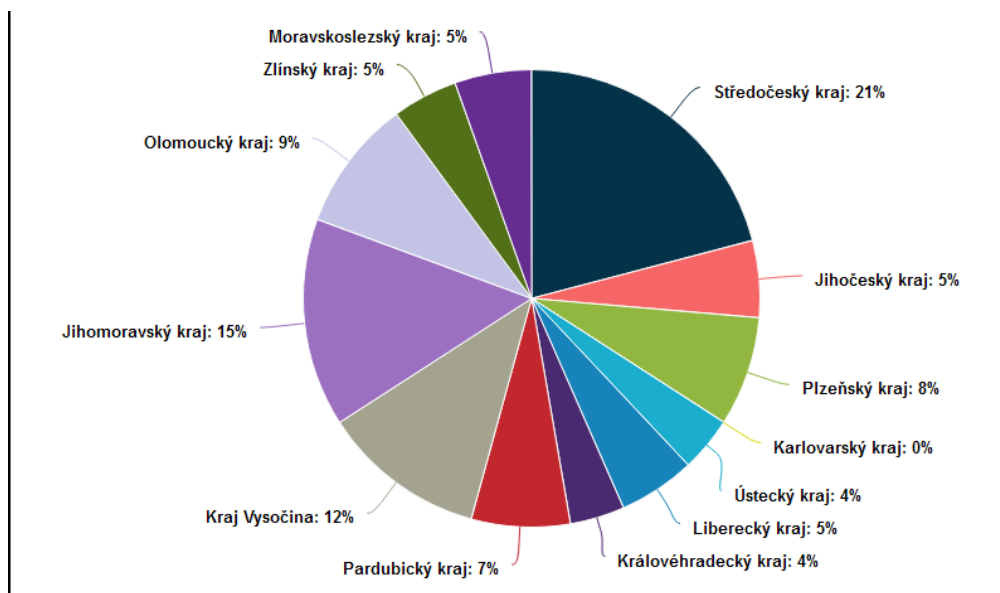
V oddíle 3. 4. 4 se dále věnuji faktickým úkonům obce v ochraně životního prostředí. Po jejich obecném vymezení řeší právní úpravy odpovídám na otázku, zda a v jaké míře je tato forma činnosti obcemi na úseku ochrany životního prostředí uplatňována.

V posledním oddíle 3. 4. 5 budou uvedeny závěry zkoumané problematiky, s dílčími sjednocujícími poznatky. Bude vyhodnoceno ověření hypotéz na základě analýzy ostatních nástrojů obce.

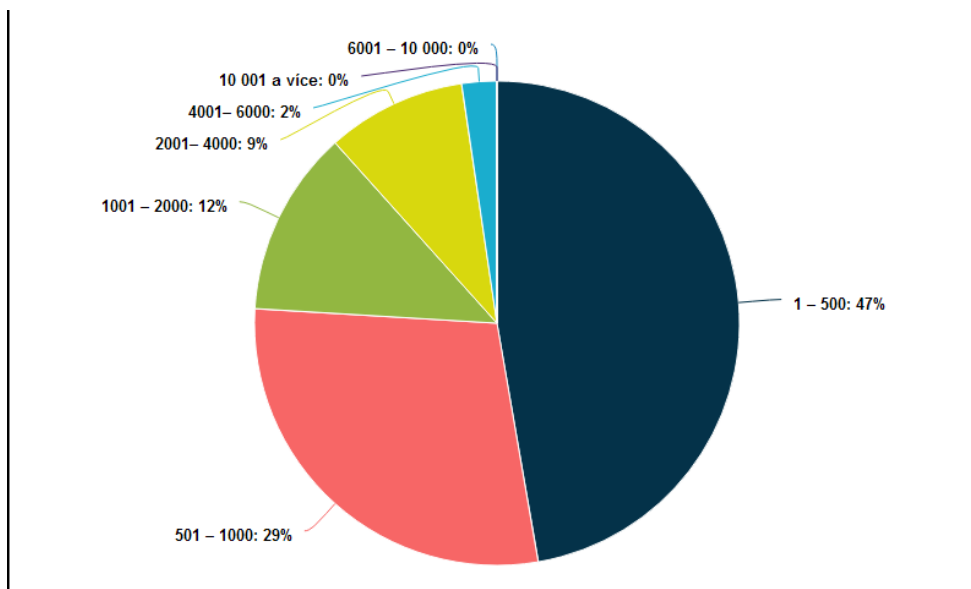
V rámci této podkapitoly jsou zapracovány výstupy z dotazníkového šetření na téma „*Ostatní nástroje obce v ochraně životního prostředí*“, dále jen „dotazníkové šetření IV.“ Toto dotazníkové šetření bylo realizováno v rámci projektu specifického výzkumu MUNI/A/0866/2017 *Právní prostředky udržitelného rozvoje obce*. Reprezentativní vzorek obcí představuje 132 obcí, které vyplnily příslušný dotazník (dotazník byl zasílán zhruba 2 500 obcí, přičemž 353 obcí tento dotazník otevřelo, vyplnilo jej 132 obcí; dotazník vykazuje s ohledem na pravidla tohoto typu šetření 37% návratnost). Zastoupení reprezentativního vzorku obcí dle krajů (graf č. 5) a také velikosti obcí představují (graf č. 6) následující grafy.

⁶⁵⁸ KOPECKÝ, M.; MALAST, J., op. cit.

Graf č. 5



Graf č. 6



3.4.1 Veřejnoprávní smlouvy

Veřejnoprávní smlouvy jsou další z forem, nacházející uplatnění v ochraně životního prostředí, jsou projevem kooperačního principu (ať už na úrovni veřejné správy jako takové, nebo ve vztahu k jejím adresátům). Jedná se o dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva⁶⁵⁹, tedy i práva životního prostředí. Má tedy konstitutivní charakter. Obecná právní úprava veřejnoprávních smluv je obsažena v §§ 159 až 170 správního řádu, přičemž je rozdělena na regulaci druhů veřejnoprávních smluv, procesu jejich uzavírání, přezkoumání souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, změnu obsahu veřejnoprávní smlouvy, její výpověď a zrušení (dále také problematiku souhlasu třetích osob, řešení sporů z veřejnoprávních smluv) a obecná ustanovení (před účinností správního řádu 1. 1. 2006 se jednalo o pojem spíše doktrinální, fakticky právní úprava veřejnoprávních smluv však existovala, a to právě v oblasti komunální veřejné správy). Zvláštní úpravu veřejnoprávních smluv, které jsou využívány v ochraně životního prostředí, obsahují dílčí složkové právní předpisy.⁶⁶⁰

Právo veřejnoprávní smlouvy vnímá z materiálního hlediska (§ 159 odst. 4 SŘ „*Veřejnoprávní smlouva se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu.*“). Zásadní je, zda se jí zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (to znamená, že není rozhodující, jak je v zákonné úpravě označena)⁶⁶¹.

Lze rozlišit koordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 160 SŘ), subordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 161 SŘ⁶⁶²) a konečně veřejnoprávní smlouvy dle § 162 SŘ (nazývané veřejnoprávní smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu „veřejných subjektivních“ práv či povinností). Vedle obecné úpravy správním řádem je rozhodná také obecná úprava obecního zřízení, a to § 63⁶⁶³ (nad rámec jedničkové obce lze odkázat na § 66a SŘ), dále § 66c,

⁶⁵⁹ Ust. § 159 odst. 1 SŘ obsahuje hmotněprávní úpravu (přičemž je vhodné si uvědomit, že správní řád je procesním předpisem). Česká právní úprava veřejnoprávních smluv je inspirována a vychází z právní úpravy německé. In: RYS, R. *Veřejnoprávní smlouvy v právu životního prostředí a stavebním právu* [online]. In: *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*, 1. vyd. Brno: Masarykova Univerzita, 2009, 10 s. ISBN 978-80-210-4990-1 [cit. 23. 8. 2018].

⁶⁶⁰ I. Průchová upozorňuje, že zvláštní právní předpisy počítaly s tímto typem smluv ještě před přijetím správního řádu. Proto je třeba zvažovat, zda se povahou dané úpravy vždy jedná o veřejnoprávní smlouvu či nikoli. Pokud se bude jednat o veřejnoprávní smlouvu ve smyslu správního řádu, uplatní se nepravá retroaktivita dle § 182 odst. 2 správního řádu. To znamená, že se i taková veřejnoprávní smlouva bude řídit právní úpravou správního řádu, vyjma jejího vzniku a nároků vzniklých před nabytím účinnosti správního řádu. In: PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 235).

⁶⁶¹ KOPECKÝ, M.; MALAST, J., op. cit.

⁶⁶² K tomu například usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82 (1675/2008 Sb. NSS).

⁶⁶³ Ust. § 63 SŘ „*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 část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy. Předmětem veřejnoprávní smlouvy nemůže být přenesená působnost, která je na základě zákona svěřena orgánům jen některých obcí. K uzavření veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu krajského úřadu.* (odst. 1) *Veřejnoprávní smlouva musí obsahovat a) označení účast-*

dle kterého „Není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, použijí se pro veřejnoprávní smlouvy ustanovení správního řádu. (odst. 1) Obec, která je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy, ji bezodkladně poté, co byla uzavřena, zveřejní na úřední desce nejméně po dobu 15 dnů. Současně se uzavřená veřejnoprávní smlouva zveřejní ve Věstníku právních předpisů kraje. Obdobně se postupuje i při změně uzavřené veřejnoprávní smlouvy a při jejím zrušení. (odst. 2) Uzavřená veřejnoprávní smlouva musí být každému přístupná na obecním úřadu obce, která je její smluvní stranou. (odst. 3).

Stát, veřejnoprávní korporace (tedy i obce), jiné právnické osoby zřízené zákonem a právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy, mohou za účelem plnění svých úkolů vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy. Veřejnoprávní smlouva může být uzavřena pouze mezi subjekty veřejné správy a jejím předmětem mohou být toliko úkoly vyplývající z výkonu veřejné správy⁶⁶⁴. V tomto případě se jedná o koordinační veřejnoprávní smlouvy dle § 160 SŘ. Tedy smlouvy uzavírané mezi subjekty veřejné správy navzájem, jejichž předmětem je zajišťování úkolů, které vyplývají z výkonu veřejné správy (optikou dělené působnosti obce myšleno jak správy samosprávné, tak přenesené)⁶⁶⁵. Tyto smlouvy nalézají uplatnění zejména v oblasti územní samosprávy.

Veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon samosprávy (tedy v rámci samostatné působnosti obcí), mohou obce uzavírat vzájemně s jinými územně samosprávnými celky jen, stanoví-li tak zvláštní zákon. Typicky se jedná o zákon o obecní policii, nebo samotné obecní zřízení, umožňující uzavřít dohodu o sloučení obcí, připojení obce k jiné obci, oddělení části obce, dohodu o změně hranic obce, dále smlouvu o vytvoření dobrovolného svazku obcí⁶⁶⁶ nebo smlouvu o spolupráci s obcemi jiných států nebo svazky obcí jiných států. Z hlediska vyjmenovaných se však nejedná v zásadě o „environmentální“ veřejnoprávní smlouvy, až na potencialitu dobrovolného svazku obcí. Je nutné důsledně vyhodnotit, zda se jedná o plnění úkolů vyplývajících ze samostatné působnosti při výkonu veřejné moci. Obce musí respektovat § 35 obecního zřízení, kdy se jedná o záležitosti v zájmu obce a občanů obce. Protože se jedná o veřejnoprávní smlouvy v případě samosprávné působnosti, není vyžadován (a naopak by se jednalo o protiústavní zásah do samosprávy obcí) souhlas krajského úřadu nebo Ministerstva vnitra (výjimkou je pouze zákon

některých smlouvy, b) dobu trvání smlouvy, c) určení rozsahu přenesené působnosti, kterou budou orgány obce vykonávat pro orgány jiné obce (jiných obcí), a d) způsob úhrady nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti podle písmene c). (odst. 2)

⁶⁶⁴ PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 235.

⁶⁶⁵ KOPECKÝ, M.; MALAST, J., op. cit.

⁶⁶⁶ K tomu dále oddíl 3. 4. 2.

o obecní policii⁶⁶⁷). Nahlíženo hlediskem konání malé obce v ochraně životního prostředí jsou koordinální veřejnoprávní smlouvy představeny právě smlouvami o vytvoření dobrovolného svazku obcí, a proto jim bude dále věnována pozornost v oddíle 3. 4. 2.

Veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy (výkon přenesené působnosti obce), mohou obce uzavírat jen, stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu (tím je krajský úřad). Krajský úřad posuzuje veřejnoprávní smlouvu z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem.⁶⁶⁸ Jedná se zcela typicky o veřejnoprávní smlouvu dle § 63 obecního zřízení, kdy obec přenáší výkon přenesené působnosti na jinou obec spadající do totožného správního obvodu obce s rozšířenou působností (toto ustanovení je generálním zmocněním pro uzavírání těchto smluv, jak předpokládá správní řád⁶⁶⁹). Limitace přenosu je dána skutečností, zda je obec oprávněna tuto státní správu vykonávat (typicky nelze přenést pravomoc dvojkové obce na obec jedničkovou apod.). Výkonem přenesené působnosti musí být tedy ze zákona pravomocně nadána každá z uvedených obcí, jako strana veřejnoprávní smlouvy⁶⁷⁰. Může být přenesen celý výkon přenesené působnosti, nebo pouze část. Obsahem této veřejnoprávní smlouvy musí být přesné vymezení rozsahu přenesené působnosti a způsob úhrady nákladů spojených s takovým výkonem.⁶⁷¹ Uzavřená veřejnoprávní smlouva se zveřejňuje na úředních deskách zúčastněných obecních úřadů. Spory z uvedených veřejnoprávních smluv řeší krajský úřad, pokud tuto pravomoc nepřevzme Ministerstvo vnitra (příčemž následně lze konečné rozhodnutí přezkoumat ve správním soudnictví).⁶⁷² Například dle rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 As 28/2016-40⁶⁷³, byla mezi městem Trutnov a obcí Chotěvice (jedničková obec) dne 17. 12. 2012 uzavřena dle § 190 odst. 2 stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2017, veřejnoprávní smlouva, kdy se město Trutnov zavázalo vykonávat působnost stavebního úřadu i pro území obce Chotěvice. Právě touto smlouvou se Nejvyšší správní soud zabýval, a to ve vztahu ke znění § 190 odst. 2 „*Obec, jejíž obecní úřad je obecním stavebním úřadem, může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí o tom, že pro ni bude vykonávat působnost stavebního úřadu; přitom postupuje podle správního řádu. Jinak pro takovou obec vykonává působnost obecního stavebního úřadu pověřený obecní úřad, v jehož správním obvodu leží.*“ Z dikce uvedeného ustanovení se mohlo zdát, že stavební zákon výslovně předpokládal, že

⁶⁶⁷ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck. 2009, s. 256-262.

⁶⁶⁸ Ust. § 160 odst. 5 SŘ.

⁶⁶⁹ KUBÁNEK, M., 2016, op. cit., s. 17.

⁶⁷⁰ KOPECKÝ, M.; MALAST, J., op. cit.

⁶⁷¹ Příkladem těchto veřejnoprávních smluv s nepřímým dopadem na oblast ochrany životního prostředí je veřejnoprávní smlouva dle § 26 odst. 3 SŘ, smlouva o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup (uzavřená výhradně s obcí s rozšířenou působností), nebo dle § 37 odst. 6 SŘ, veřejnoprávní smlouva o provozování elektronické adresy podatelny (uzavřená výhradně s obcí s rozšířenou působností).

⁶⁷² HENDRYCH, D. a kol., 2009, op. cit.

⁶⁷³ Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 As 28/2016-40.

jednou ze stran veřejnoprávní smlouvy bude obec, jejíž stavební úřad nemá věcnou působnost stavebního úřadu. Systematickým zařazením uvedeného ustanovení (nikoli pouze jazykovým výkladem) do přechodných ustanovení stavebního zákona, kdy obecné stavební úřady vykonávají působnost podle tohoto zákona ve správních obvodech, ve kterých vykonávaly působnost k datu 31. 12. 2006 (§ 190 odst. 1, ve znění účinném do 31. 12. 2017), je nutno § 190 odst. 2 vykládat jako možnost obcí, jejichž úřady ke dni 31. 12. 2006 vykonávaly působnost stavebního úřadu a které ve výkonu této působnosti nechtějí pokračovat, sjednat si její výkon s obcí, která touto působností nadále disponuje. Při této interpretaci nedochází k rozporu s obecnou právní úpravou koordinačních veřejnoprávních smluv, neboť v době uzavření takové smlouvy obě obce jednají v rámci své zákonem svěřené působnosti v oblasti veřejné správy. Smlouvy takto uzavřené nepředstavují samostatný typ veřejnoprávních smluv, který by umožňoval jakékoliv obci, jejíž úřad není stavebním úřadem, zajistit si výkon působnosti stavebního úřadu od obce, kterou si vybere a s níž se na tom dohodne.⁶⁷⁴

Mezi veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy (tedy výkon přenesené působnosti obce), patří u malých obcí nejčastěji přenos agendy projednávání přestupků (§ 105 přestupkového zákona), které bude proto věnována pozornost v oddíle 3. 4. 2.

Dalším typem veřejnoprávních smluv jsou tzv. subordinační veřejnoprávní smlouvy. „*Stanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3.*“⁶⁷⁵ Subordinační veřejnoprávní smlouva je v právu životního prostředí také využívána. Smlouvy, na jejichž jedné straně je subjekt veřejné správy, na druhé jí nepodřízený adresát. Předmětem takové smlouvy je úprava práv a povinností, které by jinak vznikly na základě vrchnostenského správního aktu⁶⁷⁶. Jedná se například o veřejnoprávní smlouvu dle § 39 ZOPK⁶⁷⁷, sloužící ke smluvní ochraně evropsky významných lokalit (ochrana stromu jako památného) písemnou smlouvou uzavřenou mezi vlastníkem dotčeného pozemku a příslušným orgánem ochrany přírody⁶⁷⁸, dále se jedná o smlouvy uzavírané

⁶⁷⁴ Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 As 28/2016-40.

⁶⁷⁵ Ust. § 161 odst. 1 SŘ.

⁶⁷⁶ KOPECKÝ, M.; MALAST, J., op. cit.

⁶⁷⁷ Ust. § 39 odst. 1 ZOPK zní: „Ochrana evropsky významných lokalit je zajišťována přednostně v součinnosti s vlastníky pozemků. Pro evropsky významné lokality lze namísto vyhlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky nebo památného stromu, včetně jejich ochranných pásem, prohlásit území za chráněné nebo strom za památný, pokud již nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona, na základě písemné smlouvy uzavřené mezi vlastníkem dotčeného pozemku a příslušným orgánem ochrany přírody. Smluvně lze dále chránit i stromy nebo jiná území se soustředěnými přírodními hodnotami, kde jsou zastoupeny významné či jedinečné ekosystémy v rámci příslušné biogeografické oblasti nebo stanoviště vzácných či obrožených druhů živočichů a rostlin, pokud již nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona.“

⁶⁷⁸ Dle Závěru č. 6 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005 [online], je subordinační smlouvou ve smyslu § 161 SŘ toliko smlouva, kterou se zřizuje ochrana památného

dle § 45e odst. 4 ZOPK (smlouva o způsobu hospodaření v ptačích oblastech) a dle stavebního zákona (zejména o umístění stavby, o změně vlivu užívání stavby na území nebo provedení stavby a terénních úpravách)⁶⁷⁹. Příkladem této smlouvy je s jistými specifiky smlouva o úhradě za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů dle § 17 odst. 6 zákona o odpadech, kterou uzavírá na jedné straně právě obec.⁶⁸⁰ Dále také smlouva dle § 38 odst. 6 zákona o odpadech, na základě kterého osoba povinná k zajištění zpětného odběru některých druhů odpadů, výbojek, zářivek a pneumatik či elektrozařízení pocházejícího z domácností, může na základě písemné dohody s obcí využít ke splnění své povinnosti systém sběru a třídění komunálních odpadů stanovený touto obcí. Obdobně § 31h zákona o odpadech ve vztahu k zajištění zpětného odběru automobilových baterií nebo akumulátorů od konečného uživatele povinnými osobami. Například dle rozsudku NSS ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 99/2011-73, dohoda o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů dle § 21 zákona č. 20/1987 Sb. uzavíraná mezi oprávněnou organizací a Akademií věd České republiky je veřejnoprávní smlouvou subordinační⁶⁸¹. Dle § 159 odst. 3 SŘ „Uzavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy.“

Dalším typem veřejnoprávní smlouvy je smlouva dle § 162 správního řádu, nazývaná jako veřejnoprávní smlouva o převodu nebo způsobu výkonu „veřejných subjektivních“ práv či povinností. „Ti, kdo by byli účastníky podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, popřípadě ti, kdož účastníky takového řízení jsou, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. K uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu; ten posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. (odst. 1) Pokud k veřejnoprávní smlouvě mezi účastníky přistoupí i správní orgán, pak platí, že k uza-

stromu. Ostatní smlouvy dle § 39 jsou zvláštním typem veřejnoprávních smluv (nelze je klasifikovat dle SŘ). Smluvní typy upravené správním řádem nelze považovat za výlučné, zvláštní zákony mohou stanovit vlastní typ veřejnoprávní smlouvy.

⁶⁷⁹ PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 236. K tomu dále například § 16 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

⁶⁸⁰ Ust. § 17 odst. 6 zákona o odpadech: „Obec může vybírat úhradu za sbromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů od fyzických osob na základě smlouvy. Smlouva musí být uzavřena písemně a musí obsahovat výši úhrady.“

⁶⁸¹ „Spory z této dohody proto rozhoduje podle § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu z roku 2004 nadřízený orgán Akademie věd České republiky, kterým je pro tyto účely Ministerstvo kultury.“ K tomu rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 99/2011-73.

vření veřejnoprávní smlouvy udělil souhlas. (odst. 2). Jedná se o smlouvy uzavírané mezi adresáty veřejné správy⁶⁸². Typickým příkladem této veřejnoprávní smlouvy je možnost oprávněného z povolení o nakládání s vodami umožnit výkon svého povolení k nakládání s vodami jinému, nestanoví-li vodoprávní úřad jinak⁶⁸³. Dle § 69 odst. 5 stavebního zákona: „*Práva a povinnosti z regulačního plánu vydaného na žádost lze převést písemnou veřejnoprávní smlouvou, jejíž přílohou je regulační plán.*“ To je další příklad veřejnoprávní smlouvy dle § 162 správního řádu na úseku environmentální regulace.

Dotazníkovým šetřením IV. bylo zjištěno, že 71 % z reprezentativního vzorku obcí má uzavřenu koordinační veřejnoprávní smlouvu, přičemž 42 % má tuto uzavřenu pro plnění úkolů v rámci samostatné působnosti obce, 47 % má tuto uzavřenu pro plnění úkolů v rámci přenesené působnosti obce. Počet veřejnoprávních smluv u malých obcí se pohybuje okolo 0 až 5 smluv na obec (nejvíce však kolem jedné až dvou). Pro kompletní pojetí tématu je vhodné dodat, že 5 % z daného vzorku obcí má uzavřenu subordinační veřejnoprávní smlouvu. Obce spatřují tyto výhody v uzavírání veřejnoprávních smluv. „Jsme malá obec, která nemá kvalifikované zaměstnance, kteří by vykonávali danou agendu. Kapacity úředníků, kvalifikace. Pomoc větší obce pro malou obec. Výhoda je v personálním a odborném zabezpečení výkonu veřejné správy.“ Zároveň však vyjmenovávají některé nevýhody. „V rámci výkonu přestupkové agendy je nevýhodou vzdálenost a neznalost poměrů. Nutnost úhrad za výkon přestupkové agendy, finanční náročnost. Zbytečná administrativní náročnost.“ Obce dále odpověděly, že mají uzavřeny například tyto veřejnoprávní smlouvy „ve vztahu k výkonu přestupkové agendy, společní hasiči, na zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, nebo pro poskytnutí dotací“.

Zvláštním typem veřejnoprávních smluv (nad rámec obecného členění dle správního řádu) je například dohoda dle § 68 odst. 2 ZOPK, kdy k provádění péče o pozemky z důvodů ochrany přírody mohou uzavírat orgány ochrany přírody či obce s vlastníky či nájemci pozemků písemné dohody, které mohou být spojeny také s poskytováním finančního příspěvku dle § 69. Předmětem dohod je provádění péče o pozemky z důvodu ochrany přírody a krajiny. Pro realizaci zásahů ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí (v praxi užívaný pojem management). Výraznou motivací k uzavření dohod je ze strany vlastníků a uživatelů pozemků možnost poskytnutí finančního příspěvku (a to ve vazbě na závazek zdržet se určité činnosti, nebo provést dohodnuté práce v zájmu zlepšení přírodního prostředí)⁶⁸⁴. Nejčastěji dochází k uzavírání dohod v souvislosti se zajišťováním péče o pozemky, na které se vztahuje některá z forem územní ochrany (to je zvláště chráněné území, ochranné pásmo zvláště chráněného území, evropsky významná lokalita nebo ptáčí oblast). Poskytnutí finančního příspěvku je omezeno § 19 vyhlášky č. 395/1992 Sb., dle

⁶⁸² KOPECKÝ, M.; MALAST, J., op. cit.

⁶⁸³ Ust. § 11 odst. 3 VZ, dále PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 236.

⁶⁸⁴ K tomu lze odkázat na VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 513-517, a nález ÚS ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.

kteřého je tento vázán na úhradu účetně či jinak prokázané újmy na pozemcích zemědělsky či lesnicky obhospodařovaných, nebo na úhradu věcných, materiálových a osobních výdajů spojených s výkonem prací v zájmu ochrany přírody. „*Písemná dohoda o poskytnutí příspěvku vymezuje konkrétní věcné a časové podmínky zajišťující zájmy ochrany přírody, které je povinen příjemce příspěvku dodržet. Výplata příspěvku se provádí po splnění dohodnutých podmínek. Při jejich nesplnění se příspěvek nevyplatí, při částečném splnění podmínek se příspěvek přiměřeně zkerátí. Příspěvek lze poskytnout jednorázově nebo jako opakované plnění po určitou dobu, zpravidla ne delší pěti let.*“⁶⁸⁵ Obce možnost uzavírat dohody dle § 68 ZOPK zřejmě vůbec nevyužívají.⁶⁸⁶ Pravděpodobně z důvodu nízkého povědomí o této možnosti. Zároveň však z důvodu poskytnutí finančního příspěvku, který vlastník nebo nájemce očekává.⁶⁸⁷ Jako problém právní úpravy J. Knotek vyzdvihuje, že lze tuto dohodu uzavřít pouze s vlastníkem nebo nájemcem, nikoli správcem pozemku, či jiných osob. Pokud by přece jen obce tuto dohodu uzavřely, pravděpodobně nepřesáhnou období jednoho roku (a to z důvodu vázanosti finančního příspěvku na možnosti dle ročního rozpočtu obce).⁶⁸⁸ Tyto dohody patří mezi veřejnoprávní smlouvy *sui generis*. V rámci dotazníkového šetření IV. bylo zjištěno, že 65 % z reprezentativního vzorku obcí se není vědomo možnosti uzavírat tyto smlouvy (35 % ano). Celkem 3 % obcí (to je počtem 4 obce) mají tuto smlouvu uzavřenu.⁶⁸⁹

Dle shora uvedeného mohou obce za účelem plnění úkolů v oblasti samostatné nebo přenesené působnosti v ochraně životního prostředí spolupracovat s ostatními obcemi (a právě tento pohled na zkoumanou problematiku odpovídá nejvíce optice, kterou je nahlíženo na roli obce v ochraně životního prostředí). Uvedené se o to více nabízí, pokud se jedná o obce malé (jedná se o formu meziobecní spolupráce⁶⁹⁰). V daném případě se jedná o aplikaci právní úpravy koordinačních veřejnoprávních smluv, jak byly vymezeny shora.

⁶⁸⁵ Ust. § 19 odst. 4 vyhlášky č. 395/1992 Sb., ministerstva životního prostředí České republiky ze dne 11. června 1992, kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁶⁸⁶ VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 513-517

⁶⁸⁷ KNOTEK, J. Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny [online]. In: *Sborník konference Dny práva 2008*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, [cit. 2. 8. 2018].

⁶⁸⁸ KNOTEK, J., 2008, op. cit.

⁶⁸⁹ Zvláštní je například dále dohoda vlastníků provozně souvisejících vodovodů a kanalizací, nebo jejich částí sloužících veřejné potřebě, je-li uzavřena mezi obcemi. Dle § 8 odst. 3 zákona 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), zákon ukládá vlastníkům vodovodů nebo kanalizací provozně souvisejících povinnost uzavřít dohodu, na základě které bude zabezpečeno kvalitní a plynulé provozování vodovodu nebo kanalizace.

⁶⁹⁰ Meziobecní spolupráce je trendem současné doby, a to nejen na regionální úrovni (například Svaz měst a obcí České republiky, Sdružení místních samospráv ČR, místní akční skupiny (MAS), Rada evropských obcí a regionů (Council of European Municipalities and Regions) a další). K tomu JECH, J. Kapitola 17 „Jak mohou obce a města postupovat společně“. In: *SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY*, 2014, op. cit., s. 174-180.

Nutno uvést, že do samostatné působnosti obce patří nejen schvalování veřejnoprávních smluv uzavíraných k zajištění úkolů obce v samostatné působnosti, ale i v přenesené působnosti, týkají-li se spolupráce obcí⁶⁹¹. Vlastní uzavření veřejnoprávní smlouvy je vždy výkonem samostatné působnosti, i pokud se jedná o veřejnoprávní smlouvu o výkonu přenesené působnosti⁶⁹². Veřejnoprávní smlouvu obec uzavírá jako subjekt veřejné správy, nikoli jako správní orgán⁶⁹³.

Obec musí při uzavírání veřejnoprávních smluv respektovat veřejný zájem, uzavřená veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy ani je obcházet (§ 159 SŘ). Veřejný zájem je naplněn také tím, že smlouva je uzavírána z důvodu zajištění potřebných organizačních, personálních, materiálních a finančních podmínek⁶⁹⁴. Proces uzavírání veřejnoprávní smlouvy je podrobně upraven v § 163, § 164 SŘ, který předpokládá také přiměřené použití zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (k tomu § 170 SŘ). Veřejnoprávní smlouvy mají veřejnoprávní povahu, proto zde neplatí soukromoprávní zásada, že je dovoleno vše, co není zakázáno⁶⁹⁵. Citace uvedené právní úpravy by byla s ohledem na přístup zpracování tématu této práce nadbytečná, a lze plně odkázat na text zákona. Vyjma obecné úpravy ve správním řádu je vhodné dodat, že o uzavření veřejnoprávní smlouvy rozhoduje zpravidla zastupitelstvo obce (k tomu lze odkázat na oddíl 2. 2. 3 této práce, a dále na § 84 odst. 3 ve spojení s § 102 odst. 2 obecního zřízení). Může o ní však rozhodovat také rada obce nebo starosta (kde není rada obce, případně kde to zákon výslovně stanoví). V textu usnesení musí být přímo výslovně uvedeno, že se schvaluje veřejnoprávní smlouva s konkrétně uvedenou obcí, na konkrétním úseku, která je přílohou daného usnesení. Formulace usnesení musí přesně odpovídat smlouvě, musí obsahovat zcela přesné a konkrétní určení, a to z důvodu právní jistoty osob, vůči nimž bude vykonávána přenesená působnost nebo úkoly vyplývající z působnosti samostatné⁶⁹⁶. Poté co dojde k jejímu schválení ze strany zastupitelstva, nebo rady (popřípadě starosty)⁶⁹⁷, navenek za obec vystupuje starosta nebo místostarosta. Smlouva musí být písemná s podpisy na téže listině (k tomu dále § 164 odst. 1 SŘ). Okamžik uzavření veřejnoprávní smlouvy je podrobně rozebrán v příspěvku M. Kopeckého aj. Malasta, stejně jako možnost její změny, výpovědi a zrušení (ať už z iniciativy obcí jakožto stran veřejnoprávní smlouvy nebo zrušení z úřední povinnosti, v rámci přezkoumání veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy)⁶⁹⁸. Podkladovým návod-

⁶⁹¹ KOPECKÝ, M.; MALAST, J., op. cit.

⁶⁹² *Pracovní pomůcka Krajského úřadu Jihomoravského kraje k uzavírání veřejnoprávních smluv* [online]. Jihomoravský kraj [cit. 23. 8. 2018].

⁶⁹³ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2016, op. cit., s. 772-778.

⁶⁹⁴ *Pracovní pomůcka Krajského úřadu Jihomoravského kraje k uzavírání veřejnoprávních smluv*, op. cit.

⁶⁹⁵ Ibid.

⁶⁹⁶ *Pracovní pomůcka Krajského úřadu Jihomoravského kraje k uzavírání veřejnoprávních smluv*, op. cit.

⁶⁹⁷ Kopecký M. a Malast J. uvádí dále možnost schválení veřejnoprávní smlouvy v místním referendu. In: KOPECKÝ, M.; MALAST, J., op. cit.

⁶⁹⁸ KOPECKÝ, M.; MALAST, J., op. cit.

ným materiálem pro obce je pracovní pomůcka Krajského úřadu Jihomoravského kraje k uzavírání veřejnoprávních smluv, dostupná online.⁶⁹⁹ Tato je zpracována velice podrobně, společně s doporučeními k urychlení celého procesu (žádost o vydání souhlasu krajského úřadu k uzavření veřejnoprávní smlouvy), přílohou obsahuje vzory (vzor k udělení souhlasu Krajského úřadu, vzor veřejnoprávní smlouvy). Dle § 84 odst. 2 písm. r) obecního zřízení „*Zastupitelstvu obce je vyhrazeno rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce*“. Pod uvedené vymezení lze podřadit také schvalování smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí ve smyslu § 49 an. obecního zřízení. Koordinační veřejnoprávní smlouvy obcí, využívané v rámci ochrany životního prostředí, pak představují zejména smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí⁷⁰⁰, jejichž předmětem je vzájemná spolupráce v určité environmentální otázce, a dále právě přenos výkonu přestupkové agendy. Proto jim bude dále věnována pozornost, jako reprezentativním příkladům veřejnoprávní smlouvy obce v ochraně životního prostředí.

3.4.2 Dobrovolný svazek obcí a přenos výkonu přestupkové agendy malých obcí

Jedním z příkladů veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi obcemi pro plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci je smlouva, prostřednictvím které obce založí dobrovolný svazek obcí. Jedná se o koordinační smlouvu dle správního řádu. Dle § 46 obecního zřízení „*Obce mohou při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat*.“ Ust. § 49 až § 54 obecního zřízení upravuje otázku dobrovolného svazku obcí. Dobrovolné svazky obcí se zakládají ke spolupráci při výkonu samostatné působnosti (nemohou být zakládány za účelem výkonu přenesené působnosti)⁷⁰¹.

Obce mají právo být členy dobrovolného svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů. Mohou vytvářet svazky obcí, nebo vstupovat do svazků obcí vytvořených (členy svazku obcí mohou být jen obce). Obce nejsou omezeny v možnosti být členem více než jednoho svazku obcí. Svazky obcí nemusí být tvořeny na teritoriálně uceleném území, svazky obcí mohou spojovat různé obce z různých lokalit (podstatné je nalezení společného zájmu)⁷⁰². V rámci dotazníkového šetření IV. bylo zjištěno, že 52 % z reprezentativního vzorku obcí je členem jednoho dobrovolného svazku obcí (40 % je členem více dobrovolných svazků obcí).

⁶⁹⁹ *Pracovní pomůcka Krajského úřadu Jihomoravského kraje k uzavírání veřejnoprávních smluv*, op. cit.

⁷⁰⁰ Nad rámec ochrany životního prostředí lze dodat, že se jedná například o veřejnoprávní smlouvu, resp. dohodu týkající se výkonu úkolů obecní policie na území obce (dle § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii), či smlouvu o poskytnutí strážníků obecní policie v případě krizového stavu či konání zákonem vymezené společenské akce v jiné obci (§ 3c uvedeného zákona). Více viz KOPECKÝ, M.; MALAST, J., op. cit.

⁷⁰¹ VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S., 2008, op. cit., s. 281-284.

⁷⁰² Ibid.

Svazek obcí je právnickou osobou a nabývá právní osobnosti zápisem do rejstříku svazků obcí vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla svazku obcí. Do rejstříku se zapisuje den vzniku svazku obcí, den jeho zrušení s uvedením právního důvodu, den jeho zániku, název a sídlo svazku obcí, identifikační číslo osoby svazku obcí, předmět činnosti svazku obcí, orgány, kterými svazek obcí jedná, jméno, příjmení a adresa bydliště osob vykonávajících jejich působnost spolu s uvedením způsobu, jakým tento orgán svazek obcí zastupuje, a údaje o dni vzniku nebo zániku jejich funkce. Rejstřík svazků obcí je veřejný rejstřík, přičemž jeho součástí je sbírka listin, v níž jsou uloženy smlouva o vytvoření svazku obcí spolu se stanovami a dále změny těchto dokumentů.⁷⁰³ K návrhu na zápis do rejstříku svazků obcí se přikládá smlouva o vytvoření svazku obcí spolu se stanovami. Součástí této smlouvy nebo stanov je také určení, kdo jsou první členové statutárního orgánu. Návrh podává osoba zmocněná obcemi, které jsou členy svazku obcí.⁷⁰⁴ Právě smlouva o vytvoření svazku obcí je uvedenou veřejnoprávní smlouvou, vedle toho je právě ona zakladatelským právním jednáním dobrovolného svazku obcí, jakožto právnické osoby⁷⁰⁵.

Předmětem činnosti svazku obcí mohou být úkoly v oblasti kultury, požární ochrany, veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, či péče o zvířata⁷⁰⁶ nebo dále zabezpečování čistoty obce, správy veřejné zeleně a veřejného osvětlení, shromažďování a odvozu komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod⁷⁰⁷, nebo úkoly v oblasti ochrany ovzduší, dále úkoly související se zabezpečováním přestavby vytápění nebo ohřevu vody tuhými palivy na využití ekologicky vhodnějších zdrojů tepelné energie v obytných a jiných objektech ve vlastnictví obcí⁷⁰⁸, provoz lomů nebo pískoven, provoz zařízení sloužících k těžbě a úpravě nerostných surovin⁷⁰⁹, správa majetku obcí, zejména místních komunikací nebo lesů⁷¹⁰. Jedná se o demonstrativní výčet, uvedený v § 50 odst. 1 obecního zřízení.

Předmět činnosti svazku obcí bude s ohledem na uvedené velice často obsahovat právě environmentální agendu, resp. bude sloužit k ochraně a prosazování zájmů obcí v ochraně životního prostředí.

Sdružování obcí v dobrovolných svazcích obcí je způsobem zabezpečování samosprávné agendy prostřednictvím komunální spolupráce. Obce mají poté výkon dané agendy pod svou kontrolou (a to od kvality výkonu dané agendy až po informace o její finanční

⁷⁰³ Krajský úřad vede rejstřík svazků obcí v přenesené působnosti.

⁷⁰⁴ Ust. § 49 obecního zřízení.

⁷⁰⁵ KOPECKÝ, M.; MALAST, J., op. cit.

⁷⁰⁶ Ust. § 50 odst. 1 písm. a) obecního zřízení.

⁷⁰⁷ Ust. § 50 odst. 1 písm. b) obecního zřízení.

⁷⁰⁸ Ust. § 50 odst. 1 písm. d) obecního zřízení.

⁷⁰⁹ Ust. § 50 odst. 1 písm. e) obecního zřízení.

⁷¹⁰ Ust. § 50 odst. 1 písm. f) obecního zřízení.

náročnosti).⁷¹¹ Svazky obcí mají svůj vlastní rozpočet, což je dalším motivačním prvkem pro obce⁷¹².

Svazky obcí mohou zakládat jiné právnické osoby, současně se tak děje. Může se jednat například o svozové společnosti odpadu, jak je tomu například u svozové společnosti EKOR s.r.o.⁷¹³. Z počátku obce zakládaly dobrovolné svazky obcí, aby mohly společně usilovat o finance z domácích nebo zahraničních zdrojů. Společným zájmem bylo také například budování společné skládky odpadu, nebo vodovodu, rozvodu plynu či vytváření podmínek pro rozvoj turistického ruchu. Například Sdružení krkonošských obcí protíná území obcí v Libereckém a Královéhradeckém kraji.⁷¹⁴ Dobrovolné svazky obcí jsou řešením nedostatečné kapacity obcí, s tím spojené neschopnosti poskytovat požadované veřejné služby (resp. výkon dané agendy). Dobrovolné svazky obcí jsou řešením zvládnání komunální agendy, kdy rostou nároky na její kvalitu v konsekvencích současného objemu takové agendy a její administrativy⁷¹⁵. Nahlédnutím do rejstříku vedeného u Krajského úřadu Jihomoravského kraje⁷¹⁶ lze jmenovat například Zájmové sdružení měst a obcí okresu Blansko k zneškodňování odpadů, Spolek pro rozvoj venkova Moravský kras⁷¹⁷. Ze samotných názvů je zřejmé zaměření uvedených dobrovolných svazků obcí.

Jak bylo uvedeno v oddíle 3. 1. 2 této práce, příkladem koordinační veřejnoprávní smlouvy je také dohoda o zpracování společného plánu odpadového hospodářství obce. Dle § 44 odst. 13 zákona o odpadech „*Obce, které k zabezpečení svých povinností při nakládání s komunálním odpadem vytvořily dobrovolný svazek obcí, mohou na základě písemné dohody zpracovat společný plán odpadového hospodářství obce, který nabírá jednotlivé plány odpadového hospodářství obce.*“ Jedná se například o plán odpadového hospodářství Svazku obcí pro komunální služby⁷¹⁸ nebo plán odpadového hospodářství Dobrovolného svazku obcí Mikroregion

⁷¹¹ SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, 2014, op. cit., s. 94.

⁷¹² VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S., 2008, op. cit., s. 281-284, dále část V. zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

⁷¹³ VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S., 2008, op. cit., s. 281-284. K tomu „*O odpady se v Kyjovské staré EKOR s.r.o., což je společnost vlastněná 43 městy a obcemi v regionu Kyjovska. Svozová společnost je plně řízena i kontrolována Dobrovolným svazkem obcí Severovýchod (dále DSO), který je jejím zřizovatelem... Vzhledem k tomu, že kompostárna vznikla za přispění dotací, nemohou zatím s kompostem obchodovat. Ten se proto vrací zpátky obcím, resp. je nabízen jejich občanům... Bioodpad končí na kompostárně ve vlastnictví DSO.*“ In: Průmyslová Ekologie. Příklady dobré praxe v obcích při nakládání s komunálním odpadem IX. Kyjov [online]. Publikované 3. 8. 2018 [cit. 22. 8. 2018].

⁷¹⁴ SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, 2014, op. cit., s. 175.

⁷¹⁵ Ibid.

⁷¹⁶ Rejstřík svazků obcí na území Jihomoravského kraje [online]. [cit. 30. 8. 2018]. Dále například Svazek obcí pro vodovody a kanalizace – Šlapanicko, Svazek obcí Lipov, Louka – ČOV (čistička odpadních vod) a kanalizace, DSO (Dobrovolný svazek obcí) Věstonice-likvidace odpadních vod, Kompostárna Únanov nebo například Rekultivace skládky Pravice.

⁷¹⁷ Spolek pro rozvoj venkova Moravský kras [online], [cit. 30. 8. 2018], který sdružující 26 obcí, lze odkázat na jeho webové stránky <http://www.spolek-moravskykras.cz>

⁷¹⁸ K tomu více CENIA, Česká informační agentura životního prostředí. Informační systém SEA. Posuzování koncepcí - Plán odpadového hospodářství Svazku obcí pro komunální služby [online]. [cit. 30. 8. 2018].

Radbuza⁷¹⁹. Tuto veřejnoprávní smlouvu mohou obce uzavřít tehdy, pokud uzavřely k zabezpečení svých povinností při nakládání s komunálním odpadem dobrovolný svazek obcí⁷²⁰.

V rámci dotazníkového šetření IV. respondenti uvedli, že jsou členy dobrovolných svazků obcí, jejichž předmětem činnosti je zejména „řešení nakládání s odpady, řešení zásobování vodou, vodovody a kanalizace, čerpání dotací, prezentace obcí, společná kulturní a meziobecní spolupráce, vybudování společné cyklostezky procházející všemi obcemi, odpadové hospodářství, rozvoj regionu, společná snaha o zlepšení životních podmínek v regionu.“

Dobrovolné svazky obcí dále přispívají k uvědomění silnějšího postavení obcí, neboť obce začleněné v dobrovolných svazcích obcí mohou být v podobě dobrovolného svazku obcí také účastníky soudního řízení správního. Například Dobrovolný svazek obcí Mikroregion Litavka, dobrovolný svazek obcí Zdice a Chodouň, zažaloval zastavení vyplácení dotačních prostředků na projekt kanalizace (k tomu rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 Afs 114/2017-58).

V současnosti je v České republice okolo 770 dobrovolných svazků obcí.⁷²¹

Například Svazek obcí Větec byl zřízen za účelem získání finančních prostředků z evropských fondů v roce 2003. Jeho členy jsou obce Čkyně a Bohumilice, dále Bošice, Lčovice, Svatá Maří a Zálezly. Společným cílem těchto obcí je všeobecná ochrana životního prostředí v zájmovém území při dosahování ekologické stability zájmového území a jeho trvalé obyvatelnosti. Dále společný postup při řešení otázek protipovodňové ochrany a koordinace významných investičních akcí v zájmovém území.⁷²² Dosavadně bylo Svazkem obcí Větec provedeno značení včetně oprav cyklostezek, vydání cyklomap, zprovoznění infoboxů, instalace mobiliáře pro cykloturistiku, vybudování odpočinkových míst a zakoupení mulčovače na údržbu krajnic komunikací, nebo dále zakoupení příkopové frézy a opravy obecního majetku.⁷²³

Dalším typem veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi obcemi (na úseku nebo s dopadem do oblasti ochrany životního prostředí), je veřejnoprávní smlouva o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků. Jedná se o nejčastější případ veřejnoprávní smlouvy uzavírané malými obcemi, jejímž předmětem je přenos výkonu přenesené působnosti. Tato

⁷¹⁹ K tomu více CENIA, Česká informační agentura životního prostředí. *Informační systém SEA. Posuzování koncepcí - Plán odpadového hospodářství Dobrovolného svazku obcí Mikroregion Radbuza* [online]. [cit. 30. 8. 2018].

⁷²⁰ PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 236.

⁷²¹ VESELSKÁ, T. *Formy spolupráce obcí se zaměřením na Svazek obcí Podoubraví* [online]. Olomouc, 2018. Bakalářská práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, s. 22.

⁷²² Mikroregiony. *Svazek obcí Větec* [online]. [cit. 30. 8. 2018].

⁷²³ Obec Čkyně. *Svazek obcí Větec* [online]. [cit. 30. 8. 2018].

část oddílu je zpracována prostřednictvím mého odborného příspěvku na téma *Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce na úseku ochrany životního prostředí*⁷²⁴.

Obec může uzavřít veřejnoprávní smlouvu k výkonu přestupkové agendy, a to s obcí s rozšířenou působností nebo obcí s pověřeným obecním úřadem (§ 105 přestupkového zákona, k tomu § 63 obecního zřízení). Jedná se o koordinační smlouvu dle správního řádu. Přenést lze pouze „celou přestupkovou agendu“. V tomto smyslu precizuje přestupkový zákon, jako „*lex specialis*“ úpravu veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi obcemi oproti obecnímu zřízení. Do 30. 6. 2017 mohly obce prvního stupně uzavírat veřejnoprávní smlouvu o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků navzájem (pokud spadaly do správního obvodu téhož obecního úřadu obce s rozšířenou působností), a přenést mohly celou nebo pouze část přestupkové agendy. Přestupková úprava účinná od 1. 7. 2017 přináší dvojí omezení – s kým může obec prvního stupně uzavřít tuto smlouvu, a co je jejím předmětem. Dle § 112 odst. 8 přestupkového zákona není dotčena platnost veřejnoprávních smluv uzavřených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. „*Toto omezení však bude působit pouze do budoucna, nijak se tedy nedotkne stávajících veřejnoprávních smluv uzavřených před nabytím účinnosti nového zákona.*“⁷²⁵ Z formálních aspektů vhodné připomenout, že veřejnoprávní smlouva musí být písemná a splňovat přiměřeně náležitosti dle § 63 odst. 2 obecního zřízení, to je způsob úhrady nákladů na výkon přenesené působnosti, dále dobu trvání smlouvy. Zveřejňuje se na úředních deskách obcí, které jsou jejími stranami a ve věstníku právních předpisů kraje.⁷²⁶

V rámci dotazníkového šetření IV. bylo zjištěno, že 67 % z reprezentativního vzorku obcí má přenesen výkon přestupkové agendy na trojkovou obec, 16 % na dvojkovou obec a 8 % na obec jedničkovou (smlouvy uzavřené před 1. 7. 2017). 11 % jedničkových obcí si projednává přestupky samo. Nejvíce problematické na výkonu přestupkové agendy považují jedničkové obce to, že „malá obec nemá administrativní kapacitu a jsou zde neustálé legislativní změny. Na malých obcích chybí odpovídající vzdělání a kvalifikace. Problematické je stálé sledování změn zákonů. Lidé v obci se znají osobně, není dobré, aby starosta řešil přestupky. Problematické je zajištění odborné a nestranné osoby. Malá obec nemůže zvládat všechno, na obci většinou sedí jen 1 pracovník.“ V přenosu výkonu přestupkové agendy na jinou obec spatřují obce výhody spočívající v „kvalifikaci a odosobnění, personálním zajištění, objektivnosti, profesionálním vedení přestupkového řízení, znalosti zákona, dostatku lidí a celkové zjednodušení agendy na malých obcích, neboť je to pro ně časová zátěž“. Avšak také nevýhody a to „že malé obce mají zaplatit za jednání o přestupcích, ale neví, o co šlo a zda jsou to občané z jejich obce. Je to hodně anonymní. Nebo to, že obec by sice ráda agendu přesunula na obec trojkovou. Ta však má velké finanční nároky.“

⁷²⁴ ŠVARCOVÁ, Kateřina. Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce na úseku ochrany životního prostředí, op. cit.

⁷²⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., op. cit., s. 121.

⁷²⁶ SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY, 2014, op. cit., s. 97.

Například na základě veřejnoprávní smlouvy ze dne 8. 1. 2009, uzavřené mezi Městem Kralupy nad Vltavou a Obcí Ledčice, přenesla obec Ledčice výkon přestupkové agendy (vykonávat přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony orgánům obce ve správním obvodu obce Ledčice dle § 53 odst. zákona č. 200/1990 Sb.). Za výkon dle smlouvy přísluší Městu Kralupy nad Vltavou příspěvek ve výši 500 Kč za každý oznámený přestupek.

Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. uvádí, že roční náklady obcí jednoznačně převyšují roční výnosy. Přenos přestupkové agendy na obce s rozšířenou působností (ze zákona) by zbavila této neúměrné zátěže malé obce. Přestože by však byly efektivněji vynaloženy rozpočtové prostředky obcí, zvýšily by se náklady účastníků přestupkového řízení, stejně tak dalších osob podílejících se na řízení (což ovlivňuje obecní rozpočet negativně), nemluvě o horší dostupnosti přestupkového orgánu.⁷²⁷

Přenos výkonu přestupkové agendy může být pro obce finančně nákladný, nicméně s ohledem na kvalifikační požadavky na oprávněnou úřední osobu (jak o nich bylo pojednáno v podkapitole 3. 3), bude častým řešením v mnoha obcích (i přes zmírnění kvalifikačních požadavků přechodným ustanovením § 112 odst. 9 přestupkového zákona⁷²⁸).

Právní úprava veřejnoprávních smluv je s ohledem na shora uvedené živoucím přínosem pro environmentální roli obce jako takovou.

3.4.3 Evidenční a informační úkony

Evidenční úkony (k nimž jsou někdy řazeny také úkony registrační) v právu životního prostředí jsou projevem vedení různých evidencí orgány, činnými v rámci ochrany životního prostředí. Jedná se například o evidenci zvláště chráněných území, evropsky významných lokalit, ptačích oblastí, nebo památných stromů v Ústředním seznamu ochrany přírody⁷²⁹, nebo dále evidenci osvědčení o výhradním ložisku, evidenci chráněných ložiskových území,

⁷²⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., op. cit., s. 29. Náklady oslovených obcí prvního stupně se pohybují v rozmezí až 424 000 Kč ročně a výnosy v rozmezí až 73 000 Kč ročně. Přičemž průměrně se jedná o náklady ve výši 60 000 Kč a výnosy ve výši 12 000 Kč. Náklady oslovených obcí s pověřeným obecním úřadem se pohybují v rozmezí 22 794 Kč až 265 000 Kč ročně a výnosy v rozmezí 2 500 Kč až 48 200 Kč ročně. Přičemž průměrně se jedná o náklady ve výši 76 000 Kč a výnosy ve výši 18 000 Kč. Náklady oslovených obcí s rozšířenou působností se pohybují od 114 000 Kč do 3 848 000 Kč ročně a výnosy v rozmezí 10 100 Kč až 2 418 000 Kč. Přičemž průměrně se jedná o náklady ve výši 923 000 Kč a výnosy ve výši 337 000 Kč.

⁷²⁸ Dle § 112 odst. 9 přestupkového zákona „Do 31. prosince 2022 může činnost oprávněné úřední osoby vykonávat také osoba, která nespĺňuje podmínky podle § 111; předseda komise musí mít vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti právo nebo zvláštní odbornou způsobilost. Po této době může činnost oprávněné úřední osoby vykonávat také úřední osoba starší 50 let, pokud nejméně 10 let projednávala přestupky a rozhodovala o nich.“

⁷²⁹ Dle ZOPK.

evidenci dobývacích prostorů a jejich změn či registr starých důlních děl⁷³⁰, dále o evidenci kulturních památek nebo o integrovaný registr znečišťování životního prostředí a integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností⁷³¹ (jakožto informačních systémů veřejné správy), nebo dále o registr povolených geneticky modifikovaných organismů⁷³² a mnoho dalších.⁷³³ Jakými evidenčními nástroji v ochraně životního prostředí však disponují malé obce?

Obce vedou přehled pozemků vhodných pro náhradní výsadbu ve svém územním obvodu po předběžném projednání s jejich vlastníkem (dle § 9 odst. 2 ZOPK). Komentář⁷³⁴ se k uvedenému vyjadřuje toliko ve smyslu, že evidence je významná ke zjednodušení ukládání náhradních výsadeb. Obce vedou tuto evidenci o pozemcích vhodných pro umístění náhradních výsadeb za kácení na svém území, zároveň zajišťují souhlas vlastníků těchto pozemků, pokud jím není sama obec. Tato evidenční povinnost je v zájmu samotné obce, neboť rozhoduje o kácení dřevin (jak bylo ostatně rozebráno v podkapitole 3. 3). Z dotazníkového šetření IV. bylo zjištěno, že 43 % z reprezentativního vzorku obcí vede tuto evidenci, 57 % nikoli.

Obce vedou dále přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách v obvodu své územní působnosti (§ 63 odst. 1 ZOPK). Lze hovořit o evidenci cest⁷³⁵, které jsou představovány veřejně přístupnými účelovými komunikacemi a stezkami, dále pěšinami mimo zastavěné území, které představují základní rámec pro pohyb osob v krajině. „*Veřejně přístupné účelové komunikace, stezky a pěšiny, resp. jejich síť ve volné krajině (mimo zastavěné území) mohou být co do druhu pozemku dle katastru nemovitostí vedeny jako ostatní plochy nebo se může jednat o cesty a pěšiny, které se nacházejí na pozemcích jiných druhů.*“⁷³⁶ Z dotazníkového šetření IV. bylo zjištěno, že 56 % z reprezentativního vzorku obcí vede tuto evidenci, 44 % nikoli. Dle rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka Olomouc, ze dne 21. 9. 2016, č. j. 65 A 23/2015-53 „*Účelem vedení přehledu podle § 63 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je mít přehled o soustavě těchto komunikačních spojnic (účelových komunikací, stezek a pěšin) jako celku, aby bylo možné posoudit otázky přístupu do krajiny a otázky průchodnosti krajiny. Není proto třeba vytvořit strukturovaný seznam předmětných komunikačních spojnic diferencující mezi předmětnými komunikačními spojnicemi tak, že by je dělil na: 1) účelové komunikace, 2) stezky, a 3) pěšiny.*“ K možnosti

⁷³⁰ Dle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

⁷³¹ Dle zákona č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů.

⁷³² Dle zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty.

⁷³³ PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 231-232.

⁷³⁴ VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 111-114.

⁷³⁵ Avšak nikoli ve smyslu pozemních komunikací, dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace, dle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů.

⁷³⁶ VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 493-499.

změny údaje v evidenci veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin, lze zmínit rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2016, č. j. 46 A 69/2015-62. Požadavek na změnu údaje v evidenci veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin je pouhým podnětem k provedení opravy postupem podle § 156 odst. 1 SŘ. Nejedná se o správní řízení. Soudní ochrana vlastníka proti zařazení jeho pozemku do evidence veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin je garantována žalobou proti rozhodnutí silničního správního úřadu ve věci deklarace existence či neexistence veřejně přístupné účelové komunikace (§ 142 SŘ), teprve subsidiárně žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, jestliže obec vydané deklaratorní rozhodnutí nerespektuje (případně nepřichází-li v daném případě podání návrhu podle § 142 v úvahu). V souvislosti s povinností obce vést tuto evidenci, je vhodné zmínit relativně aktuální rozhodnutí. V rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2017, č. j. 46 A 33/2017 – 39, se žalobkyně žalobou domáhala určení, že se žalovaná obec Louňovice dopustila nezákonného zásahu, neboť vede konkrétní pozemek žalobkyně v pasportu místních komunikací jako účelovou komunikaci s názvem ulice X o délce 169 metrů (jedná se o soukromou polní cestu), a touto skutečností obec argumentuje v řízeních, kde je jako otázka významná pro rozhodnutí orgánů veřejné moci posuzováno, zda předmětné pozemky jsou komunikací. Dále se domáhala toho, aby soud uložil žalované vymazat uvedený pozemek z pasportu místních komunikací. Soud konstatoval, že v této věci fakticky nešlo o pasport (tedy vedení evidence) dle § 63 ZOPK, ale o pasport dle § 9 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (kdy vlastník místní komunikace vede evidenci jím vlastněných místních komunikací). „Z obsahu předloženého správního spisu soud zjistil, že žalovaná vede pasport komunikací podle zásad uvedených v interním pokynu označeném jako „Evidence místních komunikací obce Louňovice“, který upravuje zejména způsob členění na jednotlivé třídy místních komunikací a jejich označování. Vlastní evidence označená jako „Pasport komunikací Obce Louňovice“ obsahuje údaj o počtu a délce místních komunikací a vedle toho i údaj o evidenci 2 účelových komunikací o celkové délce 274 m. Přílohou pasportu je seznam komunikací na území obce označený jako „Evidence komunikací v obci a k.ú. Louňovice 2011“, v němž jsou evidovány komunikace jednotlivě, a to silnice II. třídy, místní komunikace a účelové komunikace. V této evidenci je zařazena i účelová komunikace na pozemku p. č. x o délce 169 metrů označená názvem ulice X.“⁷³⁷ Souhrnná evidence místních komunikací v obci není určena k tomu, aby v ní byly evidovány účelové komunikace, které jsou ve vlastnictví právnických a fyzických osob. Pro území každé obce mají být veřejně přístupné účelové komunikace evidovány v přehledu o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách (dle § 63 odst. 1 ZOPK). Soud se zabýval možností, zda nelze zkoumanou evidenci zčásti považovat za evidenci vedenou podle § 63 odst. 1, neboť obci nic nebrání, aby si vnitřními předpisy upravila způsob vedení obou evidencí v jednom společném dokumentu. Předpokladem však je, že by u všech evidovaných položek bylo zřejmé, o jakou evidenci se jedná, a u každé položky by byly uvedeny veškeré údaje požadované pro příslušnou evidenci. Tak tomu

⁷³⁷ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2017, č. j. 46 A 33/2017-39.

v posuzovaném případě zjevně nebylo, neboť evidence zahrnovala výlučně pozemní komunikace (včetně silnic a účelových komunikací).

V komentáři⁷³⁸ je položena otázka, zda by nebylo vhodnější vytvoření celostátní databáze sítě komunikací, k níž by měly povinnosti stanoveny jak obce, tak orgány ochrany přírody, případně další subjekty (například silniční úřady, subjekty z oblasti turistického mapování, vlastníci dotčených pozemků). Uvedenému lze dát za pravdu, neboť by se jednalo o komplexní přístup k této evidenční povinnosti obcí, cyklicky uzavírající jednotlivé evidence.

Dle § 19 odst. 1, 3 VZ „*Správní úřady a orgány územní samosprávy jsou povinny vést evidenci jimi vydaných rozhodnutí, opatření obecné povahy, závazných stanovisek, souhlasů a jim podaných ohlášení, k nimž daly souhlas podle tohoto zákona, a dále částí rozhodnutí, které podle zákona o integrované prevenci nabradily rozhodnutí vydávaná podle tohoto zákona* (odst. 1). *Správní úřady a orgány územní samosprávy jsou povinny z jimi vedené evidence podle odstavce 1 ukládat jimi vydávaná rozhodnutí, opatření obecné povahy, závazná stanoviska a identifikační údaje v rozsahu stanoveném vyhláškou vydanou podle odstavce 2 do informačního systému veřejné správy (§ 22 odst. 3 a 4) a předávat je v elektronické podobě Ministerstvu zemědělství nejpozději za kalendářní čtvrtletí vždy do 15. dne prvního měsíce následujícího čtvrtletí.* (odst. 3)“ V rámci ochrany vod rozhodují jedničkové obce o výjimkách z obecného nakládání s povrchovými vodami. Proto se na ně vztahuje také povinnost vedení evidence dle citovaného ustanovení.

Obec je dále například jako původce komunálního odpadu povinna vést průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi (§ 16 odst. 1 písm. g) zákona o odpadech).

Uvedené je příkladným výčtem evidenční povinnosti obce na úseku ochrany životního prostředí, v komplexnosti doplňující jednotlivé komunální nástroje environmentální regulace.

Dalším nástrojem v ochraně životního prostředí, jsou informační úkony. Ty spočívají v povinnosti příslušných orgánů poskytovat informace o ochraně životního prostředí. Informovanost je proklamována v řadě unijních nebo mezinárodních dokumentů. Právo na informace je zaručeno na ústavní úrovni (čl. 17 Listiny, vedle mezinárodní úrovně zajišťující uvedené v čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, dále čl. 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech), stejně jako právo na informace o životním prostředí „*Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.*“ (čl. 35 odst. 2 Listiny). Dle čl. 17 odst. 5 Listiny „*Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*“ Smyslem práva na informace je především kontrola činnosti veřejné správy, cílem je zjistit skutečnosti rozhodné pro posouzení dodržování zákonnosti při jejím výko-

⁷³⁸ VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., 493-499.

nu, porovnat je v konkrétním případě se zákonem stanovenými standardy činnosti, vyhodnotit případné odchylky a při zjištění porušení zákonnosti navrhnout nebo přijmout odpovídající prostředky nápravy⁷³⁹.

Teorie rozlišuje informační nástroje, jako toliké poskytování informací blíže neurčenému okruhu subjektů (nikoli konkrétnímu žadateli), anebo poskytnutí informace, jak o ni může být žádáno na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím nebo na základě zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, neboť v tomto případě se zásadně jedná o „rozhodovací nástroj ve formě individuálního správního aktu v případě odepření informací, jinak její poskytnutí“⁷⁴⁰. Poskytování informací se může vztahovat k povinnosti poskytovat informace průběžně (kontinuálně), nebo naopak „ad hoc“⁷⁴¹.

Je-li nahlíženo na tuto problematiku optikou obce, lze vnímat informační úkony právě jako povinnost obcí zveřejňovat (informovat) o řešených environmentálních otázkách na svých úředních deskách, nebo jiným v obci vhodným způsobem.

Zapojení obcí je projevem principu informovanosti v avizovaném smyslu například v procesu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA a SEA). Obcím je v téměř každé fázi procesu posuzování vlivů na životní prostředí uložena povinnost zveřejňování jednotlivých informací a dokumentů na svých úředních deskách.⁷⁴² Dle směrnice SEA je nutné zajistit, aby při přijetí plánu nebo programu byly informovány příslušné orgány a veřejnost a aby jim byly zpřístupněny příslušné údaje. Informovanosti se dovolává dále Aarhuská úmluva.

Ustanovení § 16 zákona o posuzování vlivů odráží požadavky čl. 6 směrnice EIA, stejně tak směrnice SEA. Díky tomuto ustanovení a jeho správné aplikaci v praxi by mělo být pro širokou veřejnost včas a úplně dáno na vědomí, jaké záměry nebo koncepce se aktuálně posuzují. Mimo povinnosti příslušného správního úřadu vyplývají z daného ustanovení povinnosti i pro dotčené územní samosprávné celky, tedy i obce, neboť ty mají povinnost součinnosti. Obce jsou povinny informace a stanoviska dle § 16 odst. 1 a 2 citovaného zákona neprodleně vyvěsit na své úřední desce po dobu nejméně 15 dnů a vyrozumět o tom příslušný úřad například sdělením potvrzení, že uvedené bylo již vyvěšeno postupem dle § 26 správního řádu. Zároveň musí dbát, aby byly ze zveřejněných listin vypuštěny informace, které nelze zveřejňovat (například utajované informace, osobní údaje apod.). Takto je v procesu posuzování vlivů zveřejňováno mnohé, to je oznámení, závěr zjišťovacího řízení, informace o vrácení dokumentace k přepracování nebo doplnění, dokumentace, informace o místě a času konání veřejného projednání záměru, bylo-li nařízeno, stanovisko, oznámení koncepce, návrh koncepce, informací o konzultaci při mezistátním posuzování,

⁷³⁹ Rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2009, č. j. 5 As 68/2008-67.

⁷⁴⁰ Poskytování informací dle obou citovaných zákonů patří i mezi rozhodovací nástroje obce.

⁷⁴¹ PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv, 2016, op. cit., s. 231-232.

⁷⁴² ŠVARCOVÁ, Kateřina. Postavení „obce“ v rámci posuzování vlivů na životní prostředí. op. cit.

stanovisko ke koncepci, sdělení o ukončení posuzování. Je těžké říci, jaké důsledky by mělo nezveřejnění informací a stanovisek v souladu s uvedeným § 16. Pravděpodobně by „nezveřejnění“, tedy absence veřejně dostupných informací, na něž má „veřejnost“ ze zákona právo, muselo být porovnáváno a zvažováno s tím, zda se skutečně v procesu posuzování vlivů nemohla daná osoba efektivně vyjadřovat, popřípadě bránit. V pochybnostech nelze dojít k jinému závěru, než že „veřejnosti“ byl takový postup odepřen.

Dle § 8 odst. 2 zákona IPPC, krajský úřad nebo Ministerstvo životního prostředí (dále jen „úřad IPPC“) současně ve lhůtě 7 dnů ode dne, kdy žádost shledá úplnou, prostřednictvím informačního systému integrované prevence, na své úřední desce a na úřední desce obce, na jejímž území je nebo má být zařízení umístěno, zajistí zveřejnění stručného shrnutí údajů podle § 4 odst. 1 písm. d) a informaci o tom, kdy a kde lze do žádosti nahlížet, pořizovat si z ní výpisy, opisy, popřípadě kopie. Úřad IPPC a obec tyto informace vyvěsí a na svých úředních deskách na dobu 30 dnů. V této lhůtě může každý zaslat úřadu své vyjádření k žádosti. V pochybnostech se za den zahájení zveřejnění považuje den, v němž úřad zveřejnil stručné shrnutí údajů podle § 4 odst. 1 písm. d) prostřednictvím informačního systému integrované prevence.

Dle § 17 odst. 2 zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (zákon o prevenci závažných havárií), „*Dotčená obec oznamuje veřejnosti na úřední desce a způsobem v místě obvyklým do 15 dnů ode dne doručení návrhu bezpečnostní dokumentace, kdy a kde lze do návrhu bezpečnostní dokumentace nahlížet, činit si z něj výpisy, opisy nebo kopie. Veřejné nahlížení do návrhu bezpečnostní dokumentace musí být umožněno po dobu 30 dnů ode dne jejich oznámení. V této lhůtě může každý uplatnit k návrhu bezpečnostní dokumentace písemné připomínky.*“ Uvedené je dalším příkladem informační povinnosti obce.

Obce mají informační povinnost také dle zákona o ochraně přírody a krajiny.⁷⁴³ Obce mají například od 1. 6. 2017 povinnost součinnosti při vyhlásování, změně nebo rušení národních parků, případně jejich ochranných pásem. Ministerstvo životního prostředí⁷⁴⁴ zajistí zpracování záměru vyhlásit národní park, příp. jeho ochranné pásmo. Záměr na vyhlášení národního parku, nebo jeho ochranného pásma, zašle Ministerstvo životního prostředí obcím, jejichž území se záměr dotýká (obce mohou vystupovat také v postavení vlastníka nemovitých věcí zapsaných v katastru nemovitostí, dotčených tímto záměrem). Poté jim doručí Ministerstvo životního prostředí formou veřejné vyhlášky písemné oznámení o předložení záměru k projednání s informací, kde se lze seznámit s jeho úplným zněním, kdo je oprávněn podat k němu námítky (když to jsou právě dotčené obce a vlast-

⁷⁴³ Tato část je zpracována na základě mé publikace ŠVARCOVÁ, Kateřina. *Municipalities Located in National Parks*, op. cit.

⁷⁴⁴ Jako orgán ochrany přírody, srov. § 79 odst. 3 písm. e) ZOPK.

níci nemovitých věcí), a kdy uplyne lhůta pro podání námitek. Uvedené zveřejní také na portálu veřejné správy. Dotčené obce zveřejní na žádost Ministerstva životního prostředí oznámení do 5 dnů ode dne, kdy jim oznámení bylo doručeno, na svých úředních deskách.⁷⁴⁵ Od 1. 7. 2016 se zcela mění koncepce návštěvního řádu⁷⁴⁶, dosavadně byly návštěvním řádem, vyhlášeným opatřením obecné povahy, stanoveny podmínky regulace národního parku (např. vyhrazení ploch pro splouvání, nebo pro cyklistiku). „*Podmínky omezení a výčet turistických a rekreačních činností, které jsou na území národního parku zakázány nebo omezeny právními předpisy, opatřeními obecné povahy nebo rozhodnutími vydanými podle tohoto zákona nebo podle jiných právních předpisů, zveřejňuje orgán ochrany přírody v návštěvním řádu národního parku.*“⁷⁴⁷ Podmínky regulace jsou nově stanoveny „zvláštními“ správními akty, návštěvní řád je informativním dokumentem, uvádějícím soubor všech zákazů a omezení v národním parku.⁷⁴⁸ Jeden návštěvní řád bude poskytovat souhrnnou a aktuální informaci o možnostech využití území národního parku. Obce nemají zákonem stanovenou povinnost, ale lze zejména těm dotčeným doporučit, aby samy uveřejnily návštěvní řád na svých webových stránkách. Ve vztahu k zásadám péče o národní parky naznačila právní úprava od 1. 6. 2017 také změny. „*Zavádí se nový dokument pro péči o národní parky z důvodu odlišení jeho formy od plánů péče o CHKO a maloplošná zvláště chráněná území.*“⁷⁴⁹ Pro národní parky dále neplatí plány péče, ale zásady péče o národní parky. „*Zásady péče budou odborným rámcovým dokumentem, jehož obsahem bude stanovení zásad a cílů managementu.*“⁷⁵⁰ Zásady péče o národní parky a jejich ochranná pásma jsou koncepční odborné dokumenty. Jejich zpracování zajišťuje Správa národního parku (§ 38a odst. 2, § 78 odst. 8). Ta se souhlasem Ministerstva životního prostředí vydá oznámení o možnosti seznámit se s návrhem zásad péče, toto vedle zveřejnění na portálu veřejné správy zašle obcím ke zveřejnění na jejich úředních deskách. Každý, stejně tak obce – mohou podat k tomuto návrhu připomínky ve lhůtě 60 dnů ode dne zveřejnění na portálu veřejné správy. Správa národního parku vypořádá připomínky (vypořádání zveřejní na svých internetových stránkách a portálu veřejné správy), upraví dle nich návrh zásad péče, tento upravený návrh zásad péče „dohodne“ s radou. „*Nově se stanoví, že s obcemi bude dokument projednáván po ukončení jeho projednání s veřejností a vlastníky pozemků. Tím se vylučuje riziko (vzniklé např. v NP Šumava), kdy byl se zástupci obcí v radě NP dohodnut plán péče a ten byl následně*

⁷⁴⁵ Ust. § 40 odst. 3 ZOPK.

⁷⁴⁶ Dle přechodných ustanovení, čl. II, bod 9, dosavadní návštěvní řády národních parků platí po dobu v nich uvedenou, nejdéle však 3 roky ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

⁷⁴⁷ Ust. § 19 odst. 1 ZOPK.

⁷⁴⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, op. cit., s. I. Obecná část, bod 4.1.1.

⁷⁴⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, op. cit., s. II. zvláštní část, K bodu 8 (nový § 38a) – zásady péče o NP.

⁷⁵⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, op. cit., s. I. Obecná část, bod 8.2.2.

v průběhu zákonného připomínkování upraven a schválen v odlišné podobě.⁷⁵¹ Dojde-li k dohodě, je předložen návrh zásad péče Ministerstvu životního prostředí ke schválení⁷⁵² (schvalovány na dobu 15 až 20 let). Schválené zásady jsou nejenže uloženy v ústředním seznamu ochrany přírody, ale předány v elektronické podobě na technickém nosiči dat dotčeným obcím. Dle přechodných ustanovení, čl. II. bod 8 novely, plány péče o národní parky a jejich ochranná pásma dosavadně schválené, platí po dobu v nich uvedenou, nejdéle však 10 let ode dne 1. 6. 2017, nebo do doby schválení zásad péče o národní park dle této novely.

Dle § 72 písm. a) až f) ZOPK, orgány, které vykonávají státní správu v ochraně přírody podle tohoto zákona a prováděcích předpisů (tedy i jedničkové obce), jsou povinny v rozsahu své působnosti vést přehled informací, který obsahuje zejména normativní správní akty v ochraně přírody, návrhy na zahájení správního řízení, vydaná rozhodnutí včetně rozhodnutí v odvolacím nebo přezkumném řízení, všechny písemné a jiné podklady pro vydaná rozhodnutí, zejména zápisy, protokoly, svědecké výpovědi, písemné důkazy, odborné posudky, návrhy na vyhlášení části přírody za zvláště chráněnou a vyjádření vlastníků či nájemců pozemků k tomuto záměru (§ 40 a 55), jiné důležité informace, které se vztahují k výkonu a řízení ochrany přírody známé příslušnému orgánu, zejména údaje o stavu a vývoji přírodního prostředí. Jedná se o demonstrativní výčet. „*Současné znění § 72 doplňuje obecnou i zvláštní úpravu přístupu k informacím. Na počátku devadesátých let však bylo toto ustanovení vpravdě přelomovým, obsahově blízkým právní úpravě ve vyspělých státech Evropy, protože zakotvilo široký přístup k informacím v oblasti ochrany přírody a krajiny založený na principech dostupnosti informací a transparentnosti veřejné správy.*“⁷⁵³ Na základě uvedeného ustanovení jsou obce oprávněny požadovat informace po orgánech ochrany přírody podle § 71 odst. 2⁷⁵⁴. Tuto právní úpravu je co do požadavku doby evidence dle § 72 vnímat ve spojení se zákonem č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, případně dalšími interními spisovými a skartačními řády. Ustanovení § 72 zavazuje orgány státní správy vést přehled informací vztahujících se k výkonu a řízení ochrany přírody známé příslušnému orgánu, zejména údajů o stavu a vývoji přírodního prostředí. „*Za takové informace by bylo možno považovat např. statistické údaje týkající se výskytu jednotlivých zejména chráněných druhů živočichů a rostlin v regionu, schematické znázornění tohoto výskytu, specifikace opatření orgánu státní správy učiněných v zájmu ochrany přírody a krajiny, podrobný popis významných krajinnotvorných prvků, zasvěcené údaje ohledně jejich významu, jedinečnosti apod. V každém případě však data obsažená*

⁷⁵¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, op. cit.. II. zvláštní část, K bodu 8 (nový § 38a) – zásady péče o NP.

⁷⁵² Ust. § 79 odst. 3 písm. j) ZOPK.

⁷⁵³ VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 543-544.

⁷⁵⁴ Ust. § 71 odst. 2 ZOPK „*Orgány státní ochrany přírody jsou povinny spolupracovat s obcemi, předkládat jim požadované podklady a informace, poskytovat potřebná vysvětlení k zásahům do přírody i způsobům její ochrany, zejména pokud takové zásahy mohou nepříznivě ovlivnit prostředí v obci nebo omezit výkon práv jejích obyvatel.*“

v takových informačních prostředcích musí být výsledkem činnosti příslušného státního orgánu (srov. v návaznosti na rozsah své působnosti).⁷⁵⁵

S ohledem na shora uvedené „informační úkony obce“ je nutné krátce poukázat na její roli na základě dvou citovaných informačních zákonů, které dichotomicky existují v české právní úpravě.

Dle § 2 odst. b) bod 1 zákona č. 123/1998 Sb. (již dříve zavedená zkratka ŽPInf), jsou orgány územních samosprávných celků (optikou obce tedy zastupitelstvo obce, rada obce nebo její starosta) povinným subjektem dle uvedeného zákona. To znamená, že jsou povinny zpřístupňovat informace dle uvedeného zákona (informace jsou vymezeny v § 2 odst. a) pod body 1 až 13, ve vztahu ke komunální úrovni se jedná zejména o informace o stavu a vývoji životního prostředí v obci, příčiny a důsledky tohoto stavu, informace o připravovaných nebo prováděných činnostech a opatřeních a o uzavíraných dohodách, které mají nebo by mohly mít vliv na stav životního prostředí a jeho složek, stavu kulturních a architektonických památek, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí, emisemi nebo činnostmi, opatřeními a dohodami, regionálních a místních strategiích a programech, akčních plánech, a zprávách o jejich plnění). Dle již citovaného usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2005, sp. zn. 5 Tdo 1301/2005 ŽPInf upravuje možnost zpřístupňovat informace prostřednictvím vlastní ediční a publikační činnosti orgánů státní správy, jež plní úkoly v ochraně životního prostředí. Předmětem zpřístupnění jsou informace, které orgány samosprávy (vedle státních orgánů) získaly v mezích jejich pravomoci při své zejména odborné činnosti.

Typicky lze požadovat zpřístupnění informace o situaci v určité lokalitě z hlediska hluku, stavu ovzduší, vlivu konkrétních staveb a zařízení na životní prostředí, o posuzování územního plánu, plánu povodí, plánu odpadového hospodářství (například žádost o posudky, které byly vypracovány na zdravotní stav konkrétních dřevin apod.).

Zpřístupňováním informací je poskytování informací těm, kteří o ně požádali. Aktivní zpřístupňování informací je oproti tomu poskytování neomezenému okruhu subjektů, aniž by bylo třeba podávat žádost.⁷⁵⁶

Zákon č. 106/1999 Sb. opět stanoví, že povinným subjektem k poskytování informací jsou územní samosprávné celky a jejich orgány, tedy i obce (a jejich orgány).

Vztah zákona č. 106/1999 Sb. a ŽPInf je takový, že jestli jsou orgány obce a obec jako taková povinným subjektem dle obou uvedených zákonů (a to jsou) a informace se týká stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, povinný subjekt postupuje dle ŽPInf.

⁷⁵⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2005, sp. zn. 5 Tdo 1301/2005. Dále VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 543-544.

⁷⁵⁶ Ust. § 2 odst. c), d) ŽPInf.

Poskytování nebo zpřístupňování informací vychází z předpokladu, že každý má právo na informace, které mají orgány veřejné správy k dispozici. Orgány veřejné správy jsou povinny přijmout žádosti o informace a vyřídit je v zákonem stanovené lhůtě, odepření nebo omezení přístupu k informacím lze jen ze zákonných důvodů, informace se poskytují mimo správní řízení (neformálně), odepření informace je však již ve správním řízení s příslušnými opravnými prostředky.

Vztah ŽPInf k jiným zákonům (jak k zákonu č. 106/1999 Sb.) je definován v několika ustanoveních. Dle § 1 odst. 2 je úprava poskytování statistických údajů zcela vyjmuta z režimu ŽPInf a ponechána zákonu č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě. Dále v § 11 upravuje, že v případě existence jiných environmentálních zákonů, mohou být stanoveny povinnosti povinné osobě ke zpřístupnění informací, a ty mohou být stanoveny odchýlnými způsoby či podmínkami. Právo na informace podle ŽPInf, však nelze omezit nebo vyloučit. Ten proto plní roli minimálního standardu informací o životním prostředí. Na základě zvláštních zákonů nelze poskytnout méně informací než dle ŽPInf.⁷⁵⁷ Opětovně je uvedené stanoveno v § 15⁷⁵⁸. Dle § 11b ŽPInf, obce zpřístupňují data, pouze pokud tvorbu, shromažďování nebo šíření těchto dat ukládá zvláštní právní předpis.

Zásadní, avšak zároveň problematické, je podřazení konkrétních informací. Zda se jedná o „environmentální“ informace vymezené § 2 písm. a) ŽPInf, či nikoli (sic mohou mít environmentální vazbu nebo dopad, se zveřejňují dle jiných zákonů, nejčastěji dle zákona č. 106/1999 Sb.). Toto musí povinné subjekty umět správně rozpoznat, a na základě uvedeného postupovat dle správného informačního zákona. Často mohou být podávány informace, které se pouze částečně týkají ochrany životního prostředí, případně požadavky souboru informací. Poté by měl povinný subjekt žádost rozčlenit, a pro každou požadovanou informaci postupovat dle příslušného předpisu. Uvedené má zásadní dopad, neboť oba zákony mají odlišné procesní režimy s odlišnými lhůtami a způsoby vyřízení. Pokud by uvedené bylo nastaveno jednotně, nemusely by se orgány obce zabývat tím, podle jakého zákona mají postupovat.

Ust. § 3 an. ŽPInf, upravuje postup při podání žádosti (nepřípustnost anonymních žádostí, jako důvod pro odepření jejího zpřístupnění). Žádost lze podat ústně (a to i telefonicky) nebo písemně (listinná nebo elektronická podoba). V žádosti lze uvést, v jaké formě či způsobu požaduje žadatel zpřístupnění dané informace. Není-li žádost dostatečně konkrétní a je potřeba její upřesnění, obec vyzve do 15 dnů od obdržení žádosti k jejímu upřesnění. Žadatel je povinen ji upřesnit bez zbytečného odkladu, nejpozději do 15 dnů. Pokud ji žadatel v uvedené lhůtě neupřesní, zákon předpokládá, že od ní upustil. Pokud žadatel po obci požaduje sdělení informace, kterou obec nemá k dispozici a není povinna ji

⁷⁵⁷ PAZDERKA, S. Dva zákony o informacích. In: *Právní rozhledy* 10/1999, s. 526. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. BECK.

⁷⁵⁸ Dle § 15 ŽPInf, pokud zvláštní právní předpisy upravují poskytování informací, které jsou předmětem úpravy ŽPInf, nelze rozsah informací stanovený ŽPInf omezit.

mít, sdělí obec žadateli bez zbytečného odkladu, nejpozději do 15 dnů od obdržení žádosti, že informaci nemůže z uvedeného důvodu poskytnout. Případně, je-li obci známo, kdo ji má, postoupí mu tuto žádost ve lhůtě 15 dnů od obdržení. Pokud by žádost směřovala k poskytnutí informace již zveřejněné, může obec nejpozději ve lhůtě 15 dnů žadateli sdělit údaje, umožňující vyhledání a získání zveřejněné informace (pokud však žadatel trvá na jejím přímém poskytnutí, obec mu ji poskytne). Obec zpřístupní informaci bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů od obdržení žádosti (výjimečně lze až do 60 dnů)⁷⁵⁹.

Je stanovena možnost odepřít zpřístupnění informace (a to v souladu s čl. 4 odst. 2, 4 a čl. 17 odst. 4 Listiny), kdy by zpřístupnění této informace mohlo mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí v místech, kterých se informace týká (§ 8 odst. 2 písm. b) ŽPInf), případně také informace týkající se neukončených řízení a nepravomocných rozhodnutí o přestupcích (§ 8 odst. 2 písm. d) uvedeného zákona). „*Pokud je to možné, zpřístupní se požadovaná informace po vyloučení těch skutečností, které zakládají důvod pro odepření zpřístupnění informace ... O takovém zásahu a jeho důvodu musí být žadatel vždy při zpřístupnění informace uvědomen.*“⁷⁶⁰ V tomto smyslu lze u environmentálních otázek uvažovat také odepření informace, týkající se dosud nezpracovaných nebo nevyhodnocených údajů (§ 8 odst. 3 písm. a). V takovém případě orgán obce sdělí, odhad doby potřebné na zpracování nebo vyhodnocení požadovaných údajů. Jde-li o žádost o poskytnutí informace o emisích vypouštěných nebo vyzářovaných do životního prostředí, nelze odepření zpřístupnění informace z důvodu nepříznivého vlivu na ochranu životního prostředí v místech, kterých se informace týká. Pokud orgán obce neposkytne informaci (byť i jen částečně), musí vydat rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace bez zbytečného odkladu, maximálně ve lhůtě 30 až 60 dnů (§ 9 uvedeného zákona). V případě anonymní nebo neupřesněné žádosti se nevydává žádné rozhodnutí (věc se založí). Pokud orgán obce neposkytl informace, nevydal rozhodnutí, zákon předpokládá, že se rozhodl informaci odepřít. Správní řád se použije pouze v rozsahu rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace (§ 14). Ust. § 10 upravuje bližší podmínky zpřístupňování informací (pracovní doba či úřední hodiny) a možnost žádat úhradu ve výši nákladů, souvisejících s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a odesláním informace. Obce jsou povinny zpracovat veřejně přístupný sazebník úhrad. V rámci dotazníkového šetření IV. bylo zjištěno, že celkem 54 % z reprezentativního vzorku obcí má zpracován tento veřejně přístupný sazebník úhrad nákladů (zbylých 46 % jej zpracován nemá).

ŽPInf pracuje se zpřístupňováním takových informací, které odpovídají definici osobního údaje podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Rozbor této problematiky by byl nad rámec této práce, avšak nutno upozornit, že orgány obce jako povinné subjekty musí postupovat v souladu s uvedenými zákony a zveřejnit informace

⁷⁵⁹ Stanovená lhůta je až absurdní, a to ve vztahu ke znění čl. 35 Listiny, kdy se klade důraz na včasnost, přitom obecná úprava zákonem č. 106/1999 Sb. je v tomto ohledu na orgány veřejné správy přísnější.

⁷⁶⁰ Ust. § 8 odst. 6 ŽPInf.

v zákonné podobě. Proto lze odkázat na některý z odborných článků, věnující se také této otázce⁷⁶¹.

Dle § 10a ŽPInf, orgány obce zpracovávají informace vztahující se k jejich působnosti a vytvářejí nezbytné technické a další podmínky pro aktivní zpřístupňování informací. Orgány obce jsou povinny vést elektronické databáze, umožňující dálkový přístup. Orgány obce aktivně zpřístupňují zejména koncepce (například plán odpadového hospodářství obce), plány a programy týkající se životního prostředí (územní plán obce) a zprávy o jejich provádění, pokud jsou zpracovávány. Dále zprávy o stavu životního prostředí, pokud jsou zpracovávány, souhrny údajů o sledování činností, které mají nebo by mohly mít vliv na stav životního prostředí a jeho složek, dokumenty pořizované v průběhu posuzování vlivů na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu, hodnocení rizik týkající se životního prostředí, pokud jsou zpracovávány. „*Pokud jsou informace uvedené v tomto ustanovení již prokazatelně přístupné prostřednictvím zařízení umožňujících dálkový přístup, mohou povinné subjekty na takto zveřejněné informace odkázat.*“⁷⁶²

Dotazníkovým šetřením IV. bylo zjištěno, že v 71 % z reprezentativního vzorku obcí tyto neobdrží ani jednu žádost dle ŽPInf, na kterou by musely obce reagovat. 12 % odpovědělo, že obdrží tak jednu žádost ročně.

Věřejnosti je doporučováno, podávat i environmentální žádosti dle zákona č. 106/1999 Sb.⁷⁶³ Co bude s parkem a veřejnou zelení? „*Neuděláte však chybu, když se na věci, které vás zajímají, budete ptát vždy na základě zákona č. 106. Je totiž na úřadech, aby posoudily, podle kterého zákona bude informace poskytnuta – bez ohledu na to, jaké žádost označíte.*“⁷⁶⁴ Proto by obce měly umět rozpoznat, dle jakého zákona mají ve skutečnosti postupovat. Neboť postup dle zákona č. 106/1999 Sb.⁷⁶⁵ a ŽPInf je, jak bylo uvedeno shora, odlišný.

⁷⁶¹ Například NONNEMANN, F. Ochrana osobních údajů při poskytování informací o životním prostředí. In: *Právní rozhledy* 5/2011, s. 166. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. BECK.

⁷⁶² Ust. § 10a odst. 7 ŽPInf.

⁷⁶³ Frank Bold. *Průvodce právem na informace* [online]. [cit. 25. 8. 2018].

⁷⁶⁴ *Ibid.*

⁷⁶⁵ Dle zákona č. 106/1999 Sb. obce poskytují informace na základě žádosti, nebo zveřejněním (§ 4 až § 4b uvedeného zákona). Obec musí mít na místě všeobecně přístupném zveřejněn sazebník úhrad za poskytování informací. Směřuje-li žádost, kterou lze podat ústně nebo písemně, k poskytnutí informace již zveřejněné, obec nejpozději ve lhůtě 7 dnů odkáže na její zveřejnění. Ust. § 14 odst. 5, ve spojení s § 15 upravuje postup obce jako povinného subjektu, od poskytnutí informace ve lhůtě 15 dnů (maximálně 25 dnů) nebo její odmítnutí či odložení (výzva vydána v sedmidenní lhůtě, třicetidenní lhůta subjektu). Zákon má speciální úpravu odvolání, rozkladu a možnosti domáhat se přezkumu rozhodnutí o odvolání žalobou, dále také úpravu stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace (kdy ve vztahu k obcím při výkonu jejich samostatné působnosti platí § 16a odst. 6 písm. c) a odst. 7 písm. b) a c) zákona č. 106/1999 Sb.). Dle § 20 odst. 6 „*Informace, které se týkají přenesené působnosti územního samosprávného celku, poskytují orgány územního samosprávného celku v přenesené působnosti.*“ Ministerstvo vnitra zpracovalo jako metodický orgán pro obce manuál k zákonu č. 106/1999 Sb. Ten přehledně zpracovává povinnosti, které jsou obcím jako povinnému subjektu uloženy.

Nad rámec uvedeného, obce jsou ve svém sídle povinny v úředních hodinách zpřístupnit právní předpisy vydávané v rámci jejich působnosti, seznamy koncepčních dokumentů apod. Jedná se o tzv. publikační povinnost obce. „Zákon požaduje, aby obec ve svém sídle zpřístupnila právní předpisy vydané v její působnosti (tedy obecné závazné vyhlášky a nařízení obce) a seznamy hlavních dokumentů (tyto zákon konkrétně neurčuje, můžeme zde především řídit rozpočet obce, územně-plánovací dokumentaci, zprávy o přezkoumání hospodaření obce, rozpočtový výhled, povodňový plán, program rozvoje obce atp.) Obec je musí zveřejnit tak, aby do nich mohl každý nahlédnout a pořídít si opis, výpis nebo kopii. Nemusí již však být dostupné bez součinnosti úřední osoby. Tyto musí být zpřístupněny pouze v úředních hodinách.“⁷⁶⁶

3.4.4 Faktické úkony, resp. zásahy

Faktické úkony lze rozlišit do faktických pokynů, bezprostředních zásahů, exekučních úkonů, nebo zajišťovacích úkonů.⁷⁶⁷ P. Průcha tyto nazývá faktickými úkony s přímými právními důsledky, a dělí je na operativně ukládané závazné příkazy, bezprostřední zákroky,

Zároveň zpracovalo další metodický materiál, sazebník úhrad za poskytování informací obcemi jako povinnými subjekty (Ministerstvo vnitra. *Metodické doporučení ke postupu povinných subjektů podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím* [online], publikováno 1. 10. 2009). V souvislosti s obcí jako povinným subjektem je vhodné zmínit závěry rozsudku NSS ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014-21, kdy se tento zabýval stížností Obce Těrlicko (přestože se tento rozsudek věcně netýká environmentálních informací, je vhodné jej uvést pro obecné vymezení uvedené problematiky). Bývalý tajemník obecního úřadu obce Těrlicko podával opakovaně žádosti o poskytnutí informací, přičemž některé vykazovaly šikanózní výkon práva. Proto obec Těrlicko rozhodnutím Rady obce rozhodla o tom, že budou žádosti o poskytnutí informace od uvedené osoby odmítány „Rada obce Těrlicko se usnesla neposkytovat žádné informace pro Bc. J. K.“ Ministerstvo vnitra vyzvalo obec ke zjednání nápravy, neboť mělo za, že je předmětné usnesení Rady obce nezákonné. Obec jej však za nezákonné nepovažovala, proto Ministerstvo vnitra zahájilo správní řízení o pozastavení výkonu daného usnesení, stanovilo patnáctidenní lhůtu ke zjednání nápravy. Obec podala rozklad, který byl však zamítnut. Protože obec nezjednala nápravu, podalo Ministerstvo vnitra žalobou návrh na zrušení daného usnesení (vše postupem dle § 124 obecního zřízení). „Proti tvrzenému zneužití práva na informace Bc. K. se stěžovatelka bránila přijetím usnesení její Rady, ve kterém rozhodla, že nebude poskytovat Bc. K. žádné informace. Rada stěžovatelky tak rozhodla pro futuro o paušálním odmítnutí poskytnutí jakékoliv informace Bc. K. Tímto postupem však zcela popřela institut zákazu zneužití práva, neboť ten má být užít zcela výjimečně, a to pokud povinný subjekt-obec v konkrétním případě, tedy v případě konkrétní žádosti o poskytnutí informace zjistí, že osoba vykonávající své právo na informace jej dle konkrétních okolností dané žádosti zneužívá. Jen pak by se v případě odmítnutí poskytnutí informací samostatným rozhodnutím jednalo o materiální kooperativní formální pojmání práva na informace v souladu s principem spravedlnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. 8 As 133/2012-35). V projednávaném případě však stěžovatelka jednala odlišně – neryžila zákazu zneužití práva v rozhodnutích o jednotlivých žádostech s přihlídnutím ke konkrétním okolnostem žádostí, a tak jí zdejší soud nemůže poskytnout ochranu před zneužitím práva Bc. K.“

⁷⁶⁶ Ministerstvo vnitra. *Manuál pro obce ke zákonu o svobodném přístupu k informacím* [online] © 2017 Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 20. 8. 2018].

⁷⁶⁷ HENDRYCH, D. A KOL. *Správní právo. Obecní část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 185.

opatření k odvrácení bezprostředního nebezpečí, či jiné donucovací úkony.⁷⁶⁸ Dle rozsudku NSS ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 – 54 „*Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při obrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu.*“ Z obecného právně teoretického hlediska se faktickou činností orgánů veřejné správy zabývá A. Bambušek⁷⁶⁹, nebo dále F. Halml⁷⁷⁰. Pro faktickou činnost orgánů veřejné správy je charakteristické, že není realizována v rámci formalizovaného správního řízení, a lze ji vykonávat pouze na základě a v mezích zákona (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Bezprostřednost, rychlost, provedení zásahu přímo na místě (terénní výkon), závaznost.⁷⁷¹ Jedná se o faktickou správní činnost, která je uskutečňována na základě zákona a jejímž prostřednictvím jednotlivé orgány veřejné správy zasahují do poměrů fyzických a právnických osob.⁷⁷² Ať už se jedná o faktické pokyny, spočívající ve vyslovení zákazu činnosti nebo přikázání určitého chování (například zákaz vstupu ve zvláště chráněných oblastech, zásah při povodni nebo požáru), nebo bezprostřední zásahy při odvrácení nebezpečí, ohrožující právem chráněné zájmy.⁷⁷³ Na úseku ochrany životního prostředí se jedná nejčastěji o faktické pokyny dané strážemi⁷⁷⁴ nebo Českou inspekcí životního prostředí, či úkony vykonávací (odnětí chycené, ulovené, přepravované zvěře atd.).⁷⁷⁵ Při realizaci těchto nástrojů by mělo být šetřeno smyslu dané právní úpravy, měla by být zachována zásada proporcionality (volba opatření, které vede k cíli a danou osobu co nejméně zatěžuje).⁷⁷⁶

Nahlíženo optikou malé obce v ochraně životního prostředí, lze uvažovat následující faktickou činnost, resp. zásahy.

Například dle § 68 odst. 1, 3 ZOPK, *vlastníci a nájemci pozemků zlepšují podle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability.* (odst. 1) *Orgány ochrany přírody jsou oprávněny provádět samy či*

⁷⁶⁸ PRŮCHA, P., 2012, op. cit., s. 319.

⁷⁶⁹ BAMBUŠEK, A., 2018, op. cit.

⁷⁷⁰ HALML, F., 2018, op. cit.

⁷⁷¹ HALML, F., 2018, op. cit., s. 18, 20.

⁷⁷² PEKÁREK, M. a kol., 2009, op. cit., s. 134.

⁷⁷³ Ibid.

⁷⁷⁴ Veřejné stráže v právu životního prostředí představuje stráž ochrany přírody, lesní stráž, myslivecká stráž a rybářská stráž.

⁷⁷⁵ PEKÁREK, M. a kol., 2009, op. cit., s. 134.

⁷⁷⁶ HALML, F., 2018, op. cit., s. 23.

prostřednictvím jiného zásahy ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí podle odstavce 1, neučiní-li tak ke výzvě orgánu ochrany přírody vlastník či nájemce pozemku sám, zejména pokud jde o ochranu zvláště chráněných částí přírody a významných krajinných prvků. (odst. 3) Dle § 68 odst. 4 ZOPK, vlastníci a nájemci dotčených pozemků jsou povinni strpět provádění zásahů podle odstavce 3 a umožnit osobám, které je zajišťují, vstup na pozemky. Orgán ochrany přírody je povinen předem vyrozumět vlastníky či nájemce o rozsahu a době zásahu. Za případné škody vzniklé vlastníkům či nájemcům pozemků v souvislosti s těmito zásahy odpovídá orgán ochrany přírody, který zásahy nařídil. Tím není dotčena odpovědnost osob provádějících tyto zásahy.

Citované ustanovení umožňuje obcím, jakožto orgánům ochrany přírody a krajiny, provedení zásahů ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí. V případě přírodně cenných lokalit je pravidelná či alespoň občasná péče zcela nezbytná, neboť bez ní by nebylo možné zachovat z pohledu ochrany přírody optimální stav dané lokality.⁷⁷⁷

Než obec přistoupí k provedení zásahů, je povinna vlastníku či uživateli dané lokality zaslat výzvu k dobrovolnému provedení zásahu. Výzva je vydávána ve formě individuálního správního aktu (k tomu dále nález ÚS ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08, ve kterém se Ústavní soud zabýval omezením vlastnického práva dle § 68 ZOPK)⁷⁷⁸. Ve výzvě konkretizuje potřebné zásahy, jejichž provedení se výrokem ukládá, a lhůtu k jejich provedení. Dále je nutno ve výzvě upozornit, nebudou-li zásahy ve stanovené lhůtě provedeny, je vlastník nebo uživatel povinen strpět jejich provedení obcí nebo třetí osobou a je povinen umožnit osobám, které je zajišťují, vstup na pozemky. Obec upozorní také na rozsah a dobu prováděného zásahu. Přestože dle textu zákona nelze dojít k uvedenému „zformalizovanému“ postupu, dospěl k němu Ústavní soud v uvedeném nálezu „*Smyslem výzvy ... je působit na vlastníky (a nájemce) pozemků, aby sami vykonávali činnost za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability a aby tuto činnost nemusely orgány ochrany přírody provádět samy (či prostřednictvím třetí osoby).*“⁷⁷⁹ Na výzvu je tak zcela aplikovatelný správní řád s možnou procesní ochranou, resp. soudně správní ochranou. Přestože nelze dovodit, jakou podobu mohou zásahy na zlepšení přírodního prostředí mít, nelze shledávat protiústavnost dané právní úpravy (§ 68 odst. 3, resp. 4). „*Nelze totiž a priori zformulovat (do zákona) podobu (všech) myslitelných opatření za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability, které praktický život přináší. Ostatně na (v principu) obdobné metodice je postaveno legislativní používání kupříkladu tzv. neurčitých pojmů, jejichž konkrétní obsah naplňuje až aplikační činnost správních orgánů, aniž by to mělo znamenat v právním státě porušení ústavního pořádku (např. právní jistoty); v opačném případě by bylo nemožné efektivně realizovat veřejnou správu.*“⁷⁸⁰ Tato premi-

⁷⁷⁷ VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 513-517.

⁷⁷⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.

⁷⁷⁹ Ibid.

⁷⁸⁰ Ibid.

sa plyne ze skutečnosti, že je nezbytná pro dosažení sledovaného legitimního cíle, zachování druhového bohatství přírody a udržení územních systémů ekologické stability.⁷⁸¹

Komentářová literatura⁷⁸² se zamýšlí nad možností „user friendly“ přístupu k zákonné povinnosti vlastníků či nájemců. Zasílání výzvy ve formální podobě správního rozhodnutí působí na dotčené osoby nežádoucím způsobem, vzbuzuje nechuť spolupráce se státní správou v oblasti ochrany přírody. Vzbuzuje odpor proti ingerenci veřejné moci do jejich soukromí. Jakékoliv zásahy do vlastnického práva jsou velmi citlivou záležitostí. „Z hlediska praxe je namísto zasílání formalizované výzvy vlastníkům (uživatelům) pozemků v podobě správního rozhodnutí doporučit až v případě nezbytné nutnosti, kdy nelze dosáhnout sledovaného cíle jinak. Jedná se o situace, kdy vlastník nereflektuje na nabídku na uzavření dohody, ani není jiným způsobem získán jeho souhlas s provedením managementových zásahů. V případě, kdy orgán ochrany přírody kontaktuje vlastníka (uživatele) pozemku a získá jeho písemný souhlas s tím, aby provedení potřebných zásahů zajistil orgán ochrany přírody, není třeba výzvu zasílat. Tento způsob se v praxi orgánů ochrany přírody s ohledem na zřejmě nezbytnou, nicméně uživatelsky nepřívětivou podobu výzvy, využívá velmi často.“⁷⁸³

V případě malých obcí se může jednat o tyto zásahy, sečení travních porostů, pastva či odstraňování dřevin.⁷⁸⁴

Zda a v jaké míře je tato forma činnosti obcemi na úseku ochrany životního prostředí uplatňována, jsem se pokusila zjistit v rámci dotazníkového šetření IV. Celkem 50 % z reprezentativního vzorku obcí uvedlo, že zásahy ve smyslu § 68 ZOPK provádí (konkrétně pravidelná sečení a odstraňování náletů nebo prořezávání dřevin, pasení ovcí na těžko přístupných svazích).

Dále lze mluvit o faktických úkonech, resp. zásazích dle § 15 odst. 4 zákona č. 20/1987 Sb., *je-li kulturní památka bezprostředně ohrožena, provede obec s předchozím souhlasem obecního úřadu obce s rozšířenou působností nutná opatření k její ochraně*. Kulturní památky představují nemovitě nebo movitě věci, popřípadě jejich soubory, které jsou významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob do současnosti, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka z nejrůznějších oborů lidské činnosti, pro jejich hodnoty revoluční, historické, umělecké, vědecké a technické, nebo které mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem (§ 2 zákona č. 20/1987 Sb.). Kulturní památkou může být i stavba, nebo soubor staveb, či soubor věcí nebo staveb. Kulturní památky prohlašuje Ministerstvo kultury. Pokud se na území obce

⁷⁸¹ VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 513-517.

⁷⁸² VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ, 2017, op. cit., s. 513-517.

⁷⁸³ Ibid.

⁷⁸⁴ Ibid.

vyskytuje kulturní památka, uplatní se § 15 odst. 4 (ve vazbě na obec také § 16 odst. 1) a dále § 30 zákona č. 20/1987 Sb.

Ust. § 15 odst. 4 zakotvuje pravomoc obce provést opatření k ochraně bezprostředně ohrožené kulturní památky (a to v rámci samostatné působnosti obce). Jedná se o možnost bezprostřední, neformalizované a rychlé reakce na situaci, kdy je kulturní památka přímo ohrožena. Podmínkou je přímé a bezprostřední ohrožení kulturní památky, bez ohledu na jeho příčiny. Obec může provést jen opatření nutná k její ochraně, dále zabránění ohrožení. Navíc obec potřebuje předchozí souhlas obecního úřadu obce s rozšířenou působností (vydaný v souladu s § 42a v rámci přenesené působnosti).⁷⁸⁵ Opatření obce se mohou týkat movitých i nemovitých kulturních památek.⁷⁸⁶ Jaký typ opatření může obec dle uvedeného provést? Zákon tato opatření ani demonstrativním výčtem nespecifikuje. V případě movité kulturní památky můžeme uvažovat přemístění z klimaticky nevyhovujícího prostředí, či podobné faktické opatření.⁷⁸⁷

Obec nemá dle zákona č. 20/1987 Sb. oprávnění ukládat opatření k ochraně ohrožené kulturní památky, tedy nemůže ukládat povinnosti konkrétním osobám (zejména vlastníku kulturní památky či jinému subjektu). Obec může dát pouze podnět obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností nebo krajskému úřadu.⁷⁸⁸

Pokud obec provede opatření k ochraně kulturní památky, má nárok na proplacení nákladů od jejího vlastníka, správce či uživatele (nebot' ten má ze zákona povinnost chránit kulturní památku na své náklady § 9 odst. 1 uvedeného zákona). V takovém případě se postupuje dle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.⁷⁸⁹

Dle § 30 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb. „*Obec pečuje o kulturní památky v místě a kontroluje, jak vlastníci kulturních památek plní povinnosti uložené jim tímto zákonem. Obec vychází přitom z odborných vyjádření odborné organizace státní památkové péče.*“ Tyto úkony činí obec v rámci samostatné působnosti obce. Taktéž se jedná o faktické úkony obce.

⁷⁸⁵ Otázkou je, zda zákon č. 20/1987 Sb. záměrně prolíná obě z uvedených působností, či se tak stalo pouhým legislativním nedopatřením (zejména s ohledem na dobu, v níž byl stále platný a účinný zákon o památkové péči z roku 1987 přijímán). In: ZÍDEK, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. 1. vyd. Praha : ABF, 2005, k § 15.

⁷⁸⁶ ZÍDEK, M.; KLUSOŇ, J., 2005, op. cit., k § 15.

⁷⁸⁷ Ibid.

⁷⁸⁸ Ust. § 15 odst. 4 druhá věta zákona č. 20/1987 Sb. „*Jde-li o nemovitou kulturní památku, která je stavbou, dá obec, podnět stavebnímu úřadu k nařízení udržovacích prací nebo nezbytných úprav nebo k nařízení neodkladných zabezpečovacích prací podle zvláštních předpisů a vyrozumí o tom obecní úřad obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, i krajský úřad.*“ Vedle faktických opatření, provedení nutných opatření, může dát obec v případě nemovité kulturní památky podnět stavebnímu úřadu k nařízení udržovacích prací nebo nezbytných úprav, nebo k nařízení neodkladných zabezpečovacích prací. Obec v takovém případě vyrozumí o podaném podnětu obecní úřad obce s rozšířenou působností (pokud jde o národní kulturní památku, vyrozumí o tom i krajský úřad). In: ZÍDEK, M.; KLUSOŇ, J., 2005, op. cit., k § 15.

⁷⁸⁹ ZÍDEK, M.; KLUSOŇ, J., 2005, op. cit., k § 15.

Zda a v jaké míře je tato forma činnosti obcemi na úseku ochrany životního prostředí uplatňována, jsem se pokusila zjistit v rámci dotazníkového šetření IV. Celkem 38 % z reprezentativního vzorku obcí uvedlo, že provádí v obci nutná opatření k ochraně kulturních památek ve smyslu § 15 odst. 4 zákona č. 20/1987 Sb. Na dotaz, jaká opatření obce provedly, odpověděly zejména „opravy kapliček, polních křížů, božích muk, památníku, opravu po zničení pádem větve při vichřici, celkovou rekonstrukci dané památky, restaurování sousoší, odizolování kapličky.“

3.4.5 Dílčí závěr podkapitoly

Pod pojmem ostatní nástroje práva životního prostředí byly v této podkapitole zařazeny veřejnoprávní smlouvy, evidenční (registrační) a informační úkony a dále faktické úkony, resp. zásahy. Cílem podkapitoly nebylo s ohledem na obsáhlost materie obsažení veškerých otázek (zejména z hlediska obecného správně-právního vymezení těchto nástrojů), ale analyzovat uvedené nástroje při determinaci role obce v tomto typu environmentální regulace a pojmenování problematických aspektů se snahou nalezení vhodných způsobů řešení.

Právní úprava veřejnoprávních smluv je obsažena od 1. 1. 2006 ve správním řádu, přesto však existovala již dříve (zejména v oblasti komunální veřejné správy). Vedle právní úpravy správního řádu nutno vnímat konsekvence právní úpravy obsažené v obecním zřízení a dále v dílčích složkových environmentálních předpisech. Dle obecné úpravy existují v zásadě tři typy veřejnoprávních smluv (koordinační, subordinační a veřejnoprávní smlouvy o převodu nebo způsobu výkonu „veřejných subjektivních“ práv či povinností). Všechny uvedené mají využití v právu životního prostředí. Vedle těchto typů mají své environmentální uplatnění také veřejnoprávní smlouvy sui generis. Optikou „role obce v ochraně životního prostředí“, a to obce malé (hlediskem přenesené působnosti obce jedničkové), jsou obcemi nejvíce využívány koordinační veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je zajišťování úkolů, které vyplývají z výkonu veřejné správy (samosprávy i státní správy). Veřejnoprávní smlouvy jsou prostředkem k řešení nedostatečných organizačních, personálních, materiálních a finančních kapacit malé obce.

V oddíle 3. 4. 2 byla analyzována problematika koordinačních veřejnoprávních smluv, a to na dvou reprezentativních příkladech – dobrovolném svazku obcí a přenosu výkonu přestupkové agendy.

Dobrovolný svazek obcí je formou soudobé meziobecní spolupráce. „*Obce mohou při výkonu samostatné působnosti vzájemně spolupracovat.*“⁷⁹⁰ Obce mají právo být členy dobrovolného svazku obcí za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů, kterými jsou i zájmy environmentální (příčemž obecní zřízení obsahuje demonstrativní výčet oblastí společného zájmu obcí). Obce mohou být členy několika svazků obcí. Současně jsou společnými cíli zejména správa veřejné zeleně a veřejného osvětlení, dále shro-

⁷⁹⁰ Ust. § 46 obecního zřízení.

mažďování a odvoz komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování, využití nebo zneškodnění. Dobrovolný svazek obcí může zakládat další právnické osoby, kterými jsou často svozové odpadové společnosti. Mám za to, že právní úprava dobrovolných svazků obcí je z hlediska plnění environmentální funkce tohoto nástroje dostatečná, a v praxi obcí nevzbuzuje výrazné potíže. Jak bylo uvedeno shora, dle dotazníkového šetření IV. je celkem 52 % z reprezentativního vzorku obcí členem jednoho dobrovolného svazku obcí, 40 % je členem více dobrovolných svazků obcí. Obce vnímají členství v dobrovolných svazcích obcí veskrze pozitivně. Navíc dobrovolné svazky obcí přispívají k uvědomění silnějšího postavení obcí, neboť obce začleněné v dobrovolných svazcích obcí mohou být v podobě dobrovolného svazku obcí také účastníky soudního řízení správního (jak se stalo v řízení vedeném u NSS pod sp. zn. 5 Afs 114/2017).

Mám za to, že analýza dobrovolných svazků obcí, slouží k *potvrzení třetí hypotézy*. Možnost obcí zakládat dobrovolné svazky obcí jako formu meziobecní spolupráce a spolupodílet se na výkonu samostatné působnosti v ochraně životního prostředí je významným environmentálním nástrojem obce. Ten se vyznačuje nejen spoluprací (a koordinací na obecní úrovni), ale také předáváním znalostí a zkušeností (právních i environmentálních). To je z hlediska nedostatku kompetentních osob na úrovni malých obcí výborným řešením, jak přistoupit k efektivnímu výkonu ochrany životního prostředí v obci. Tedy jak eliminovat případný nedostatek erudovaného přístupu k ochraně životního prostředí na úrovni té které obce. Zároveň se na základě tohoto nástroje obce mezi sebou zavazují („*pacta sunt servanda*“) ke spolupráci v ochraně životního prostředí. A nelze upřít, že takový vzájemný závazek obcí, má mnohdy fakticky větší vliv na obec jako takovou, než toliko zákonná úprava. Výrazně je tento nástroj užíván právě při řešení odpadového hospodářství v obci. Zároveň spatřuji v tomto nástroji obce v ochraně životního prostředí výrazný projev zásady sdílené odpovědnosti (mezi obcemi navzájem), a komplexní a integrované ochrany (a to na úrovni komunálních politik jednotlivých obcí při společném řešení environmentálních problémů). Zároveň mám za to, že analýza dobrovolných svazků obcí *potvrzuje hypotézu první*, neboť tato forma obecní spolupráce (kdy všechny malé obce jsou motivovány společným cílem a vymezeny obdobným postavením v rámci veřejné správy) by nemohla být realizována mezi jinými subjekty veřejné správy.

Dalším typem veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi obcemi v environmentální oblasti, je veřejnoprávní smlouva o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků. Od 1. 7. 2017 došlo k výrazné změně právní úpravy „přestupků“, s čímž souvisí také změny dotčené právní úpravy. Obec může nadále i po 1. 7. 2017, avšak s pozměněnými pravidly, uzavírat pro výkon přestupkové agendy veřejnoprávní smlouvu. Výkon přestupkové agendy lze přenést pouze na pověřené obecní úřady, nebo obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Přenášenou přestupkovou agendu nelze dělit (nutno přenést výkon celé přestupkové agendy, nebo vůbec). Jakým směrem se bude nová přestupková úprava v tomto ohledu ubírat ukáže praxe, lze očekávat z důvodu zajištění kvalifikačních požadavků (jak o nich bylo pojednáno v podkapitole 3. 3, oddíle 3. 3. 3) s větším množstvím uzavírání veřejnoprávních

smluv pro výkon přestupkové agendy. O aplikaci této právní úpravy, tedy využití přenosu výkonu přestupkové agendy malých obcí svědčí výsledky dotazníkového šetření IV. (67 % z reprezentativního vzorku obcí má přenesen výkon přestupkové agendy na trojkové obce, 16 % na dvojkové obce), zároveň odůvodnění nové právní úpravy v rámci důvodové zprávy k přestupkovému zákonu.

Mám za to, že analýza veřejnoprávní smlouvy o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků slouží k *ověření platnosti hypotézy druhé*. Mám za to, že je správné řešení zákonodárce, pokud zvyšuje kvalifikační požadavky na oprávněné úřední osoby, které projednávají přestupky. Avšak mám za to, že na úrovni malých obcí je téměř nemožné, aby tyto dokázaly zvládnout výkon přestupkové agendy tak, jak s přestupkovým řízením pracuje přestupkový zákon (složitost dané úpravy). Z přestupkového řízení se stalo „malé trestní řízení“, jehož aplikace se všemi procesními kroky a instituty může být velice obtížná. Ostatně obce v rámci dotazníkového šetření IV. právě změnu právní úpravy uvádí jako jeden z aplikačních problémů. A v absolutní většině se obávají nemožnosti dostat kvalifikačním požadavkům oprávněné úřední osoby. Navíc je nutné si uvědomit, že přestupkové řízení je řízení sankční. Možnost negativního dopadu výsledku přestupkového řízení na pachatele přestupku s sebou nese požavky na řádné projednání daného přestupku, při zachování všech procesních práv. S ohledem na skutečnost, že v malých obcích vykonává tuto agendu zpravidla starosta obce, či jiný zaměstnanec obecního úřadu, mám za to, že by jedničkovým obcím měla být ze zákona odejmuta pravomoc k projednávání přestupků. Tento názor zastávám také s ohledem na skutečnost, kdy fakticky pouze malé množství obcí projednává přestupky (dle dotazníkového šetření IV. kolem 11 %). Přejíždím období pro nastoupení kvalifikačních požadavků plyne do roku 2022. Očekávám, že po uplynutí přechodného období, dojde u malých obcí téměř *en block* k přenosu výkonu přestupkové agendy na větší obce (až na výjimky). Poté jsem toho názoru, že právní úprava není dobrá, pokud není obcemi aplikována a ty její výkon (jak jim to jen zákon umožňuje) přenáší na jiné subjekty. Mám za to, že tento právní nástroj jedničkové obce, není výrazem odpovídající dekoncentrace státní správy přenesené na všechny obce. Analýzou tohoto nástroje došlo k *vyvrácení druhé hypotézy*.

Nedostatečný odraz právní úpravy v praxi vykazuje možnost obcí uzavřít dohodu dle § 68, resp. § 69 ZOPK, kterou by bylo možné zahájit spolupráci mezi obcemi a vlastníky či nájemci předmětných pozemků v obci, jejichž ochrana je z environmentálního hlediska žádoucí (pouze 3 % z reprezentativního vzorku obcí mají tuto smlouvu uzavřenu). Uvedené vnímám jako problém, neboť kooperační přístup (z něž vychází samotná regulace veřejnoprávních smluv obecně) je budoucností ochrany životního prostředí.

Veřejnoprávní smlouva je moderní formou výkonu veřejné správy, nesoucí potenciál k jejímu zefektivnění. Je prostředkem výkonu veřejné správy tam, kde je zajištění těchto úkolů nesnadné, nebo velice obtížné (o to více u malých obcí). Právní úprava veřejnoprávních smluv je s ohledem na shora uvedené živoucím přínosem pro environmentální roli obce jako takovou.

V oddíle 3. 4. 3 byla pozornost zaměřena na evidenční (registrační) a informační úkony obce v ochraně životního prostředí. Ty byly nejprve obecně vymezeny, následně byla pozornost věnována konkrétním případům, kdy je obec v rámci ochrany životního prostředí činná v této právní formě.

Evidenční úkony (k nimž jsou někdy řazeny také úkony registrační) jsou projevem vedení různých evidencí. Obec například vede přehled pozemků vhodných pro náhradní výsadbu ve svém územním obvodu (§ 9 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). Tato evidenční povinnost je v zájmu samotné obce, neboť rozhoduje o kácení dřevin a případném uložení náhradní výsadby (a má tedy k dispozici lokality, kde by mohlo dojít k realizaci tohoto environmentálního kompenzačního opatření). Z dotazníkového šetření IV. vyplynulo, že celkem 43 % z reprezentativního vzorku obcí vede tuto evidenci. Obce dále vedou přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách v obvodu své územní působnosti (§ 63 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Avšak ne vždy je vedení evidence pro obce zcela bezproblémovou záležitostí, neboť se mohou střetávat s nesouhlasem vlastníků takových cest (který může obě strany, obec i vlastníka dané cesty dovést až soudnímu řízení o oprávněnost evidence dané cesty). Bohužel právní úprava nepočítá s možností propojení těchto dílčích evidencí obcí, tedy nepočítá s vytvořením celostátní databáze sítě komunikací. Což je výtkou soudobé právní úpravy. Z dotazníkového šetření IV. vyplynulo, že celkem 56 % z reprezentativního vzorku obcí vede tuto evidenci. Dále se na obecní úřady vztahuje povinnost evidence dle § 19 vodního zákona, tedy evidence vydaných rozhodnutí o výjimkách z obecného nakládání s povrchovými vodami (ať už ve formě individuálních správních akcí nebo opatření obecné povahy, přičemž lze v právní úpravě ochrany životního prostředí najít i další typy evidence, jak byly naznačeny shora).

Evidenční nástroje mají „dalo by se říci“ doplňkovou relevanci ve vztahu k ochraně životního prostředí. A nabývají na významu, pokud slouží k realizaci jiných nástrojů. Typicky vedení přehledu pozemků vhodných pro náhradní výsadbu v územním obvodu obce. Mám za to, že jejich analýza doplňuje v kontextu všech ostatních nástrojů význam obce, jako subjektu veřejné správy v ochraně životního prostředí. A v tomto smyslu tedy doplňuje *potvrzení hypotézy první*.

Dalším nástrojem v ochraně životního prostředí, jsou informační úkony. Ty spočívají v povinnosti příslušných orgánů poskytovat informace o ochraně životního prostředí, vedou k odstranění diskrétnosti veřejné správy, a to ve prospěch její publicity.

Mám za to, že analýza těchto nástrojů *potvrzuje hypotézu první*, tyto nástroje průřezově doplňují ostatní environmentální pravomoci obce. Ochrana životního prostředí je založena na „informacích“ (na znalosti o stavu životního prostředí a o krocích, které jsou v jeho prospěch činěny). Obce jsou proto povinny zveřejňovat a zpřístupňovat informace, s dopadem do environmentální oblasti v jejich území. Který jiný subjekt by měl mít tyto informace k dispozici. Uvedená povinnost obcí má významnou „hlídací funkci“ obcí jako takových.

Poskytování informací se může vztahovat k povinnosti poskytovat informace průběžně, nebo naopak „ad hoc“, případně na žádost.

Je-li nahlíženo na tuto problematiku optikou obce, lze vnímat informační úkony právě jako povinnost obcí zveřejňovat (informovat) o řešených environmentálních otázkách na svých úředních deskách, nebo jiným v obci vhodným způsobem. Obec stíhá taková povinnost dle mnoha složkových zákonů, at' je to v řízení o posuzování vlivů na životní prostředí (EIA, SEA) nebo v řízení o vydání integrovaného povolení, dále dle zákona o ochraně přírody a krajiny či zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií. V tomto lze odkázat na existující právní úpravu a analýzu shora, neboť uvedené nezpůsobuje zásadní potíže. Významné je povědomí obce o tom, že má „něco“ zveřejnit. Obec a její orgány jsou povinným subjektem dle obou informačních zákonů (zákona č. 106/1999 Sb., a ŽPInf). Aplikační potíže v praxi způsobuje dvojkolejnost právní úpravy, kdy orgány obce musí nejprve kvalifikovat podanou žádost, podle jakého právního předpisu budou postupovat. Informace týkající se životního prostředí mají obce poskytovat postupem dle ŽPInf (jako *lex specialis* vůči zákonu č. 106/1999 Sb.). Kvalifikace podané žádosti může být na obtíž úplností nebo rychlostí vyřizování těchto žádostí, neboť oba zákony mají odlišné procesní režimy. Dle mého by byla postačující existence jednoho informačního zákona. Uvedené má dopad také na žadatele informací, neboť neví, v jaké lhůtě jim bude nakonec informace poskytnuta, nebo jaký je procesní postup (resp. vyžaduje jejich další aktivitu).

Obce jsou dále ve svém sídle povinny v úředních hodinách zpřístupnit právní předpisy vydávané v rámci jejich působnosti, seznamy koncepčních dokumentů apod. Jedná se o tzv. publikační povinnost obce, která byla s ohledem na povahu zařazena do této podkapitoly.

V oddíle 3. 4. 5 jsem se věnovala faktickým úkonům obce v ochraně životního prostředí. Po jejich obecném vymezení rešetří právní úpravy odpovídám na otázku, zda a v jaké míře je tato forma činnosti obcemi na úseku ochrany životního prostředí uplatňována. Bezprostřednost, rychlost, provedení zásahu přímo na místě (terénní výkon), závaznost jsou doménou faktických úkonů. Při realizaci těchto nástrojů by mělo být šetřeno smyslu dané právní úpravy, měla by být zachována zásada proporcionality. Nahlíženo optikou malé obce v ochraně životního prostředí, lze uvažovat následující faktickou činnost, resp. zásahy. Jedná se o zásahy dle § 68 odst. 1, 3 ZOPK, kdy je obec oprávněna provádět sama či prostřednictvím jiného zásahy ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí, neplní-li si tuto povinnost dotčený subjekt sám. Může se jednat o sečení travních porostů, pastvu či odstraňování dřevin. Přestože z textu právní úpravy lze seznat neformalizovaný postup obce před provedením managementových zásahů, výklad ustanovení byl dán Ústavním soudem. Ten vyžaduje vydání výzvy dotčenému subjektu, před provedením samotných managementových zásahů obcí, a to ve formě individuálního správního aktu. Teprve pokud daný subjekt neprovede požadovaná opatření ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí, realizuje tato opatření obec sama (ve formě faktických úkonů, zásahů). Efektivní ochrana životního prostředí může být zajištěna jedině spoluprací mezi jednotlivými subjek-

ty. Uvedené zformalizování postupu nepřispívá ke spolupráci, spíše naopak. Obec může dále provést opatření k ochraně bezprostředně ohrožené kulturní památky (§ 15 odst. 4 zákona č. 20/1987 Sb.), či další opatření dle § 30 zákona č. 20/1987 Sb. V rámci dotazníkového šetření IV. bylo zjištěno, že obce tyto nástroje využívají. Nejedná se o nástroje nadbytečné. Naopak, opětovně vhodně doplňují ostatní nástroje obce v ochraně životního prostředí a v celkovém pojetí tedy *potvrzují hypotézu první.*

Analýza celé podkapitoly 3. 4, tedy at' už veřejnoprávních smluv, evidenčních nebo informačních úkonů a konečně úkonů faktických, v celkovém pojetí zároveň *potvrzuje hypotézu čtvrtou.* Právní úprava těchto nástrojů je roztržštěná v řadě složkových i průřezových předpisů. Ve vztahu k existenci dvou informačních zákonů je zároveň poměrně komplikovaná z hlediska aplikace. Při vědomí skutečnosti, že ji mají aplikovat malé obce, často nedisponující dostatečným množstvím lidí nebo kvalifikace těchto lidí, je nelehké ji obcemi správně aplikovat. Tedy i tato podkapitola *potvrzuje hypotézu čtvrtou.*

3.5 Obec v „environmentálním“ soudním řízení správním

Soudní řízení správní je nástrojem kontroly veřejné správy. Soudní kontrola veřejné správy – jakožto správy státní i samosprávné – v oblasti práva životního prostředí (resp. v oblasti environmentální), je jedním z mechanismů právních záruk ve veřejné správě. Orgány veřejné správy jsou díky kompetenčním ustanovením složkových právních předpisů subjekty, rozhodujícími o významných environmentálních otázkách (ať už s přímým, nebo odvozeným dopadem na konkrétní adresáty a danou lokalitu). Význam a zásahy veřejné správy do environmentálního dění vypovídají o důležitosti nastavení právních záruk ve veřejné správě, kdy je vyžadována garance zákonné realizace nastavených úloh. Těmito zárukami je v obecné rovině souhrn veškerých právních prostředků, určených k zabezpečení dodržování a zákonné realizace práva⁷⁹¹. Kontrola vykonávaná soudy představuje ústavně zakotvené právo na soudní ochranu⁷⁹², reflektující požadavky čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Soudní kontrola veřejné správy je prezentována zejména správním soudnictvím, vedle toho své významné místo zaujímá kontrola vykonávaná Ústavním soudem (té není v této podkapitole věnována pozornost, avšak na význam ústavního soudnictví poukazuje citace četných rozhodnutí Ústavního soudu v rámci předchozích podkapitol). Základním procesním předpisem správního soudnictví je soudní řád správní. Ten vymezuje vedle základních procesních otázek samotného soudního řízení správního⁷⁹³, jednotlivé typy řízení – která mohou být před správními soudy vedena (ustanovení §§ 65 a následující).

Tato podkapitola se prizmatem ochrany životního prostředí zaměřuje na vybrané aspekty postavení obce v řízení dle soudního řádu správního. Nutno upozornit, že cílem podkapitoly není obsažení veškerých otázek, vztahujících se k postavení obce v soudním řízení správním, když se jedná toliko o analýzu jednoho z nástrojů obce v ochraně životního prostředí, který má zdokumentovat a poukázat na environmentální význam a roli obce v této, zásadně následné fázi, environmentální regulace. Vybrané aspekty, kterým bude v této podkapitole věnována pozornost, jsou odrazem četnosti reálné aplikace předmětné právní úpravy v environmentálních právních věcech (tedy odrazem existující, ať již dřívější nebo zcela aktuální, judikatury). V prvním oddíle bude vymezeno, u jakých žalob, resp. návrhů, jak jsou upraveny v §§ 65 a následující SŘS, přichází v úvahu postavení obce jako „žalobce – navrhovatele“ (tedy účastníka řízení s aktivní legitimací). V následujících oddílech 3. 5. 2, 3. 5. 3 a 3. 5. 4 bude pozornost věnována vybranému řízení, a to řízení o zrušení opatření obecné povahy, které předmětem regulace zařazujeme do úseku ochrany životního prostředí. Z důvodu zpřehlednění rozebíraného tématu bude analýza tohoto vybraného řízení záměrně pojata do několika samostatných oddílů, když na postavení obce bude

⁷⁹¹ K právním zárukám ve veřejné správě, jejich pojmu a jednotlivým typům odkazují na PRŮCHA, P., 2012, op. cit., s. 324 an.

⁷⁹² Čl. 36 Listiny.

⁷⁹³ Jedná se o ustanovení §§ 32 až 64 soudního řádu správního.

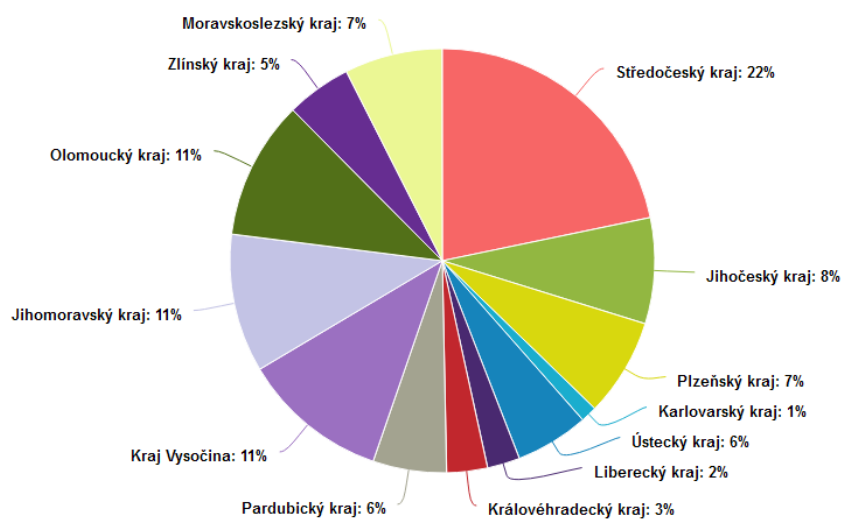
nahlíženo kritériem procesního postavení navrhovatele zrušení opatření obecné povahy a dále bude pozornost věnována aktuálním otázkám uvedeného soudního řízení, které musí obec v případě vedení řízení dle § 101a an. SŘS reflektovat. Pozornost bude věnována také otázce, jakému přezkumnému režimu (z pohledu přezkumu ve správním soudnictví) podléhá výstup přezkumného řízení opatření obecné povahy dle správního řádu. Analýza zrušení opatření obecné povahy nejen výběrem vybraných aspektů, ale také věcným tématem dle užití judikatury odráží současnou aplikaci práva (je tedy odrazem práva žitého, nikoli toliko psaného). Kdy nejčteněji se tento nástroj obce v ochraně životního prostředí aplikuje v územním plánování, přestože nese potenciál také pro ostatní složkové oblasti ochrany životního prostředí (k tomu viz dále). Je otázkou, z jakého důvodu nelze sledovat využívání tohoto nástroje i v jiných složkových oblastech životního prostředí. Přes uvedené je však existence četné judikatury v oblasti územního plánování projevem vážného zájmu obcí o způsob regulace jejího území, projevem výrazného samosprávného akcentu obcí podílet se na rozhodování o záležitostech, týkajících se jejich území (resp. životního prostředí na lokální úrovni v tomto smyslu), a zároveň projevem střetu zájmů, který při takové regulaci nastává.

Obec jako taková může být v řízeních dle soudního řádu správního také „žalovaným – odpůrcem“. Na takové postavení obce bude s ohledem na hledisko nahlížení této práce na roli obce v ochraně životního prostředí „aktivní konání obce při ochraně životního prostředí“ toliko rámcově pro komplexnost poukázáno v oddíle 3. 5. 5.

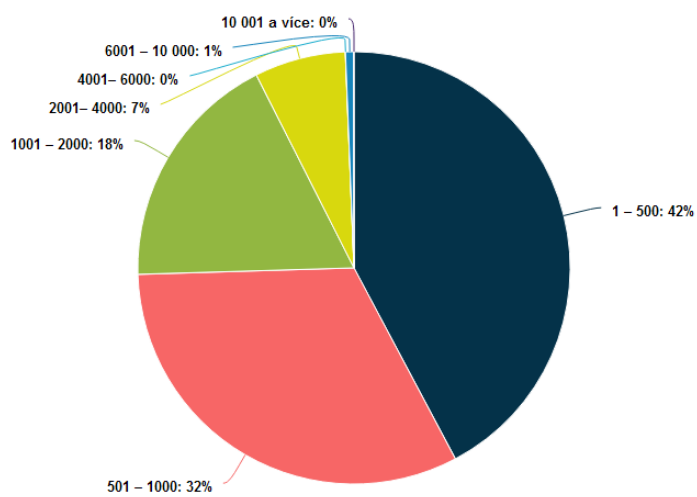
V posledním oddíle jsou uvedeny závěry zkoumané problematiky, s dílčími sjednocujícími poznatky a ověřením stanovených hypotéz.

V rámci této podkapitoly jsou zapracovány výstupy z dotazníkového šetření na téma „Obec v „environmentálním“ soudním řízení správním“ (dále jen „dotazníkové šetření V.“). Dotazníkové šetření bylo realizováno v rámci projektu specifického výzkumu MU-NI/A/0866/2017 *Právní prostředky udržitelného rozvoje obce*. Reprezentativní vzorek obcí představuje 167 obcí, které vyplnily příslušný dotazník (dotazník byl zasílán zhruba 2 500 obcí, přičemž 489 obcí tento dotazník otevřelo, vyplnilo jej 167 obcí; dotazník vykazuje s ohledem na pravidla tohoto typu šetření 34% návratnost). Zastoupení reprezentativního vzorku obcí dle krajů (graf č. 7) a také velikosti obcí (graf č. 8) dotazníkového šetření V. představují následující grafy.

Graf č. 7



Graf č. 8



3.5.1 Účastenství obce v „environmentálním“ soudním řízení správním

Obec může být „žalobcem – návrhovatelem“ v rámci jednotlivých typů soudních řízení správních, které reflektují potřebu kontroly výkonu veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí (to je „environmentální“ soudní řízení správní). Obec může být také „žalovaným – odpůrcem“ (ostatně jak bylo uvedeno v úvodním vymezení podkapitoly).

Účastenství v řízení dle soudního řádu správního je obecně vymezeno v § 33 SŘS. „*Účastníky jsou návrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to stanoví tento zákon; odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon.*“⁷⁹⁴ Vedle fyzických a právnických osob soukromého práva je účastníkem řízení také územní samosprávný celek – obec, a to v postavení právnické osoby veřejného práva nebo správního orgánu. „*Za právnickou osobu jedná ten, kdo je k tomu oprávněn podle zvláštního zákona. Za právnickou osobu nemůže jednat ten, jebož zájmy jsou v rozporu se zájmy právnické osoby. Kdo jedná za právnickou osobu, musí své oprávnění na výzvu soudu prokázat. V téže věci může za právnickou osobu současně jednat pouze jediná osoba.*“⁷⁹⁵ Za obec, není-li v pozici správního orgánu, vystupují před správním soudem ty osoby, které jsou podle obecního zřízení, oprávněny ji zastupovat navenek. Oprávnění jednat za obec prokazuje dotyčná osoba listinou, ze které je patrné, že zastává předmětnou funkci (za obec nejčastěji starosta), nejčastěji opisem usnesení příslušného zastupitelstva o zvolení do funkce. Za obec mohou jednat osoby pověřené, zejména zaměstnanci, prokazující se pověřením.⁷⁹⁶ Takto obec vystupuje před správním soudem, není-li v postavení správního orgánu. V opačném případě za ni jedná fyzická osoba, která je oprávněna jednat jménem správního orgánu, může být určena zvláštním zákonem nebo vnitřním předpisem správního orgánu. Jinak jedná jménem správního orgánu jeho vedoucí. Je žádoucí, aby jménem správního orgánu jednala osoba, která je obeznámena s předmětem soudního řízení, a je schopna v soudním řízení reagovat (oprávnění jednat za správní orgán se neproказuje plnou mocí, ale pověřením, resp. generálním pověřením).⁷⁹⁷ Právě to, zda obec vystupuje v pozici správního orgánu, je rozhodné (nutno rozlišovat, zda vystupuje z pozice samostatné nebo přenesené působnosti). Toto je určující pro postavení obce v pozici „žalobce – návrhovatele“, a „žalovaného – odpůrce“, v soudním řízení správním.

Soudní řízení správní jsou vymezena v §§ 65 a následujících SŘS, regulující zvláštnosti toho, kterého typu řízení. Postavení obce jako „žalobce – návrhovatele, resp. účastníka řízení“ v soudním řízení správním je neodmyslitelně spojeno s mnohými procesními oprávněními a povinnostmi.

⁷⁹⁴ Ust. § 33 odst. 1 SŘS.

⁷⁹⁵ Ust. § 33 odst. 4 SŘS.

⁷⁹⁶ POTĚŠIL, L.; ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní*. Praha: Nakladatelství Leges, 2014. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR. [cit. 30. 5. 2017]. K § 33.

⁷⁹⁷ POTĚŠIL, L.; ŠIMÍČEK, V., 2014, op. cit., k § 33.

Řízení dle soudního řádu správního se zahajuje výlučně na návrh⁷⁹⁸ „navrhovatele“. Je-li návrh nazýván žalobou (dle § 32 SŘS se tak označují věci uvedené v § 4 odst. 1 SŘS), užívá se místo pojmu navrhovatel – „žalobce“.

Postavení „žalobce – navrhovatele“ je spjato s aktivní legitimací k podání žaloby. Ta je upravena samostatně pro jednotlivé typy řízení, odvíjí se v zásadě od tvrzení „žalobce – navrhovatele“ o zkrácení jeho práv nebo od určité situace či procesního postavení, ve kterém se „žalobce – navrhovatel“ nachází.

Na základě uvedeného kritéria obec může být „žalobcem“ v řízení dle § 65 an. SŘS, v případě podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Dle § 79 an. SŘS se může obec žalobou domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu, dle § 82 an. SŘS se může domáhat ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, dále si lze v environmentální oblasti představit také místní referendum⁷⁹⁹ o otázce vztahující se životnímu prostředí dané lokality (§ 88 an. SŘS), zcela specifické postavení má řízení o kompetenčních žalobách dle § 97 SŘS, i to se může týkat environmentálních záležitostí. Dále se jedná o řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, dle § 101a an. SŘS. Soudní řád správní „je koncipován tak, aby poskytl procesní možnost ochrany adresáta veřejné správy před všemi variantami jednání veřejné správy, které je způsobilé individuálně zasáhnout do jeho právní sféry.“⁸⁰⁰

Věcné kritérium, to je zaměření na úsek ochrany životního prostředí, ve kterém je zahrnuta široká ochrana jednotlivých složek životního prostředí (od regulace vod, ovzduší, přírody a krajiny, památkové ochrany, k územnímu plánování apod.) se odráží v následujících oddílech, věnovaných konkrétnímu typu soudního řízení správního, a to řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (dále v tomto oddíle „řízení o zrušení opatření obecné povahy“, kterým může být i zrušení toliko jeho části).

3.5.2 Obec „navrhovatel“ v řízení o zrušení opatření obecné povahy

Ustanovení § 101a an. SŘS upravuje řízení o zrušení opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy je správním aktem, s konkrétně určeným předmětem a obecně vymezeným okruhem adresátů. Do právní úpravy bylo výslovně zavedeno ke dni 1. 1. 2006. Jeho obecným rozbohem jsem se zabývala v podkapitole 3. 3. 4 a proto na ni plně odkazuji. Proces přijetí opatření obecné povahy je upraven v §§ 171 až 174 SŘ, specifika obsahují zvláštní zákony. Právě na úseku ochrany životního prostředí je řada institutů vydávána formou opatření obecné povahy. Nejčastěji se jedná o oblast územního plánování – územní plány

⁷⁹⁸ Ust. § 5 SŘS.

⁷⁹⁹ K tomu zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

⁸⁰⁰ ŠTENCEL, V.; Vomáčka, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. In: *Soudní rozhledy* 5/2017, s. 146. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 2. 6. 2017].

obcí⁸⁰¹, zásady územního rozvoje krajů⁸⁰², další územně plánovací dokumentace (regulační plán) a další opatření ve vztahu k území⁸⁰³; ale také například o oblast památkové péče, ochrany vod – omezení nakládání s povrchovými vodami, plány pro zvládnání povodňových rizik, národní plány povodí, stanovení nebo změna ochranného pásma vodního zdroje, záplavová území a jejich aktivní zóny, nebo oblast ochrany přírody a krajiny – stanovení závazných podmínek v rámci obecné ochrany rostlin a živočichů, omezení a zákaz vstupu z důvodu ochrany přírody (více podkapitola 3. 3. 4).

Opatření obecné povahy může být změněno, resp. zrušeno subjektem, který jej vydal, postupem dle správního řádu. To je zcela totožným postupem, jako když je přijímáno opatření obecné povahy poprvé. Formu opatření obecné povahy mají také jejich změny a zrušení subjekty, které je vydaly (k tomu rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 Aos 3/2013-33). Proti vydanému opatření obecné povahy nelze uplatnit řádné opravné prostředky dle správního řádu. Vedle toho je ve správním řádu stanoven „přezkumný režim“ opatření obecné povahy, jako jediný mimosoudní nástroj změny nebo zrušení daného opatření obecné povahy, a to subjektem odlišným od subjektu, který jej vydal (§ 174 odst. 2 ve spojení s §§ 94 an. SŘ). V rámci tohoto přezkumného řízení se zkoumá pouze soulad vydaného opatření obecné povahy s právními předpisy. Věcná příslušnost správního orgánu k vedení přezkumného řízení je stanovena v § 95 SŘ. Možnost „změny“ opatření obecné povahy v přezkumném řízení neplatí napříč právním řádem neomezeně, když při přezkumu územních plánů, vydaných právě ve formě opatření obecné povahy, dle stavebního zákona, je možnost změny vyloučena (k tomu § 54 odst. 6 stavebního zákona). „*Dozorčí orgány mohou územní plán zrušit pro rozpor se zákonem nebo pro nezákonnost předcházejícího řízení. Stavební zákon z roku 2006 změnu územního plánu v přezkumném řízení výslovně vylučuje (srov. § 54 odst. 6 tohoto zákona). I kdyby však stavební zákon z roku 2006 toto výslovné vyloučení neobsahoval, měla by případná změna opatření obecné povahy vydávaného v samostatné působnosti provedená dozorčím orgánem v rámci přezkumu vždy za následek nepřijatelný zásah do ústavního práva územního samosprávného celku na samosprávu [srov. § 147 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ...]*“⁸⁰⁴ Jedná-li se o opatření obecné povahy vydaná v rámci samostatné působnosti obce, je dle mého v souladu s citovaným názorem Nejvyššího správního soudu ústavně konformní, je-li změna dozorčím přezkumným orgánem vyloučena. Jednalo by se o nepřiměřený zásah do práva na samosprávu.

⁸⁰¹ Ust. § 43 odst. 4 stavebního zákona, dále ve spojení dále s § 188 odst. 4 k dřívějšímu vymezení obecně závaznou vyhláškou.

⁸⁰² Ust. § 36 odst. 4 stavebního zákona.

⁸⁰³ Ust. § 59 odst. 2 stavebního zákona (vymezení zastavěného území), § 62 odst. 1 stavebního zákona (regulační plán) ve spojení dále s § 188 odst. 4 k dřívějšímu vymezení obecně závaznou vyhláškou, § 97 odst. 1 a 2 stavebního zákona (územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území).

⁸⁰⁴ Rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.

Právní úprava vztahující se k opatření obecné povahy nachází odraz v soudním řádu správním, zakotvujícím možnost jeho soudního zrušení (právní úprava účinná úprava od 1. 5. 2005), a to zčásti nebo zcela.

Dle § 101a odst. 1 SŘS „*Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užit, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*“ Dle § 101a odst. 2 „*Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec.*“ Dle § 101a odst. 3 „*Odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho částí je navrhováno.*“

Ustanovení § 101a SŘS vymezuje celkem tři případy aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Jedná se za prvé o toho, kdo je zkrácen na svých právech napadeným opatřením obecné povahy. Předpokladem subjektivní přípustnosti takto podaného návrhu je dle uvedeného ustanovení tvrzení, že navrhovatel byl daným opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Vymezení pojmu „zkrácen na právech“ přineslo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. Předmětem tohoto řízení byl návrh na zrušení územního plánu obce Vysoká nad Labem. „Nezákonnost“ opatření obecné povahy spočívající v porušení procesních právních předpisů při jeho přijímání neznámá bez dalšího zkrácení na právech, to je „dotčení právní sféry navrhovatele“. Zásadní je vztah mezi porušením hmotněprávních a procedurálních pravidel při vydání daného opatření obecné povahy a zásahem do právní sféry navrhovatele. To je do konkrétních subjektivních práv navrhovatele. Navrhovatel musí zcela konkretizovat, jakým způsobem došlo k zásahu do jeho práv⁸⁰⁵. Pokud není zcela zjevně možné, aby došlo k zásahu do práv navrhovatele – soud návrh odmítne jako nepřipustný.

Obec může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy z pozice „*toho, kdo tvrdí, že byl zkrácen*“⁸⁰⁶ dle § 101a odst. 1 SŘS. Bude se jednat o situace, kdy obec má práva k nemovitým věcem nacházejícím se na území daným opatřením obecné povahy regulovaným. Ať už se jedná o právo vlastnické nebo spoluvlastnické⁸⁰⁷, či jiné absolutní právo k nemovité věci⁸⁰⁸. V úvahu přichází legitimace obce také tehdy, bude-li vlastníkem pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem (tedy opatřením obecné povahy), který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jejím po-

⁸⁰⁵ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

⁸⁰⁶ Ve smyslu tvrzení, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, a současně logicky konsekventního a myslitelného tvrzení o možnosti dotčení právní sféry navrhovatele příslušným opatřením obecné povahy.

⁸⁰⁷ Rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 5/2010.

⁸⁰⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

zemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem) nebo povedou k významnému snížení hodnoty jejího majetku⁸⁰⁹. Obec má možnost navrhovat zrušení územních plánů sousedních obcí, pokud by se dotýkaly a zasahovaly do jejich věcných práv⁸¹⁰.

S ohledem na rozhodování správních soudů je aktuálním tématem oprávnění obce podat tzv. *actio popularis*, tedy žalobu či návrh podaný k ochraně veřejného zájmu. Tato je v českém soudním řízení správním v zásadě nepřipustná^{811, 812}. Návrhem k ochraně veřejného zájmu by se navrhovatel mohl úspěšně dovolávat nikoli pouze nezákonnosti, která nastala v jeho právní sféře, ale byl by oprávněn oslovovat si i námitky vyplývající z práv třetích osob⁸¹³. Dle rozsudku NSS ze dne 12. 3. 2014, č. j. 3 Aos 3/2013-48⁸¹⁴ bylo řečeno, že návrh na zrušení opatření obecné povahy - územního plánu obce Dívčice, kterého se navrhovatel domáhal z důvodu zásahu do práva na příznivé životní prostředí, resp. zásahu do ptačí oblasti, který může mít negativní dopad na některé druhy ptáků, neznamená zásah do právní sféry navrhovatele.⁸¹⁵ Tento rozsudek potvrzuje nepřipustnost *actio popularis* v řízení dle § 101a an. soudního řízení správního.

Zajímavé je, že v rámci dotazníkové šetření V. se 89 % z reprezentativního vzorku obcí vyjádřilo tak, že by obec měla být oprávněna podat žalobu ve veřejném zájmu.

Zásadním z hlediska posouzení současného nahlížení na možnost obce podat *actio popularis*, resp. posouzení aktivní věcné legitimace⁸¹⁶ obce k podání návrhu dle § 101a odst. 1 SŘS je usnesení NSS ze dne 19. 4. 2018, č. j. 2 As 187/2017-149. Tímto byla právní věc navrhovatelky obce Dobřejovice proti odpůrkyni obci Čestlice (zde je vhodné upozornit, že obě účastnice řízení jsou „jedničkové“ obce)⁸¹⁷, kterou se navrhovatelka domáhala zru-

⁸⁰⁹ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

⁸¹⁰ ZAHUMENSKÁ, V.; BENÁK, J., 2016, op. cit.

⁸¹¹ Vyjma § 66 SŘS v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. V tomto případě však obec není subjektem oprávněným k jejímu podání.

⁸¹² V rámci dotazníkového šetření V. se 48 % reprezentativního vzorku obcí vyjádřilo tak, že neví, zda je v současnosti dle právního řádu možné, aby obec podala *actio popularis*. 19 % si myslí, že to možné není. 17 % si myslí, že obec je oprávněna podat *actio popularis*.

⁸¹³ Rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2018, č. j. 4 As 64/2018-54.

⁸¹⁴ Pozn. v tomto případě nebyla obec navrhovatelem, ale odpůrcem. Příklad je uveden z důvodu *actio popularis* ve veřejném zájmu, kterým je zájem na ochraně životního prostředí, resp. ptačích oblastech.

⁸¹⁵ K aktivní legitimaci dle § 101a SŘS je pro komplexnost vhodné zmínit náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, týkající se „spolků“.

⁸¹⁶ Aktivní věcná legitimace je „důvodností“ podaného návrhu. Oproti tomu aktivní procesní legitimace je otázkou přípustnosti návrhu. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (myslitelná a logicky konsekvantní) tvrzení, není však nutné, aby byla taková tvrzení pravdivá. Tvrzení navrhovatelky o dotčení práva vlastnického a práva na samosprávu z důvodu výrazného zvýšení dopravy a s tím souvisejících problémů a imisí je myslitelné a logicky konsekvantní. Pravdivost tvrzení je až otázkou posuzování důvodnosti (aktivní věcné legitimace). Srov. usnesení NSS ze dne 19. 4. 2018, č. j. 2 As 187/2017-149.

⁸¹⁷ Obec Dobřejovice zaujímá rozlohu 383 ha a vykazuje počet obyvatel 783 (jedná se o jedničkovou obec), obec Čestlice zaujímá rozlohu 437 ha a vykazuje počet obyvatel 354 (jedná se o jedničkovou obec). Jedná se

šení opatření obecné povahy – Změny č. 1 územního plánu Čestlic ze dne 27. 9. 2016, č. j. OOP-1/2016, postoupena k rozhodnutí rozšířenému senátu (pozn. k datu zpracování disertační práce rozšířený senát nerozhodl). Rozšířenému senátu je v současnosti předložena otázka aktivní věcné legitimace obce dle § 101a odst. 1 SŘS, spočívající v tom, zda postačuje ke splnění aktivní věcné legitimace navrhovatele – obce – v řízení o zrušení územního plánu obce dle § 101a an. SŘS skutečný, přímý a bezprostřední vztah mezi právní sférou navrhovatele a regulovaným územím nebo je třeba rovněž posoudit, zda je konkrétní namítaná nezákonnost způsobilá zasáhnout do jeho veřejných subjektivních práv? Od zodpovězení uvedeného odvisí také odpověď na otázku, zda je obec aktivně věcně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve veřejném zájmu, tedy bez zkrácení práv obce napadeným opatřením obecné povahy? Tedy zda je obec oprávněna podat *actio popularis*?

Dobřejovice a Čestlice jsou sousedící obce. Navrhovatelka se domáhala zrušení té části opatření obecné povahy obce Čestlice, kde došlo k převodu plochy Z12c, nacházející se v těsném sousedství obce Dobřejovice, z plochy územní rezervy na zastavitelnou plochu pro typ využití OK – občanské vybavení, komerční zařízení plošně rozsáhlá. Navrhovatelka – obec Dobřejovice – uvedla, že změna územního plánu sousední obce Čestlice bude mít podstatný vliv „na život obce a jejích občanů“ a je způsobilá dotknout se oprávněných zájmů svých občanů žijících na jejím území. Konkrétně posuzovaná plocha Z12c, kde má vzniknout další komerční zóna⁸¹⁸, bezprostředně sousedí s územím obce Dobřejovice. Vzdálenost mezi jejím centrem a posuzovanou plochou je okolo jednoho kilometru. Zároveň od území obce Čestlice je oddělena dálnicí. Negativní vlivy se tedy projeví na území navrhovatelky. Napadená část změny územního plánu povede k navýšení dopravy skrze území navrhovatelky, to povede v důsledku souvisejících imisí (hluk atd.) ke ztrátě pohody

o malé obce ve smyslu této disertační práce. Jedná se o informace dostupné na portálu Města a obce [online], [cit. 30. 6. 2018]. Dostupné z: <http://mesta.obce.cz>.

⁸¹⁸ „Dobřejovice leží v trojúhelníku mezi dálnicí D1, Pražským okruhem a průhonickým údolím Botiče. V území mezi Dobřejovicemi a dálnicí D1, které ovšem spadá do katastrálního území sousedních Čestlic, plánovaly Čestlice obří obchodní zónu. V září 2016 začala obec projednávat změnu územního plánu, která by další výstavbu umožnila. Čestlické území "za dálnicí" se skládá ze tří ploch vymezených v územním plánu jako Z12a, Z12b a Z12c: Plochy Z12a a Z12b jsou podle územního plánu z roku 2010 využitelné ke komerční výstavbě a Čestlice už mají uzavřené smlouvy s investory záměrů Kostka a CP Čestlice. Plocha Z12c byla předmětem změny územního plánu, ovšem změny od počátku problematické, neboť se zde nachází kvalitní zemědělská půda I. a II. třídy ochrany a pro změnu využití plochy by bylo nutné mj. získat souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Při zastavění plochy Z12c komerční výstavbou by přes nedaleké Dobřejovice vedla přirozená zkratka ke této zástavbě a vesnice by tak nesla podstatnou část dopravní zátěže – emise znečišťujících látek a zvýšený hluk.“ In: Frank Bold. Zrušení územního plánu Čestlic - důležitý rozsudek přiznávající právo obce napadnout územní plán sousední obce [online], [cit. 20. 6. 2018].

bydlení obyvatel a omezení užívání nemovitostí ve vlastnictví obyvatel, jakož i navrhovatelky.

Ve věci bylo rozhodnuto Krajským soudem v Praze dne 27. 4. 2017, rozsudkem č. j. 50 A 2/2017-147 a to tak, že ten napadenou změnu územního plánu zrušil, neboť aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky shledal v tvrzeném zásahu do jejího vlastnického práva a práva na samosprávu. Přerážení plochy je dle krajského soudu způsobilé ovlivnit život na území obce Dobřejovice a její další rozvoj měrou nikoli zanedbatelnou. Tento rozsudek je výjimečný vedle stanoviska k ochraně zemědělského půdního fondu (a to s ohledem na téma kapitoly nutno zdůraznit) tím, že přiznává obci aktivní legitimaci při ochraně zájmů svých obyvatel, dotčených územním plánem sousední obce. Soud při posuzování aktivní legitimace obce Dobřejovice došel k závěru, že obec může představovat veřejnost ve smyslu Aarhuské úmluvy, stejně jako ji představují spolky nebo zástupci veřejnosti. Obec má právo brojit proti územnímu plánu, i kdyby nebyla vlastníkem sousedních (nebo jinak dotčených) pozemků⁸¹⁹. „... pod pojem veřejnosti (a tím i dotčené veřejnosti) lze zahrnout i právnické osoby, a to nikoliv pouze právnické osoby práva soukromého, ale rovněž právnické osoby práva veřejného. Jinak řečeno, obec (není-li v příslušné věci správním orgánem) může být sama „veřejností“ ve smyslu Aarhuské úmluvy a, jestliže může být ovlivněna environmentálním rozhodováním např. sousední obce, může být rovněž „dotčenou veřejností“ ve smyslu Aarhuské úmluvy. Vzhledem k tomu je judikatura Ústavního soudu, která umožňuje právě s odkazem na Aarhuskou úmluvu spolkům brojit proti opatření obecné povahy i bez dotčení vlastnického práva ke konkrétním nemovitostem, aplikovatelná i na situace, kdy je „dotčenou veřejností“ veřejnoprávní korporace, která může být územním plánem ovlivněna.“⁸²⁰

V kasační stížnosti podané v této věci se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda může být obec dotčena na svých právech, zejména právu na samosprávu, územním plánem sousední obce. Následně se zabýval souvislostí mezi tvrzenou nezákonností napadené části územního plánu a dotčením navrhovatelčiných veřejných subjektivních práv.

Druhý senát Nejvyšší správního soudu dospěl k závěru, že obec je v rámci výkonu svého práva na samosprávu povolána bránit charakter svého území a život obyvatel v obci před negativními vlivy ohrožujícími životní prostředí obce, dopravu či únosnou míru hluku a jiných imisí v obci. Je však třeba vyvažovat ústavně zaručené právo na samosprávu pořizovatelky územního plánu proti ústavně zaručenému právu na samosprávu a ochranu vlastnictví sousední obce. V případě kolize dvou ústavně zaručených práv, představujících principy, je nutné postupovat v souladu s příkazem k optimalizaci, tj. postulátem minimalizace omezení základního práva a svobody. Nikoli každá změna územního plánu obce může vést k aktivní věcné legitimaci sousední obce. Pro dovození závěru o aktivní věcné legitimaci je třeba skutečné dotčení určitého konkrétního, a nikoli marginálního, aspektu práva

⁸¹⁹ Frank Bold. *Zrušení územního plánu Čestlic - důležitý rozsudek přiznávající právo obce napadnout územní plán sousední obce*, op. cit.

⁸²⁰ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017-147.

na samosprávu. V případě velkých záměrů na samé hranici území obce pořizovatelky může dojít k dotčení práva na samosprávu sousední obce, toto dotčení musí být významné a jasně konkretizované. Není však postaveno na jisto, jak má být zkoumán vztah mezi dotčeností na právech navrhovatele nezákonností přezkoumávaného aktu (kde druhý senát odkazuje na různé přístupy senátů Nejvyššího správního soudu a předkládá věc předložení rozšířenému senátu) a zároveň odkazuje na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86. Dle uvedeného „... *soudní řád správní je svojí povahou „obranou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.*“ Na druhou stranu bylo Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013–51, judikováno následující. Obec je přímo ze své povahy povolána k zastupování a ochraně práv a zájmů svých občanů, kteří ji tvoří. Nejvyšší soud v tomto smyslu pak ve vztahu k aktivní legitimaci obce dovolávat se ochrany svých občanů před hlukem či vibracemi uvedl, že obec je veřejnoprávní korporací, jejíž faktický základ tvoří její občané (osobní substrát této právnické osoby). Občané mají schopnost vnímat uvedené imise a jsou-li jimi rušeni při oprávněném užívání nemovitostí ve vlastnictví obce, je jimi při výkonu svého vlastnického práva rušena i obec. Obec se tedy může vůči vlastníku věci, jejímž užíváním vzniká hluk či vibrace, právem domáhat toho, aby se těchto imisí zdržel.⁸²¹

K předloženému případu *actio popularis* je vhodné dodat, že v rámci dotazníkového šetření V. bylo zjišťováno povědomí obcí o případu Dobřejovic a Čestlic. Zda se obce aktivně zajímají o posun judikatury v tom, zda jsou oprávněny vystupovat z pozice zástupce občanů obce s tímto výrazným procesním oprávněním. 99 % z reprezentativního vzorku obcí o uvedeném ničem neví. Mám za to, že toto vypovídá o dosavadním nedostatečném zájmu obcí vystoupit z latentního stavu a aktivně se prát za občany své obce, za životní prostředí ve své obci. Na otázku, zda může sousední obec podat návrh na zrušení opatření obecné povahy sousední obce odpovědělo celkem 61 % z reprezentativního vzorku obcí, že neví.⁸²²

Druhým případem aktivní legitimace obce je speciální aktivní legitimace dle § 101a odst. 2 SŘS, kdy návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, vydaného krajem, může podat též obec.

⁸²¹ Rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013-51.

⁸²² Jen pro zajímavost uvádím, že na základě konzultace s Sen. Sc. Mag. Dr. Rainer Weißem v sousedním Rakousku taková možnost obce, podat *actio popularis* není.

Uvedené ustanovení zakládá ze zákona zvláštní návrhové oprávnění obce, jejíž aktivní legitimace není nijak omezena (není povinna tvrdit zkrácení svých práv) a to ve vztahu k opatření obecné povahy vydaného krajem. Jedná se o tzv. subjektivní přípustnost návrhu, která je u obce ze zákona předpokládána. Tímto výslovným zakotvením je postaveno na jisto, že obec může navrhnout zrušení opatření obecné povahy vyššího územního samosprávného celku.⁸²³ Nejčastěji se bude jednat o zásady územního rozvoje kraje, ale přichází v úvahu například také napadení opatření obecné povahy o ochraně památkové rezervace nebo památkové zóny nebo jejich částí dle § 6a zákona č. 20/1987 Sb., dále opatření obecné povahy vymezující rozsah záplavových území a jejich aktivní zóny u významných vodních toků. Dle rozsudku NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, se musí jednat o obec, která leží na území kraje, jenž napadené opatření obecné povahy vydal. Opatření obecné povahy vydávaná krajem se mohou citelně dotknout zájmů těch obcí, které jsou na jeho území. Aktivní procesní legitimace náleží obci na základě toho, že se nachází na území příslušného kraje. Obec nemusí tvrdit zkrácení na právech daným opatřením obecné povahy. Mezi právní sférou obce a opatřením obecné povahy však musí existovat vztah a není na soudu, aby se zabýval jakýmkoliv námitkami obce, tedy také těmi, které směřují mimo její vlastní dotčenost. Při posuzování návrhu na zrušení zásad územního rozvoje vydávaných krajem, je soud při posuzování aktivní věcné legitimace obce povinen hodnotit, zda existuje vztah mezi právní sférou obce a územím, které je napadenou částí opatření obecné povahy regulováno (k tomu rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53).

Existují zastánci názoru rozšíření této aktivní legitimace i na obec nacházející se mimo území kraje, jehož opatření obecné povahy je napadáno.⁸²⁴ Bez ohledu na uvedené se obec z jiného kraje dostane na opatření obecné povahy tohoto kraje právě tvrzením dle § 101a odst. 1 SŘS.

Dle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 50 A 6/2012-79 „*Legitimace obce k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (nebo jeho částí) kraje, jehož je daná obec součástí (§ 101a odst. 2 s. ř. s.), má povahu kontrolního nástroje základních územních samosprávných celků v podobě obcí vůči vyšším územním samosprávným celkům (krajům). Jako takovou ji proto nelze omezovat podmínkou přímého dotčení práv obce či jejího území napadeným opatřením obecné povahy (jeho částí).*“ Uvedeným rozsudkem byly zrušeny zásady územního rozvoje Středočeského kraje, vydané dne 19. 12. 2011⁸²⁵, a to v textové a grafické části „stavby aglomeračního kruhu“. Dle navrhovatele by uskutečněním záměru vysokorychlostní trati došlo k rozdělení katastru obce, zhoršení životního prostředí (zejména zatížení hlukem, emisemi a otřesy),

⁸²³ BLAŽEK, T.; JIRÁSEK, J.; MOLEK, P.; POSPÍŠIL, P.; SOCHOROVÁ, V.; ŠEBEK, P. *Soudní řád správní-online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 1. 6. 2017].

⁸²⁴ JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., 2016, op. cit., s. 867-868.

⁸²⁵ Zásady územního rozvoje Středočeského kraje vydané usnesením zastupitelstva Středočeského kraje ze dne 19. 12. 2011, č. 4-20/2011/ZK.

což by vedlo i ke znehodnocení stavebních parcel, významnému narušení urbanistické koncepce. V tomto řízení odpůrce namítal nedostatek aktivní legitimace navrhovatele, neboť vymezením tohoto koridoru není navrhovatel žádným způsobem krácen na svých právech (koridor je zcela mimo území obce a nemá na toto území žádné dopady). Krajský soud v Praze zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (jedná se o existenci opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimaci navrhovatele a formulaci žalobního návrhu; srov. rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34). Ust. § 101a odst. 2 SŘS je třeba vykládat tak, že umožňuje obci napadnout jakékoliv opatření obecné povahy příslušného kraje, bez přihlídnutí k tomu, zda se týká jeho práv či nikoliv (resp. zda se napadená část týká území příslušné obce). Uvedené ustanovení má povahu svébytného kontrolního nástroje obcí vůči krajům. Opatření obecné povahy vydávané krajem může následně v mnohém ovlivňovat autonomii obcí při řešení otázek spadajících do jejich pravomoci (typicky se tak děje právě v otázkách územního plánování).

Uvedeným postupem byly zrušeny například zásady územního rozvoje Středočeského kraje, schválené usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje ze dne 19. 12. 2011, č. 4-20/2011/ZK a to v části textového a grafického vymezení koridoru D057 v úseku Tuchoměřice (R7) – Tursko, k tomu rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2015, č. j. 4 As 153/2015-60, obdobně rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2014, č. j. 8 Aos 3/2013, dále rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2014, č. j. 2 As 46/2014-79, dále rozsudek NSS ze dne 9. 5. 2016, č. j. 8 As 125/2015-75, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 As 156/2015-114.

Třetím případem aktivní legitimace je tzv. incidenční přezkum (§ 101a věta druhá SŘS).

Přestože nebyla v této věci navrhovatelkou obec, incidenční přezkum byl s ohledem na aktuální judikaturu aplikován v řízení vedeném u Krajského soudu v Brně, ukončeném rozsudkem ze dne 5. 4. 2017, č. j. 67 A 1/2017-47. V tomto řízení Krajský soud v Brně rozhodoval o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu obce Buchlovice schváleného usnesením zastupitelstva obce Buchlovice ze dne 29. 6. 2006, č. j. 16/3/2006. Bylo napadeno vymezení regulativů plochy bydlení, individuální bydlení čisté (Bc), které nepřipouští chov drobného zvířectva. Odpůrce obec Buchlovice poukazovala zejména na to, že navrhovatel se domáhal legalizace voliér pro chov exotického ptactva, které zřídil v roce 2008 v rozsahu překračujícím běžný zájmový chov. Dle tohoto rozsudku návrh na zrušení opatření obecné povahy dle věty druhé je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito. Incidenční přezkum opatření obecné povahy je založen na posouzení zákonnosti pouze té jeho části, na základě které mohl být navrhovatel zkrácen na svých právech prostřednictvím žalobou napadeného rozhodnutí. To je v té části, jež

se materializovala vůči navrhovateli právě vydáním individuálního správního aktu, napadeného před správním soudem. Pokud jde o otázku včasnosti⁸²⁶, návrh na incidenční přezkum je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, to je ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 SŘS (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36). Dle rešerše správní judikatury se dosavadně neobjevil incidenční přezkum k návrhu navrhovatele – obce.

3.5.3 Vybrané otázky řízení o zrušení opatření obecné povahy

Dle § 101b odst. 1 SŘS, a to ve znění účinném od 1. 1. 2018, lze návrh na zrušení opatření obecné povahy podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí. V době od 1. 1. 2012⁸²⁷ do 31. 12. 2017 přitom právní úprava stanovila lhůtu 3 let, která byla změněna dle důvodové zprávy k novele zákonem č. 225/2017 Sb.⁸²⁸, z důvodu nalezení kompromisu mezi zákonností daného opatření obecné povahy a právní jistotou (zejména ve vztahu k územnímu plánování). Dle přechodných ustanovení se tato lhůta aplikuje také na ta opatření obecné povahy, kterým by jinak uplynula tříletá lhůta až po 1. 1. 2019⁸²⁹. Tyto lhůty se vztahují na všechny instituty ochrany životního prostředí, které jsou vydávány ve formě opatření obecné povahy. Tedy i shora řešené územní plány obcí. Lhůta tří let vytvářela nepříjemnou situaci pro správní orgány, občany, firmy nebo investory, kteří chtěli na daném území realizovat své zájmy a zároveň vyžaduje vyšší procesní bdělost všech dotčených či zúčastněných osob⁸³⁰.

Opatření obecné povahy nabývá dle § 173 odst. 1, resp. § 25 odst. 3 SŘ účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, jejímž prostřednictvím správní orgán

⁸²⁶ Návrh v citované věci byl podán včas, neboť rozhodnutí krajského úřadu ze dne 4. 3. 2013, č. j. KUZL 12157/2013, sp. zn. KUSP 77115/2012 ÚP-Ha, napadl navrhovatel včasnou žalobou, kterou Krajský soud v Brně projednával pod sp. zn. 62 A 29/2013, přičemž v průběhu řízení navrhovatel k výzvě soudu (vázaného právním názorem NSS vysloveným v rozsudku ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 194/2014-45) dne 13. 1. 2017 výslovně sdělil, že se žalobou ze dne 23. 4. 2013 ve věci sp. zn. 62 A 29/2013 domáhá i přezkumu části opatření obecné povahy – územního plánu obce Buchlovice – schváleného usnesením zastupitelstva obce Buchlovice č.j. 16/3/2006 ze dne 29.6.2006.

⁸²⁷ Před tímto datem lhůta stanovena nebyla.

⁸²⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., ..., op. cit., [cit. 10. 6. 2018].

⁸²⁹ „Pokud uplyne lhůta 3 let pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, je opatření již nepřezkoumatelné; pokud uplyne v období kratším než 1 rok, je možné návrh na zrušení opatření obecné povahy podat jen v období do uplynutí tříleté lhůty od vydání opatření obecné povahy; pokud by podle dosavadních předpisů uplynula lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy za dobu delší než 1 rok od nabytí účinnosti tohoto zákona, zkracuje se lhůta pro podání návrhu na 1 rok od nabytí účinnosti zákona.“ In: Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., ..., op. cit.

⁸³⁰ VÍTEK, M.; ZDRÁHALOVÁ, L. *Stavební zákon 2018: Napadání územních plánů* [online]. epravo.cz, publikováno 15. 11. 2017 [cit. 20. 6. 2018].

vydávající opatření obecné povahy toto vydání oznamuje (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489). Pro soudní přezkum opatření obecné povahy je zásadní, zda bylo opatření obecné povahy řádně vyhlášeno a zda je účinné. Nelze poskytovat ochranu takovým opatřením obecné povahy, která nepůsobí vůči obecnému okruhu adresátů (neexistuje předmět řízení, jako neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, k tomu usnesení NSS ze dne 22. 4. 2009, č. j. 3 Ao 5/2007-85).

Před 1. 1. 2018 bylo k tříleté lhůtě ve správním soudnictví judikováno, že může být „překonána“. Dle rozsudku NSS ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53, který se vztahoval k soudnímu přezkumu rozhodnutí vydaného na základě opatření obecné povahy (územního plánu). V tomto rozhodnutí bylo řečeno, že je-li rozhodnutí vydané na základě opatření obecné povahy na základě podané žaloby shledáno nezákonným, pak ačkoliv se žalobce nedomáhal zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. SŘS, neboť již uplynula zákonná lhůta, je soud oprávněn za účelem zjištění jeho případné nezákonnosti posoudit tu část opatření obecné povahy, která je podkladem rozhodnutí. Shledal-li by posuzovanou část opatření obecné povahy za nezákonnou, neaplikoval by ji. Jedná se o možnost faktického přezkumu opatření obecné povahy mimo řízení o návrhu na jeho zrušení. Novela účinná od 1. 1. 2018 nic nemění na faktickém přezkumu opatření obecné povahy. Faktický přezkum opatření obecné povahy je možný i po 1. 1. 2018 (právní úprava se změnila toliko v délce lhůty k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy).

Právě soudní přezkum opatření obecné povahy – z hlediska vymezení přezkoumávaných aktů – naznal změny, kdy původně byla přezkoumávána i ta opatření obecné povahy, existující před výslovným zavedením tohoto institutu do právní úpravy, a to na základě materiálního pojetí tohoto institutu. Následně se soudy přiklonily k formálnímu pojetí (zejména ve vazbě na staré územní plány), v současnosti je však postaveno na jisto, že se přezkum řídí materiálním pojetím opatření obecné povahy (k tomu náleží ÚS ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 960/08).

Úprava § 101a SŘS dopadá nejen na „nově vzniklá opatření obecné povahy“, ale také na „změnová opatření obecné povahy, vydaná oprávněným subjektem“ opět formou opatření obecné povahy. I ta podléhají soudnímu přezkumu (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 AOs 4/2013-40).

Návrh na zrušení opatření obecné povahy musí obsahovat kromě obecných náležitostí podání návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit. Při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné pova-

hy.⁸³¹ Návrhovými body označuje navrhovatel konkrétní důvody nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy. Od okamžiku, kdy začal návrh splňovat veškeré zákonem uvedené náležitosti – nelze návrhové body doplňovat. Jedná se o zákonnou koncentraci řízení k uplatnění návrhových bodů.

S ohledem na analýzu v oddíle 3. 3. 4 je vhodné podotknout, že není podmínkou – aby navrhovatel využil, resp. vyčerpал možnost podání námitek, resp. připomínek v procesu přijetí daného opatření obecné povahy (k tomu rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116). Přesto dle rozsudku NSS ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49 „*pasivita navrhovatele v procesu přípravy opatření obecné povahy (...) může mít vliv na jeho věcnou legitimitu v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí*“. Obdobně rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55, kdy i přes pasivitu navrhovatele v řízení o vydávání opatření obecné povahy musí Nejvyšší správní soud zkoumat potenciální zkrácení práv navrhovatele, s přihlédnutím k možnému zásahu do práv těch osob, které se do řízení o návrhu opatření obecné povahy aktivně zapojily, tak aby nedošlo k nepřijatelnému narušení právní jistoty těchto dotčených osob.

Dle § 101d odst. 1 SŘS s účinností od 1. 1. 2012: „*Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu.*“ Do 31. 12. 2011 nebyl soud vázán právními důvody návrhu, a proto mohla být předmětná opatření obecné povahy zrušena i z jiných než navrhovatelem vytčených důvodů. Soud aplikoval kompletní algoritmus přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (k tomu rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). Algoritmus sestával za prvé z přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé z přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; za třetí z přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; za čtvrté z přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem a konečně za páté z přezkumu obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně. Soud zkoumal, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli.

K řízení o zrušení opatření obecné povahy lze krátce dodat, že se k § 101a – 101d SŘS aplikují jinak obecná ustanovení SŘS (část první až třetí). Dle § 101b odst. 4 „*Ustanovení § 34, s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a § 76 se použijí přiměřeně.*“ Jedná se o využití institutu osob zúčastněných na řízení a institutu rozhodování bez nařízení jednání. Soud je po-

⁸³¹ Ust. § 101b odst. 2, 3 SŘS.

vinen rozhodnout do 90 dnů od nápadu věci. Účinky rozsudku jsou dále upraveny v § 101d odst. 3, 4 SŘS.

Do 31. 12. 2011 rozhodoval v prvním stupni o takovém návrhu Nejvyšší správní soud. Od 1. 1. 2012 rozhodují o těchto návrzích krajské soudy, resp. Městský soud v Praze.⁸³²

V rámci dotazníkového šetření V. bylo zjištěno, že obce v zásadě neví, v jakých lhůtách ani k jakému soudu by případná návrh na zrušení opatření obecné povahy měly podat. Celkem 38 % uvedlo okresní soudy, 22 % neví. 31 % uvedlo soudy krajské. Obce se vůbec nevyznají v tom, zda jsou povinny tvrdit zkrácení na svých právech, či nikoli (a v jakých případech). S ohledem na uvedené je rozumné, že na otázku případné účasti obce v tomto typu soudního řízení správního odpovědělo celkem 75 % obcí, že by se nechalo zastoupit advokátem.

3.5.4 Návrh na zrušení „výstupu přezkumného řízení dle správního řádu – zrušení územního plánu obce“

Dalším příkladem, kdy bude obec moci podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je tehdy, je-li zrušen její územní plán v rámci přezkumného řízení dle správního řádu (k tomu rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36). „*Správní akt, kterým se v přezkumném řízení provedeném dle § 174 odst. 2 správního řádu ruší územní plán obce, je třeba pokládat za opatření obecné povahy. Obec, jejíž územní plán byl zrušen, není účastníkem přezkumného řízení a nemá právo podat proti výsledku přezkumu odvolání. Za přiměřeného použití § 172 odst. 5 správního řádu však má postavení dotčené osoby s právem podat v přezkumném řízení proti návrhu výsledného aktu námítky. Proti zrušení územního plánu v přezkumném řízení se mohou obec nebo jiné dotčené osoby bránit u soudu návrhem dle § 101a s. ř. s.*“⁸³³

V uvedeném řízení rozhodoval Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti Města Vimperk proti Ministerstvu pro místní rozvoj. Rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje vydaného v přezkumném řízení dne 16. 10. 2014 bylo zrušeno opatření obecné povahy ze dne 29. 6. 2011 - územní plán města Vimperk. Město Vimperk se odvolalo, odvolání bylo pro nepřipustnost zamítnuto, neboť Ministerstvo pro místní rozvoj dovodilo, že v řízení ve věci vydání opatření obecné povahy (ve smyslu pořizování a vydávání územního plánu), existují pouze dotčené osoby (§ 172 odst. 4 a odst. 5 SŘ) a nikoli účastníci řízení. Následné přezkumné řízení, jehož předmětem je opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a § 174 odst. 2 SŘ ve spojení s § 95 odst. 4 téhož zákona, nemá účastníky. V návaznosti na § 9 a § 81 SŘ nelze proti rozhodnutí, které je výsledkem přezkumu opatření obecné povahy, podat odvolání.

⁸³² POTĚŠIL, L.; ŠIMÍČEK, V., 2014, op. cit., k § 101a až 101d SŘS.

⁸³³ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.

Nejvyšší správní soud zjistil, že k otázce účastenství obce v řízení o přezkoumání jí vydaného opatření obecné povahy existuje rozdílná judikatura Nejvyššího správního soudu. V rozsudku NSS ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 Aos 1/2013-35 bylo dospěno k tomu, že ústavně zaručené právo na samosprávu a přiměřené použití § 94 a násl. SŘ odůvodňuje závěr, že obec je v daném případě účastníkem přezkumného řízení, a proto je oprávněna podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí krajského úřadu o zrušení jí vydaného územního plánu. Oproti tomu v rozsudku NSS ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 Aos 4/2013-40 bylo uvedeno, s odkazem na rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 Aos 3/2013-33, a dále pak v rozsudku NSS ze dne 13. 12. 2013, č. j. 5 As 101/2013-40, že napadené rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj nelze pojmát jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS, nýbrž se jedná o správní akt, kterým se ruší opatření obecné povahy, a jako takový je třeba jej pro účely soudního přezkumu pokládat za opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. SŘS. Výsledkem přezkumného řízení, vedeného podle správního řádu, nebylo rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1, ale opatření obecné povahy ve smyslu § 171 a násl. SŘ. Rozhodnutí žalovaného je třeba z materiálního hlediska pojmát jako opatření obecné povahy, a to bez ohledu na to, že formálně byl tento akt označen jako rozhodnutí. Protože řízení k přijetí opatření obecné povahy se vyznačuje absencí konkrétně určených účastníků, proti rozhodnutí o jeho zrušení v přezkumném řízení se rovněž nelze odvolat.

Nejvyšší správní soud dospěl k tomu, že správní akt, kterým se ruší opatření obecné povahy, je z materiálního hlediska rovněž opatřením obecné povahy. Přezkumné řízení je upraveno v § 94 až § 99 SŘ upravující obecná ustanovení o správním řízení. Těchto ustanovení lze pro přezkum opatření obecné povahy použít jen přiměřeně, neboť samotný charakter opatření obecné povahy jako hybridního správního aktu a z toho plynoucí zvláštní procesní postavení dotčených osob (§ 172 odst. 4 a odst. 5 SŘ) a s tím související nemožnost určení účastníků přezkumného řízení (odlišnost řízení o vydání opatření obecné povahy a rozhodnutí) vylučuje, aby se na základě § 174 odst. 2 SŘ vedlo přezkumné řízení stejným způsobem jako v případě přezkumu zákonnosti pravomocného rozhodnutí.⁸³⁴

Výsledkem „přezkumného řízení“ vedeného dle § 174 SŘ tak není rozhodnutí ve smyslu § 9, resp. § 67 odst. 1 SŘ, to je úkon správního orgánu, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva konkrétně určeným osobám, ale zase opatření obecné povahy (k tomu dále rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2013, č. j. 5 As 101/2013-40).

„Není-li přezkoumávaný akt úkonem vztahujícím se ke konkrétním adresátům, nemůže být ani jeho zrušení (změna - nejde-li o územní plán) v přezkumném řízení úkonem, který by se ke konkrétním adresátům vztahoval, a to i přes jeho formální označení za "rozhodnutí" a navázání jeho účinků na "právní moc". Takovým výsledkem přezkumného řízení není úkon správního orgánu zakládající, měnící nebo rušící práva či povinnosti konkrétním osobám, ale závažný správní akt dopadající svým předmětem

⁸³⁴ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, č.j. 5 As 85/2015-36.

na obecně vymezený okruh adresátů.⁸³⁵ Rozšířený senát se shoduje s tou částí dosavadní judikatury, která vychází z materiálního pojetí opatření obecné povahy a považuje za výsledek přezkumu územního plánu opět opatření obecné povahy. „*Jakkoliv dozorčí orgán není v postavení orgánu územního plánování ani nerozhoduje o věcném obsahu územního plánu, má jeho výsledný zrušující akt za následek deregulaci konkrétně vymezeného území, která se dotýká jednak obce, a dále i blíže neurčitého okruhu dalších osob. Dozorčí orgán, kterým je při přezkumu územního plánu krajský úřad, nemůže obci, jež o obsahu tohoto aktu rozhoduje v samostatné působnosti, vnucovat svoji vůli ohledně obsahu územního plánu a nemůže obci vnucovat ani to, zda má takový akt pořádit (územní plán je fakultativně pořizovanou územně plánovací dokumentací, o jehož pořizení rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti). Zrušením územního plánu tak dochází k faktické deregulaci konkrétního území a s tím spojené podstatné změně právního režimu pozemků v obci.*“⁸³⁶ V přezkumném řízení proto může být opatření obecné povahy rušeno (v některých případech, např. u opatření vydávaných v přenesené působnosti, také nahrazeno jiným) pouze právním aktem stejného druhu a vlastní přezkum územního plánu je nutno vést přiměřeně způsobu, jakým se vede řízení o jeho vydání.

To však neznamená, že zrušení územního plánu se stěžovatele žádným způsobem nedotkne. Kompetence přezkoumávajícího správního orgánu nezahrnuje oprávnění územní plán jakýmkoliv způsobem měnit ani samosprávnému celku přikázat, aby takový dokument vůbec měl, avšak jeho zrušení představuje podstatný zásah. Zrušení územního plánu má za následek deregulaci dotčeného území a s ní spojenou velkou míru právní nejistoty. Územní plán je klíčovým prostředkem, kterým může obec kontrolovat, regulovat a usměrňovat urbanistický rozvoj svého území a chránit jeho hodnoty. Ekonomický aspekt není zanedbatelný, protože pořízení územního plánu je finančně nákladné. Zrušení územního plánu se dotýká jak obce samotné, tak dalších subjektů. Jelikož o jeho věcné stránce rozhoduje obec v samostatné působnosti, dochází zrušením územního plánu k zásahu do ústavního práva územního samosprávného celku na samosprávu.⁸³⁷

Zásah do práva obce na samosprávu nemá za následek "překlopení" postupu dle části šesté správního řádu do formalizovaného řízení dle části druhé, dle kterého by obec byla jediným účastníkem řízení s oprávněním podat proti výsledku přezkumu odvolání. Takový výklad by byl v rozporu s materiálním pojetím opatření obecné povahy, navíc by zakládal nerovnost v právech obce a blíže neurčeného počtu dotčených osob, do jejichž práv je zrušením územního plánu v přezkumném řízení zasahováno.⁸³⁸ Vše uvedené s argumentací, kdy územní samospráva není jen výkonem veřejné moci, ale rovněž ústavně

⁸³⁵ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, č.j. 5 As 85/2015-36.

⁸³⁶ Ibid.

⁸³⁷ Ibid.

⁸³⁸ Ibid.

zaručeným právem obcí a krajů, které může obec a kraj hájit nejen před obecnými soudy a Ústavním soudem, ale i před správními orgány v rámci výkonu veřejné správy.⁸³⁹

Je vhodné upozornit, že rozsudek rozšířeného senátu obsahuje také disentní názor soudkyň J. Brothánkové a L. Matyášové, dle kterých výstupem přezkumného řízení dle správního řádu je individuální správní akt, přezkoumávaný v soudním řízení správním postupem dle § 65 SŘS. Neboť přijetí názoru, že se jedná o opatření obecné povahy je nejen v rozporu s výslovným textem správního řádu, ale případné dozorčí prostředky, cyklicky otevírají možnost „přezkumu“, ať soudního nebo správního.⁸⁴⁰

S ohledem na uvedené mám za to, že je žádoucí změna právní úpravy, resp. její upřesnění v tom, v jaké míře má být přezkumné řízení aplikováno na přezkum opatření obecné povahy. Přes existenci sjednocujících stanovisek nelze opomenout, že judikatura se zabývá vždy případem od případu. Toliko činností zákonodárce může být postaven na jisto případný postup do správního soudnictví.

3.5.5 Obec „odpůrce“ v řízení o zrušení opatření obecné povahy

Pro komplexnost zkoumání řízení o zrušení opatření obecné povahy nutno rámcově pojednat o postavení obce jako odpůrce v řízení dle § 101a an. SŘS. S ohledem na širší potenciálních otázek tento oddíl poukazuje na vybrané aspekty, a to věcně dle environmentálního hlediska u územního plánu obce. Právě soudní přezkum územních plánů obcí je nejčastějším typem řízení dle § 101a an. SŘS vůbec (ostatně jak vyplývá jeho dominantní výskyt se shora uvedeného). Dle § 54 odst. 2 stavebního zákona „zastupitelstvo obce vydá územní plán“. Předmětem diskuze, vymezené krajními stanovisky „jazykového a systematického výkladu uvedeného ustanovení“ a „stanovisky odvozenými od povahy odpůrce a vydání územního plánu jako výkonu samosprávné působnosti“ byla otázka, zda je pasivně legitimováno v případě vydaných územních plánů zastupitelstvo obce, jakožto orgán vydávající dané opatření obecné povahy, nebo obec samotná. Prostřednictvím zastupitelstva obce příslušná obec realizuje své právo na samosprávu, v jehož rámci se ve prospěch a v zájmu obce a jejích občanů zajišťuje také ochrana životního prostředí v jejím širokém slova smyslu⁸⁴¹. Dle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, zastupitelstvo obce nevystupuje jako správní orgán, nýbrž jako orgán, jehož jednání je přičitatelné subjektu práv nadanému právem samostatně rozhodovat o určitých svých záležitostech, mimo jiné vydat územní plán. Zastupitelstvo obce je výrazem práva na samosprávu. Vystupuje v rámci výkonu samostatné působnosti obce. V pozici odpůrce – jak bylo kon-

⁸³⁹ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 7. 2016, č.j. 5 As 85/2015-36.

⁸⁴⁰ Ibid.

⁸⁴¹ Ježková, Z. Zastupitel obce jako ochránce environmentálních zájmů – aktivní legitimace k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. In: Kyselovská, T. Kadlubiec, V. Provazník, J. Springinsfeldová, N. Virdzeková, A. (eds.) *Cofola 2015: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. Rada teoretická, Ed. Scientia, č. 532. ISBN 978-80-210-7976-2. S. 855.

statováno – je obec, nikoli zastupitelstvo obce. Tento názor je v zásadě přijímán, i když „z hlediska procesní subjektivity může být účastníkem řízení i takový útvar, který samostatnou hmotně-právní subjektivitou nedisponuje“⁸⁴².

S ohledem na již shora vymezené účastenství obce je vhodné podotknout, že v řízeních – kde jsou „žalovány“ územní plány obcí, se obce nechávají zastupovat advokátem, resp. právníkem. V obecné rovině je zastupování „správních orgánů“ advokátem diskutabilní, z hlediska požadovaných nákladů řízení. Neboť správní orgány by měly samy disponovat odborným aparátem, schopným vystupovat v soudním řízení správním. V případě obcí a územních plánů však bylo judikováno následující. Dle usnesení NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47 „*Žalované správní orgány ovšem mají právo na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitějšího soudního řízení.*“ A contra k tomuto lze uvést rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 291/2016-40. V tomto Nejvyšší správní soud rozhodoval o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 10. 2016, č. j. 30 A 44/2016-118. Odpůrce Město Špindlerův mlýn. Krajský soud v Hradci Králové zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy, „Změna č. 1 Územního plánu Špindlerův Mlýn“, schváleného usnesením zastupitelstva města Špindlerův Mlýn ze dne 11. 4. 2016, č. 9/18/2016-Z, a účinného od 27. 4. 2016. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvažuje „přezkoumatelnost“ usnesení Krajského soudu v Hradci Králové. Mimo jiné, z hlediska věcného přezkumu daného opatření obecné povahy konstatuje, že dle usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 10. 2016, č. j. 30 A 44/2016-118, tento soud „*nebyl oprávněn v přezkoumávané věci posuzovat správnost či racionalitu zařazení navrhovatelem zmiňovaných nemovitostí do jednotlivých funkčních ploch. Stejně tak mu nepřísluší posuzovat návrh na zařazení těchto nemovitostí do funkčních ploch, který učinil navrhovatel v průběhu přípravy a tvorby napadeného územního plánu součástí svých námitek i součástí návrhu na přezkum opatření obecné povahy. Zařazení pozemků a staveb do jednotlivých funkčních ploch je tak plně v pravomoci orgánu místní samosprávy, tedy odpůrce. Z žádného ustanovení stavebního zákona pak nerypňuje, že by jednotlivým vlastníkům pozemků a staveb v území dotčeném připravovaným územním plánem vznikl nárok, aby jejich nemovitosti byly zařazeny do funkčních ploch dle jejich požadavků, přání či představ, které by jim nejvíce konvenovaly.*“⁸⁴³ Toto rozhodnutí je z pozice obce jako odpůrce zajímavé pro náklady řízení, když Nejvyšší správní soud mu tyto nepřiznal, neboť dospěl k závěru, že uplatňování jeho procesních práv v souvislosti s řízením o návrhu na zrušení jím vydaného opatření obecné povahy spadá do mantinelů odpůrcovy běžné úřední činnosti, jejíž náklady by neměl nést v případě procesního neúspěchu navrhovatele.

K rozhodování správních soudů dlužno zdůraznit „zdrženlivý přístup v posuzování územních plánů“, jak byl vyjádřen v rozsudku NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013-

⁸⁴² POTĚŠIL, L.; ŠIMÍČEK, V., 2014, op. cit., k § 101a SŘS.

⁸⁴³ Rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 291/2016-40.

36 „...nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavně zakotvené dělby moci ... hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti ... Ke zrušení takového opatření by měl soud přistoupit jen, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Stručně řečeno: i kdyby se soud ztotožnil s tím, že při informování o konání zastupitelstva nebylo důsledně postupováno podle zákona, nemohl by pominout zásadu zdrženlivosti při zásazích do samosprávy⁸⁴⁴.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105, „...správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudiicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto na místě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvlášť obezřetně.“

Rozhodování krajských soudů, resp. Nejvyššího správního soudu v případě kasační stížnosti, v řízeních o zrušení opatření obecné povahy, s ohledem na věcné zaměření této práce „územního plánu obce“ je denně aktuální, soudy řešenou, otázkou.

Lze jmenovat rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38, kterým Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti navrhovatele Sdružení Terra Natura, o. s. proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 4. 2016, č. j. 79 A 1/2016-48, proti odpůrkyni obci Malá Morávka. Toto rozhodnutí je mimo jiné zajímavé právě lokalitou, které se týká – celostátně a evropsky významně chráněného území. Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 19. 4. 2016, č. j. 79 A 1/2016-48 odmítl dle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS⁸⁴⁵ návrh navrhovatelky na zrušení opatření obecné povahy odpůrkyně č. 3/2012 zde dne 19. 12. 2012 – Změny č. 4 územního plánu obce Malá Morávka, Karlov pod Pradědem (dále jen „změna č. 4“), účinné od 4. 1. 2013. Změna č. 4 umožňuje výstavbu nové prodloužené sedačkové lanovky (to je změna technologie vleku, místo kotvy sedačková a její prodloužení) a rozšíření sjezdovky na místě stávajícího lyžařského vleku a sjezdovky C v areálu Praděd – Ovčárna, což navrhovatel považoval za rozporné s právními předpisy, Zásadami územního rozvoje Moravskoslezského kraje a Plánem péče o národní přírodní rezervaci Praděd (dojde k zásahu do chráněné přírody a krajiny chráněné krajinné oblasti Jeseníky, národní přírodní rezervace Praděd a lokalit Natura 2000 s unikátní endemickou flórou a faunou), přičemž současně namítal řadu procesních pochybení v podobě nedostat-

⁸⁴⁴ K tomu také náleží ÚS ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

⁸⁴⁵ Kdy dle rozsudku NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59, postup dle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS, tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, je vyhrazen pouze případům nedostatku procesní legitimity a jen zcela zjevným nedostatkům legitimity hmotné, zjištěným bez pochyb okamžitě (zpravidla již z návrhu samého). Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“. Vyjde-li nedostatek aktivní legitimity najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem.

ků posouzení vlivů záměru na životní prostředí, nedostatků závazných stanovisek, neadekvátnosti navrhovaných kompenzačních opatření apod. Krajský soud návrh odmítl pro nedostatek hmotné legitimace navrhovatele, která musí být dána už v době projednání daného opatření obecné povahy. V době, kdy bylo dané opatření obecné povahy projednáváno, navrhovatel právně neexistoval. Výklad § 101a odst. 1 SŘS v souladu s mezinárodními i unijními závazky České republiky musí za subjekty, jež mohou plausibilně tvrdit dotčení své právní sféry, zahrnout i takové subjekty, které vznikly až poté, co bylo napadené opatření obecné povahy vydáno, a které tak již z povahy věci nemohly být žádným způsobem zapojeny do procesu jeho přijetí. To ještě neznamená, že by nemohly být existencí napadeného opatření obecné povahy dotčeny ve své právní sféře v okamžiku podání návrhu na jeho zrušení.⁸⁴⁶

Dále se jedná například o rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky Pardubice, ze dne 11. 4. 2017, č. j. 52 A 123/2016-53. V této věci rozhodoval správní soud o návrhu navrhovatele proti odpůrci Obec Staré Hradiště, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Staré Hradiště, vydaného zastupitelstvem obce Staré Hradiště dne 24. 6. 2015. Dále usnesení NSS ze dne 31. 5. 2017, č. j. 6 As 147/2017-20. Nejvyšší správní soud rozhodoval o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2016, č. j. 66 A 1/2012-119, odpůrce Rada Obce Pasohlávky. Uvedeným usnesením Krajského soudu v Brně byl odmítnut návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního opatření o stavební uzávěře Pasohlávky, vydané Radou obce Pasohlávky č. 364/2012 ze dne 6. 4. 2012. Dále rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 1. 2017, č. j. 40 A 5/2016-96 (odpůrce Město Košťany).

Dále již zmiňovaný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 4. 2017, č. j. 67 A 1/2017-47 (obec Buchlovice). Kdy Krajský soud zrušil regulativ obsažený v územním plánu. Zákaz chovu drobných hospodářských zvířat na území obce, tedy nepochybně i chovu exotického ptactva, představuje podstatný zásah do vlastnického práva, nadto za situace, kdy regulace chovu zvířat je již regulována řadou zvláštních zákonů. Bez řádného odůvodnění tohoto plošného regulativu, výrazně zasahujícího do vlastnického práva (hledisko proporcionality), nelze takový regulativ stanovit. Obec musí volit takové regulativy území, jejichž dodržování bude ze strany obce vynucováno.

Na tomto místě nelze opomenout snahu zastupitele obce, napadnout opatření obecné povahy, tvrdíce aktivní legitimaci dle § 101a SŘS. Jedná se o jediný příklad, který se objevil v judikatuře, kdy se snaží „člověk z obce“ napadnout opatření obecné povahy, vydané obcí.

Rozsudkem NSS ze dne 4. 6. 2015, č. j. 7 As 249/2014-102 bylo rozhodnuto o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 9. 2014, č. j. 63 A 3/2014-137. Uvedené soudní rozhodnutí se zabývá přípustností aktivní legitimace zastupitele obce

⁸⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38.

k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, či jeho části; resp. změny takového. A to konkrétně územního plánu obce.

Krajský soud uvedl, že se nejprve zabýval přípustností návrhu z hlediska aktivní procesní legitimace navrhovatele – zastupitele obce. Aktivní procesní legitimace není vázána pouze na dotčení absolutních majetkových práv. Účastník řízení jako člen zastupitelstva byl postupem stěžovatele zkrácen na svém právu podílet se z pozice zastupitele na úpravách územního plánu. Významný je hmotněprávní obsah mandátu zastupitele obce. Jedná se o veřejná subjektivní práva účastníka řízení, která mají ústavní základ v čl. 21 Listiny. Krajský soud zastupiteli obce aktivní procesní legitimaci dle § 101a SŘS přiznal (nicméně odmítl další jím navrhované důvody, pro které by mohl být aktivně legitimován⁸⁴⁷).⁸⁴⁸

Nejvyšší správní soud však ke kasační stížnosti zaujal stanovisko, že člen zastupitelstva obce, který tvrdí zkrácení na svém právu na nerušený výkon svého mandátu tím, že opatření obecné povahy nevydalo zastupitelstvo obce, ale jiný orgán, není aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. „*Tvrzení účastníka řízení především postrádá spojení mezi jeho právní sférou a územím, které je územním plánem regulováno. Je totiž primárně založeno na tvrzení o porušení procedurálních pravidel, aniž by se regulace přijatá vydaným opatřením obecné povahy projevila v právní sféře účastníka řízení. Toto tvrzení samo o sobě k přijetí závěru o existenci aktivní procesní legitimace nestačí. Podmínkou pro aktivní procesní legitimaci je totiž brožba realizace územním plánem vytčeného cíle, jehož důsledky se dotýkají subjektivních práv účastníka řízení. Účastník řízení však uvedenou podmínku nesplňuje. Nelze přitom dovést ani odvozenou aktivní procesní legitimaci, jak to Ústavní soud učinil u spolků, neboť ani orgán (zastupitelstvo obce) od členství, v němž účastník řízení odvozuje dotčení své právní sféry, takovou legitimaci nemá. Zastupitelstvo obce nicméně má možnosti, jak se bránit tvrzenému zásahu do své kompetence ze strany státních orgánů, nicméně tyto instituty svědčí pouze jemu jako orgánu územní samosprávy a nikoli jeho jednotlivým členům. Na těch pouze záleží, aby společně utvořili potřebnou kolektivní vůli k vydání příslušného rozhodnutí.*“⁸⁴⁹

3.5.6 Dílčí závěr podkapitoly

Tato podkapitola se věnovala postavení obce v soudním řízení správním, a to prizmatem „environmentálním“. Po zobecněném vymezení významu soudní kontroly veřejné správy – mechanismu právních záruk veřejné správy – byla pozornost upřena na postavení obce v řízení dle soudního řádu správního.

⁸⁴⁷ Neakceptoval tezi, že pouhým zvolením do zastupitelstva města se stal ochráncem práv a oprávněných zájmů územní komunity s argumentem, že hájení práv města, resp. všech jeho občanů jako celku, je především úkolem města samotného (čl. 100 odst. 1 Ústavy, § 1 a § 2 obecního zřízení). Vůli města k takovému postupu je třeba vyjádřit kvalifikovaně, tedy dle okolností zejména hlasováním zastupitelstva nebo rady, a nikoliv aktivitou jednoho zastupitele (čl. 101 odst. 1 a čl. 104 Ústavy, § 5 a § 7 obecního zřízení).

⁸⁴⁸ Pozn. uvedené rozhodnutí se vztahuje k přezkumu starých územních plánů, vydaných do roku 2006. Kdy závazné části mohou být nově měněny obcí v samostatné působnosti zastupitelstvem obce, směrné části mohou být měněny obecním úřadem, v rámci výkonu tzv. přenesené působnosti.

⁸⁴⁹ Rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2015, č. j. 7 As 249/2014-102.

Obec může být „žalobcem – navrhovatelem“ v rámci jednotlivých typů soudních řízení správních, které reflektují potřebu kontroly výkonu veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí. Obec může být také „žalovaným – odpůrcem“.

Postavení obce jakožto navrhovatele bylo nahlíženo optikou řízení o zrušení opatření obecné povahy dle § 101a an. soudního řízení správního. Věcně bylo toto postavení obce analyzováno na úseku ochrany životního prostředí. V úvahu přichází trojí typ aktivní legitimace obce. Jedná se za prvé o toho, kdo je zkrácen na svých právech napadeným opatřením obecné povahy. Předpokladem subjektivní přípustnosti takto podaného návrhu je dle uvedeného ustanovení tvrzení, že navrhovatel byl daným opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. S ohledem na soudobé rozhodování správních soudů je aktuálním tématem oprávnění obce podat tzv. *actio popularis*, tedy žalobu či návrh podaný k ochraně veřejného zájmu. Tato byla dosavadně v českém soudním řízení správním v zásadě nepřipustná. Rozsudek Krajského soudu v Praze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017-147 vůbec poprvé přiznal obci právo vyjádřit se k územnímu plánu obce sousední, pokud je to v souladu s jejím oprávněným zájmem, resp. přiznává obci aktivní legitimaci při ochraně zájmů svých obyvatel, dotčených územním plánem sousední obce. V současnosti je rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu předložena otázka související s oprávněním obce podat návrh na zrušení opatření obecné povahy (v judikovaném případě územního plánu) jménem svých občanů a na ochranu jejich práv, resp. to, zda je obec ochráncem veřejného zájmu v lokalitě jejího území.

Potvrzením názoru Krajského soudu v Praze Nejvyšším správním soudem by byla otevřena cesta pro mnohá obdobná řízení, neboť obce aktivně připomínají „sousední“ územní plány z důvodu negativních vlivů na jejich území. Avšak dosavadně obce neměly jistotu, zda jim soud přiznává aktivní legitimaci i pro soudní napadnutí těchto plánů a zda je šance na úspěch v takto zahájeném soudním řízení⁸⁵⁰.

V souladu se zásadou „*vigilantibus iura skripta sunt*“ je na samotných žalobcích - navrhovatelích, zda se budou o soudní ochranu ucházet. Pokud se obec rozhodne být za zájmy občanů obce, nebude-li se jednat o zjevnou svévoli v jejím postupu, lze vidět v otevření této cesty nový způsob environmentálního přístupu malých obcí, nesoucích a realizujících odpovědnost za stav životního prostředí na jejím území, a to ve jménu svých občanů. Musí se však jednat o zjevnou potencialitu zasažení právní sféry navrhovatele – obce – daným opatřením obecné povahy, bez přímého zásahu do jejího veřejného subjektivního práva.

Obec je územním samosprávným společenstvím občanů a je povinna pečovat o jejich potřeby a zájmy. S ohledem na přístup k soudu se jeví jako vhodné, aby právní úprava podpořila aktivizování role obce. Aby ta měla možnost brát se za své občany (neboť nelze

⁸⁵⁰ Frank Bold. *Zrušení územního plánu Čestlic - důležitý rozsudek přiznávající právo obce napadnout územní plán sousední obce*, op. cit.

toliko spoléhat na využití spolků v případě environmentálních soudních řízení správních). Uvedené má zásadní význam zejména ve vztahu ke stavebnímu zákonu.

Je dle mého celospolečensky žádoucí, aby obce vyšly ze svého spícího (latentního) stavu a aktivně začaly činit ve věcech ochrany životního prostředí, neobávaly se jít do soudních řízení a ve jménu samosprávy regulace a ochrany lokálního životního prostředí činili aktivní kroky (nebály se zastupovat zájmy občanů obce a navrhopvat zrušení předmětné regulace ve formě opatření obecné povahy, zejména ve vztahu k územním plánům). Navíc, když investorské snažení o prosazení nikoli environmentálního řešení je zpravidla opakované a intenzivní (k tomu lze dodat, že přestože Krajský soud v Praze dne 27. 4. 2017, zmíněným rozsudkem pod č. j. 50 A 2/2017-147, rozhodl ve věci sousedních obcí Dobřejovice a Čestlice, tak je opětovně od podzimu 2017 projednávána obdobná změna územního plánu⁸⁵¹ a je možné, že tyto obce čeká opětovně řízení před Krajským soudem v Praze). S ohledem na uvedené lze netrpělivě očekávat rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, neboť je celospolečensky environmentálně žádoucí, aby byla obcím s judikaturní jistotou přiznána aktivní věcná legitimace a tedy šance na úspěch.

Judikaturou byla prozatímne zodpovězena také otázka, jakým způsobem zažalovat rozhodnutí v přezkumném řízení dle správního řádu – zda postupem dle § 65 SŘS (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu), nebo zda „rozhodnutí“ v přezkumném řízení dle správního řádu je v případě přezkumu opatření obecné povahy materiálně také opatřením obecné povahy. Neboť soudní řád správní obsahuje zvláštní úpravu jednotlivých typů řízení, lišící se zvláštnostmi toho, kterého typu. S ohledem na materiální pojetí opatření obecné povahy lze mít za to, že se jeví jako vhodnější přijetí stanoviska, že také výstup „přezkumného řízení“ dle správního řádu bude opatřením obecné povahy, nicméně nelze zcela opomenout závěry disentančního stanoviska o případných opravných prostředcích, cyklicky otevírajících možnost „přezkumu“, ať soudního nebo správního. V tomto duchu je mého žádoucí (až nutná) změna právní úpravy, resp. její upřesnění v tom, v jaké míře má být přezkumné řízení aplikováno na přezkum opatření obecné povahy. Jen tím bude postaven na jisto případný postup do správního soudnictví.

Vedle optiky obce jako navrhovatele bylo rámcově poukázáno na ne zcela běžné aspekty obce jako odpůrce v tomto typu řízení, bylo poukázáno na vyvstalou snahu zastupitele obce domáhat se zrušení opatření obecné povahy s odkazem na právo na nerušený výkon svého mandátu. Nejvyšší správní soud však zaujal opačné stanovisko, jak prvostupňový Krajský soud a tuto aktivní legitimaci zastupitele obce nepřipustil. Přípuštění aktivní legitimace zastupitele obce by bylo přílišným rozvolněním rámce napadení opatření obecné povahy postupem dle § 101a an. SŘS. Neboť to musí mít své limity, odůvodněné rovnová-

⁸⁵¹ Frank Bold. *Zrušení územního plánu Čestlic - důležitý rozsudek přiznávající právo obce napadnout územní plán sousední obce*, op. cit.

hou v přístupu k této soudní ochraně a nepřipustným až svévolným zasahováním do nastolené právní regulace.

Je otázkou, z jakého důvodu nelze sledovat využívání (ve smyslu napadení u správních soudů) opatření obecné povahy - tohoto nástroje ochrany životního prostředí – i v jiných složkových oblastech životního prostředí. Neboť judikatura odráží realitu, na základě rešerše judikatury zjevně není současná potřeba, či nesouhlas s regulací v jiných oblastech. Uvedené bude dáno mimo jiné také četností a významem takové regulace, kdy oproti shora jmenovaným (oblast ochrany vody, památkové péče nebo ochrany přírody a krajiny) je otázka územních plánů palčivým a citlivým tématem dotýkajícím se téměř každé obce.

S ohledem na od 1. 1. 2018 účinnou novelu zavádějící jednoletou lhůtu k napadení opatření obecné povahy (místo do konce roku platící tříleté) je dále otázkou, zdali uvedené nepovede k nárůstu incidenčních přezkumů po uplynutí této lhůty. Novela akcentuje na zvýšení bdělosti osob a jejich aktivitu v ochraně a prosazování jejich práv, a nastolení právní jistoty dané regulace. Incidenční přezkum byl dosavadně méně častý (neboť mu předchází negativní rozhodnutí správního orgánu), avšak zavedení výrazně kratší lhůty pro napadení opatření obecné povahy jako takového může vést ke zvýšení incidenčních přezkumů. Zda uvedené nastane, ukáže až praxe.

Mám za to, že analýza podkapitoly 3. 5 *potvrzuje první, třetí i čtvrtou hypotézu*. Mám za to, že potvrzení první hypotézy vychází z možnosti obce vůbec zažalovat opatření obecné povahy. Pokud bude rozšířeným senátem obci přiznána možnost podat žalobu ve veřejném zájmu, při definování podmínek, otevře se nový pohled na obec, a to jako na zástupce veřejnosti. Já sama jsem toho názoru, že by k tomuto otevření možnosti obce podat *actio popularis* mělo být přistoupeno. Obec v environmentálním soudním řízení správním je ve smyslu analýzy této podkapitoly zároveň potvrzením hypotézy třetí. Jedná se o nezastupitelné doplnění jednotlivých nástrojů obce v ochraně životního prostředí. Potvrzení čtvrté hypotézy spatřuji v tom, že ustanovení SŘS je opět nutno vykládat prostřednictvím bohaté judikatury. Proto je jasné, že pokud se obec stane účastníkem takového řízení, nechá se nezbytně zastoupit právním zástupcem. Potvrzení čtvrté hypotézy spatřuji také v tom, že je nejasné, jakým způsobem lze napadnout výstup z přezkumného řízení, jak bylo uvedeno v oddíle 3. 5. 4 (analyzováno na případě územních plánů obcí).

4 Závěr

Cílem disertační práce bylo analyzovat „*rolí obce v ochraně životního prostředí*“. Disertační práce se proto zabývala vybranými právními aspekty této role obce. „*Vybrané právní aspekty*“ byly determinovány na základě několika kritérií. První kritérium vzešlo z dělení působnosti obcí v České republice, která v zásadě respektuje velikost obcí jako takových. Tímto kritériem se tak staly právě „*obce malé, optikou přenesené působnosti obce jedničkové*“ (jako linie celé disertační práce). Protože byla tématem práce „*role obce v ochraně životního prostředí*“ (jako taková) bylo nezbytně nutné věnovat se těmto obcím v oblasti jejich samostatné i přenesené působnosti. Cílem této disertační práce tak bylo, na základě právních předpisů, doktríny a judikatury pojmenovat a analyzovat nástroje této obce v ochraně životního prostředí a zákonné podmínky jejich realizace, resp. aplikace příslušných právních norem. Na základě uvedeného identifikovat hlavní nedostatky dotčené právní úpravy a navrhnout způsoby řešení. Disertační práce si nekladla za cíl komplexní podrobnou analýzu jednotlivých nástrojů této obce, jak jsou nastaveny v právní úpravě *de lege lata*, nýbrž na základě podrobného rozboru selektivně vybraných nástrojů analyzovat zkoumaný jev „*rolí obce v ochraně životního prostředí*“, při zodpovězení stanovených hypotéz. *Selektivní výběr nástrojů* byl druhým kritériem, prostřednictvím kterého jsem přistoupila ke zpracování „*vybraných právních aspektů*“. Ten nebyl činěn svévolně, ale na základě výstupu dotazníkového šetření I., následně II., III., IV. a V. a na základě mého osobního názoru o reprezentativní vypovídací hodnotě uvedených nástrojů ve vztahu ke stanoveným hypotézám, založeném na rešerši současné judikatury vztahující se k projevům role obce v ochraně životního prostředí. Téma bylo pojato „*perspektivou aktivního konání obce*“. Cílem bylo čtenáři předložit důkladnou a detailní analýzu zvoleného tématu, která bude přínosem nejen pro právní vědu, ale také pro samotné „*malé, jedničkové*“ obce (tedy přínosem pro praxi).

Za tímto účelem byla práce rozdělena do 4 kapitol. První kapitola byla úvodem celé disertační práce a vymezením shora uvedeného přístupu ke zpracování zvoleného tématu. Zároveň v ní bylo vymezeno, čemu se tato práce nebude věnovat.

V kapitole 2 byla popsána obecná východiska zkoumaného tématu. Proto byla vymezena ochrana životního prostředí, a to vedle ústavního vymezení prostřednictvím zásad s potencialitou projevu na obecní úrovni. Dále byly vymezeny oblasti ochrany životního prostředí (složkově i průřezově), a to ve vazbě na výstup dotazníkového šetření I. Ochrana životního prostředí byla dále vymezena premisou veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, na základě současné judikatury. Vedle ochrany životního prostředí je východiskem tématu disertační práce postavení obce ve veřejné správě jako takové, a to na ústavní i zákonné úrovni. Proto jsem se v této kapitole věnovala vymezení územní samosprávy a územní státní správy, reprezentované výkonem samostatné a přenesené působnosti obce a tvorbě komunální vůle. Poukázala jsem na nutnost rozhodování obce s akcentem veřejného zájmu na ochraně životního prostředí (když právě prostřednictvím této premisy byla ochrana životního prostředí vymezena) a případnou systémovou podjatostí. V návaznosti

na uvedené bylo nezbytné upozornit na heterogenní pohled na roli obce v ochraně životního prostředí a vymezit další systematiku následující třetí kapitoly, jako klíčové kapitoly celé disertační práce. Mimo jiné bylo v těchto souvislostech vymezeno, že díky heterogennímu pohledu na roli obce v ochraně životního prostředí není možné (a ani žádoucí) pojmout roli obce v ochraně životního prostředí v rámci všech v úvahu připadajících přístupů. Bylo tedy vymezeno, čemu se v této práci nevěnuji.

Zvláštní částí celé disertační práce (a jejím jádrem) byla kapitola 3. Ta se stala odrazem „nástrojového“ přístupu ke zvolenému tématu, když k jeho analýze jsem přistoupila prostřednictvím forem činnosti veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí. V kapitole 3 jsem se zabývala jednotlivými nástroji obce v ochraně životního prostředí, a to nástroji koncepčními, normativními, rozhodovacími, ostatními a konečně postavením obce v environmentálním soudním řízení správním (které bylo v kontextu celé práce vnímáno jako další nástroj obce v rámci její environmentální participace). V podkapitolách 3. 1 až 3. 5 jsem se systematicky zabývala obecným vymezením daného nástroje obce a následně jeho podrobnou analýzou na konkrétním reprezentativním příkladu nebo příkladech v ochraně životního prostředí. Právě v této části celé disertační práce se projevuje přístup, s nímž jsem se rozhodla zvolené téma zpracovat. Podkapitoly a jejich oddíly jsou podrobnou analýzou jednotlivých nástrojů. V rámci každé podkapitoly jsem zapracovala výstupy z dotazníkových šetření II., III., IV. a V. Vypovídací hodnota vzorku obcí dle počtu obyvatel splnila u všech těchto dotazníkových šetření požadavek disertační práce, neboť se v převážné většině jednalo o obce malé (téměř v 50 % reprezentativního vzorku obcí se jednalo o obce s počtem obyvatel do 500, v dalších téměř 30 % reprezentativního vzorku obcí se jednalo o obce s počtem obyvatel do 1000). Proto byly výstupy dotazníkových šetření plně zapracovány jako relevantní zdroj zpracování tématu.

Na konci každé podkapitoly jsem učinila závěry k obsahu každé podkapitoly. Z těchto jednotlivých závěrů lze dle mého učinit zobecňující závěry, které slouží k ověření v úvodu stanovených hypotéz (jak bude uvedeno dále).

Poslední kapitola 4 je tento závěr. V této kapitole přistupuji ke konečnému ověření, to je potvrzení či vyvrácení stanovených hypotéz. A to zjištěními, k nimž bylo v průběhu této práce dospěno. Avšak zobecňujícím a sjednocujícím pohledem, neboť každá podkapitola kapitoly 3 obsahovala vlastní dílčí závěry a v podrobnostech na tyto dílčí závěry jednotlivých podkapitol odkazují. V následujících řádcích na základě ověření stanovených hypotéz shrnuji a vyhodnocuji zkoumaný jev „*rolí obce v ochraně životního prostředí*“. Souhrnně reflektuji nedostatky právní úpravy, problematické aspekty aplikace této úpravy obcemi a návrhy jejich řešení.

V úvodu disertační práce jsem si stanovila celkem 4 hypotézy. K jejich potvrzení nebo naopak vyvrácení (tedy ověření) měly sloužit kapitoly 2 a zejména 3. Ověření těchto hypotéz je prostředkem k uchopení tématu disertační práce jako celku. Zároveň je prostředkem k formulaci závěrů, ke kterým jsem analýzou daného tématu dospěla.

První hypotéza zněla „*Obec je významný subjekt veřejné správy s nezastupitelnou rolí v ochraně životního prostředí.*“

Ověření této hypotézy má dle mého názoru východiska nutně v kapitole 2, avšak samotné ověření této hypotézy (zda ji lze vyvrátit nebo potvrdit) je naplněno v jednotlivých oddílech kapitoly 3. Na základě analýzy kapitoly 3, konkrétně podkapitoly 3. 1 až 3. 5 mám za to, že tato hypotéza je v zásadě pravdivá.

Tato hypotéza souvisí s pojetím ochrany životního prostředí v rámci veřejné správy. Výkon veřejné správy je v oblasti ochrany životního prostředí svěřen i mnoha jiným subjektům, než obcím (ve smyslu obcím malým, optikou dělené působnosti obcím jedničkovým). Mám za to, že zákonodárce rozvrstvil pravomoc jednotlivých subjektů v oblasti ochrany životního prostředí s respektem k jeho zvláštním znakům (povaze), pokud svěřil některé pravomoci i *malým, jedničkovým obcím*. Povaha životního prostředí je mimo jiné prezentována právě zásadami ochrany životního prostředí, jak o nich bylo pojednáno v podkapitole 2. 1. Na obecní úrovni jsou prezentovány zejména zásadou trvale udržitelného rozvoje, komplexní a integrované ochrany, sdílené odpovědnosti obcí, zásadou blízkosti či účasti veřejnosti). Na základě poznatků získaných v průběhu celé práce, mám za to, že v tomto smyslu je role obce v ochraně životního prostředí v zásadě nezastupitelná. Obec by při zachování *racia* právní úpravy daných environmentálních nástrojů nemohla být zastoupena jiným subjektem veřejné správy. „V zásadě“ znamená, že uvedené platí až na jednu výjimku (až na jednu oblast, v níž by dle mého naopak zastoupení jiným subjektem bylo zcela žádoucí).

Podkapitola 2. 2 vymezila významné postavení obce jako subjektu veřejné správy. Obec je nadána jak samosprávou, tak výkonem přenesené státní správy. Analýzou právní úpravy jednotlivých nástrojů obce v ochraně životního prostředí – tedy nástrojů koncepčních, normativních, rozhodovacích a ostatních, stejně tak analýzou postavení obce v environmentálním soudním řízení správním – a analýzou související judikatury za kompilace názorů odborné veřejnosti jsem dospěla k závěru, že obec má nezastupitelnou roli v ochraně životního prostředí. V rámci samosprávné působnosti obce jsou této svěřeny rozsáhlé pravomoci, kterými může ovlivnit životní prostředí v obci. Kterými může směřovat k dosažení jeho příznivého stavu. Svěření těchto pravomocí obci odpovídá skutečnosti, že při jejich realizaci je nutné znát co nejlépe podmínky dané lokality, její případné problémy a také případné překážky (slabé stránky) jejich aplikace. Realizace těchto nástrojů na obecní úrovni často vychází nikoli pouze z ryze environmentálně právního pojetí těchto nástrojů, ale spíše z pojetí „pokojného soužití v dané obci vůbec“. K podložení této hypotézy uvádím, a to z hlediska provedené analýzy jednotlivých nástrojů obce v ochraně životního prostředí, zejména následující.

Koncepční nástroje jsou významné nástroje, odrážející systematický přístup k ochraně životního prostředí. Obec je oprávněna přijímat tyto koncepční nástroje – územní plán, povodňový plán obce a plán odpadového hospodářství obce. Mám za to, že role obce jako pořizovatele plánu odpadového hospodářství obce je nezastupitelná, neboť

v souladu se zásadou blízkosti a v souvislostech obce jako původce komunálního odpadu je to právě obec, která má odpovědnost za řešení této oblasti na jejím území. A právě pravomoc pro pořízení a nastavení plánu odpadového hospodářství obce, pro nastavení vlastních pravidel s respektem k ochraně životního prostředí, k tomu jednoznačně přispívá. Navíc obec by měla být schopna nejlépe posoudit stav životního prostředí v obci a vyhodnotit potřebnou regulaci.

Existence nesčetné judikatury vztahující se k obecně závazným vyhláškám obcí na úseku ochrany životního prostředí je zejména projevem vážného zájmu obcí o využití této regulace. Právě obce jsou subjekty, které jsou nejbližší životnímu prostředí v obci. Navíc možnost nastavení obecní regulace směřuje nikoli pouze k ochraně životního prostředí v obci. Primárně často směřuje k nastavení pravidel soužití v obci, s vedlejším dopadem na životní prostředí. S ohledem na ústavně zakotvenou samosprávu a její právní úpravu, by ani nebylo ústavně možné, aby jiný subjekt přijímal obecně závazné vyhlášky (jako normativní obecní nástroje) s dopadem na regulaci území obce. Navíc by se jednalo, laicky řečeno, o přijímání regulace ve smyslu „o nás bez nás“. Subjekty vzdálené od obecního území nemohou být schopny posoudit, jaká regulace je v daném území potřebná. Tyto normativní nástroje odpovídají individuální potřebě daného území (je-li potřeba regulovat hluk v obci, obec jej regulovat může, obdobně platí v ostatních oblastech). Což opětovně vyjadřuje význam zásady blízkosti, potenciality co nejlepší znalosti místních problémů.

V rámci rozhodovacích nástrojů obce mám za to, že analýza povolení kácení dřevin a uložení kompenzace ekologické újmy, stejně tak analýza možnosti obce udělit výjimku z obecného nakládání s povrchovými vodami ve formě opatření obecné povahy (nebo rozhodnutím), či analýza ostatních rozhodovacích nástrojů obce (vyjádření, závazná stanoviska, stanoviska a jiné kvalifikované podoby vyjádření) potvrzuje, že *malá, jedničková obec* je subjektem s předpokladem co možná nejlepšího posouzení skutečného stavu té které složky životního prostředí, o níž má rozhodovat. Na druhou stranu jsou to právě obce, na které nejdříve dopadnou, a v nejcitelnější podobě, důsledky případných lidských aktivit. Přestože imanentním problémem postavení obce je její nedostatečné erudované zázemí (to se však odráží nikoli pouze v tomto nástroji ochrany a bylo na něj několikrát v rámci analýzy jednotlivých nástrojů poukázáno), mám za to, že zákonodárce rozvrstvil pravomoc jednotlivých subjektů v oblasti ochrany životního prostředí s respektem k jeho zvláštním znakům.

Dále například analýzou veřejnoprávní smlouvy, která je moderní formou výkonu veřejné správy, nesoucí potenciál k jejímu zefektivnění, došlo k potvrzení této hypotézy. Je prostředkem výkonu veřejné správy tam, kde je zajištění těchto úkolů nesnadné, nebo velice obtížné (o to více u malých obcí). Právní úprava veřejnoprávních smluv je s ohledem na shora uvedené živoucí přínosem pro environmentální roli obce jako takovou. Nebot' při zachování zásad, z nichž vychází role obce v ochraně životního prostředí, dochází k efektivnějšímu výkonu obecní správy. Mám za to, že konkrétně analýza dobrovolných svazků obcí potvrzuje tuto hypotézu, neboť tato forma obecní spolupráce (kdy všechny

malé obce jsou motivovány společným cílem a vymezeny obdobným postavením v rámci veřejné správy) by nemohla být realizována mezi jinými subjekty veřejné správy.

Analýza evidenčních, informačních i faktických úkonů také potvrzuje tuto hypotézu. Například evidenční úkony nabývají na významu, pokud slouží k realizaci jiných nástrojů. Typicky vedení přehledu pozemků vhodných pro náhradní výsadbu v územním obvodu obce. Mám za to, že jejich analýza doplňuje v kontextu všech ostatních nástrojů význam obce, jako subjektu veřejné správy v ochraně životního prostředí. A v tomto smyslu tedy doplňuje potvrzení hypotézy první.

Konečně mám za to, že analýza podkapitoly 3. 5 také potvrzuje tuto hypotézu. Obec může být účastníkem environmentálního soudního řízení správního. Zásadní je z tohoto pohledu zejména řízení o zrušení opatření obecné povahy, neboť v této podobě jsou vydávány územní plány obcí. Může obec podat návrh na zrušení územního plánu sousední obce jménem svých občanů? Otázkou je, jak přistoupí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k posouzení této možnosti obce podat *actio popularis*, tedy zda propustí obce do budoucna jako zástupce veřejnosti (například stanovením obdobných kritérií, jak to učinil Ústavní soud ve vztahu ke spolkům). Mám za to, že obec by měla začít být vnímána v širším kontextu, tedy také jako zástupce veřejnosti. Žádný jiný subjekt veřejné správy nemůže případnou roli obce v ochraně životního prostředí optikou tohoto pohledu nahradit. Pokud rozšířený senát přípustní v případě obcí možnost podat *actio popularis*, bude dle mého vypovídací hodnota první hypotézy ještě zesílena. S ohledem na uvedené lze netrpělivě očekávat rozhodnutí rozšířeného senátu v následujícím období.

S ohledem na uvedené jsem toho názoru, že analýza všech nástrojů (až na oddíl 3. 3. 3 obec jako správní orgán rozhodující o přestupku), jak byly podrobně rozebrány v podkapitolách 3. 1 až 3. 5 potvrzuje první hypotézu. V podrobnostech odkazuji na dílčí závěry jednotlivých podkapitol, v nichž jsem se vyjádřila k potvrzení této hypotézy (neboť bych se na tomto místě toliko opakovala).

V jediném nástroji si myslím, že role obce je zastupitelná. Dokonce, že by mělo dojít k vynětí této pravomoci z jedničkové obce. Jedná se o oblast projednávání přestupků (k tomu se více vyjadřuji v rámci ověření hypotézy druhé). Proto konstatuji, že první hypotéza je v zásadě pravdivá. Respektive by mohla být přeformulována tak, že „*Obec je významný subjekt veřejné správy se zásadně nezastupitelnou rolí v ochraně životního prostředí*“.

Druhá hypotéza zněla „*Právní nástroje „jedničkové“ obce v ochraně životního prostředí na úseku přenesené působnosti jsou z místního hlediska výrazem odpovídající dekoncentrace státní správy.*“

Ověření této hypotézy má opětovně východiska nutně v kapitole 2, avšak samotné ověření této hypotézy (zda ji lze vyvrátit nebo potvrdit) je naplněno v jednotlivých oddílech kapitoly 3. Na základě poznatků získaných v průběhu celé práce, mám za to, že tato hypotéza je v zásadě pravdivá.

Tato hypotéza vychází z pojetí obce, vnímající její dělenou působnost. Vztahuje se k výkonu pravomocí obce v rámci působnosti přenesené. Mám za to, že škála pravomocí (terminologií a systematikou této práce škála nástrojů) obce v ochraně životního prostředí je v zásadě výrazem odpovídající dekoncentrace státní správy (ať už přenesené na všechny obce, či jiné subjekty veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí). „Odpovídající dekoncentrací“ myslím, zda je přenos výkonu státní správy na jedničkové obce s ohledem na nutnost interpretace a aplikace dané environmentální právní úpravy, s ohledem na zásady dané právní úpravy, a zároveň s ohledem na personální zajištění dané obce, nejvhodnějším řešením. Nebo by bylo žádoucí, aby danou pravomoc (např. z důvodu nároků na odbornost), vykonávala obec dvojková nebo trojková (či jiný subjekt veřejné správy). Nebo zda je výkon dané pravomoci jedničkovou obcí dle uvedeného zcela na místě. Předmětem této hypotézy není ověření, zda ty nástroje, které obcím v rámci přenesené působnosti jsou svěřeny, jsou z hlediska ochrany životního prostředí adekvátní. Ve smyslu schopnosti dosáhnout žádaného cíle (to lze hodnotit v rámci této práce toliko jako případnou podpůrnou výzkumnou otázku).

Mám za to, že analýza všech nástrojů, jak byly podrobně rozebrány v podkapitolách 3. 1 až 3. 5, až na analýzu oddílu 3. 3. 3, potvrzuje tuto hypotézu. Protože analýza oddílu 3. 3. 3 tuto hypotézu vyvrací, konstatuji, že je v zásadě pravdivá. V podrobnostech k potvrzení této hypotézy opětovně odkazuji na dílčí závěr uvedených podkapitol. Avšak alespoň příkladem uvádím následující.

Povodňový plán obce představuje koncepční dokument malých obcí, pro případ vzniku povodní (obec jej přijímá v rámci přenesené působnosti). Jedná se dle mého o doplňkový koncepční nástroj, který plně odpovídá skutečnosti, že obec dokáže co nejlépe vyhodnotit možnosti povodňových opatření (s ohledem na rychlost a blízkost jejich realizace). Analýza normativních nástrojů obce na úseku přenesené působnosti byla nutná z hlediska koncepčního přístupu ke zpracování tohoto tématu. Nařízení obce na úseku ochrany životního prostředí v zásadě však nejsou právní úpravou, z hlediska aplikovatelnosti pro malé obce, předpokládána. Příkladem takového nařízení je regulační řád obce, jako nástroj ochrany ovzduší (regulace silniční dopravy při jejím odklonu z obce). Problematické je, že za prvé v malých obcích nemusí silniční doprava sehrávat zásadní roli na znečištění ovzduší. Za druhé, malé obce zpravidla nedisponují objízdnými trasami. Z uvedených důvodů není úprava regulačního řádu, pohledem podpůrné výzkumné otázky, adekvátním prostředkem ochrany ovzduší. Je zpravidla nerealizovatelná. Význam regulačního řádu jako nástroje ochrany ovzduší od 1. 9. 2012 výrazně poklesl, a to právě pro jeho obsahovou limitaci. Rozhodovací nástroje jsou v převážné míře výkonem přenesené působnosti. Mám za to, že analýza oddílu 3. 3. 2 a 3. 3. 7 (povolení kácení dřevin a kompenzace za ekologickou újmu) potvrzuje tuto hypotézu. Mám za to, že přenos výkonu státní správy na jedničkové obce s ohledem na nutnost interpretace a aplikace dané environmentální právní úpravy, s ohledem na zásady a východiska této právní úpravy, a zároveň s ohledem na personální zajištění dané obce, je v rámci tohoto nástroje výrazem odpovídající

dekoncentrace státní správy. Imanentním problémem je, že obce nedisponují dostatečným erudovaným zázemím, a to často ani po stránce právní, natož tak dendrologické. Přesto jsou to právě obecní úřady, nacházející se nejbližše řešeným lokalitám. Obce by měly vnímat ochranu dřevin (resp. ochranu životního prostředí) jako nástroj sloužící k rozvoji obce, ne jako brzdu obecního rozvoje. V případě malých obcí jsou obecní úřady institucionální zárukou ochrany dřevin, jako významné složky životního prostředí. Úroveň této záruky se odvíjí od kvality erudovaného přístupu k ochraně životního prostředí, ve stejné míře i od osobní odpovědnosti osob vystupujících za orgán ochrany přírody a krajiny. Nemyslím si, že řešením absentujícího odborného přístupu k rozhodování o povolení kácení dřevin je přenos dané pravomoci na obce vyššího stupně či jiné orgány veřejné správy. Řešení vidím v případné faktické konzultaci odborníků (na což musí mít obce vyčleněny peněžní prostředky). Konečně mám za to, že analýza výjimek z obecního nakládání s povrchovými vodami potvrzuje tuto hypotézu. Obecní úřad je v této věci vodoprávním úřadem. Díky uvedenému nástroji je schopen obratem reagovat na zhoršení stavu povrchových vod. Problém vidím v tom, že obce uvedený nástroj téměř neaplikují. Což spíše vede k zamyšlení, zda nenastávají reálně situace potřeby omezit obecní nakládání s povrchovými vodami, nebo zda je zde jiný důvod, pro který obce výjimky nevydávají. V rámci analyzovaných nástrojů mám za to, že je to právě *jedničková obce*, která má aplikovat tyto nástroje v praxi.

Oproti uvedenému, a to s ohledem na analyzování postavení obce jako správního orgánu, rozhodujícího o přestupku, mám za to, že obce nejsou schopny, v souladu se zásadami tohoto sankčního řízení, zajistit řádné a zákonné projednání přestupku (složitost dané úpravy). Navíc tato právní úprava ve velkém množství případů ani nefunguje, když obce v zásadě využívají možnost a přenáší výkon přestupkové agendy na obce vyššího typu. K čemu je úprava pravomoci, kterou obce nerealizují? Je taková právní úprava kvalitní? Realita je dle mého odpovědi na tuto otázku. Jedničkové obce v zásadě nejsou sto a připraveny přijmout roli subjektu, rozhodujícího o přestupcích. Uvedené je s ohledem na přestupkovou úpravu účinnou od 1. 7. 2017 ještě více aktuální, než tomu bylo do uvedeného data. Obce v rámci dotazníkového šetření IV. právě změnu právní úpravy uvádí jako jeden z aplikačních problémů. A v absolutní většině se obávají nemožnosti dostat kvalifikačním požadavkům oprávněné úřední osoby. Navíc je nutné si uvědomit, že přestupkové řízení je řízení sankční. Možnost negativního dopadu výsledku přestupkového řízení na pachatele přestupku s sebou nese požadavky na řádné projednání daného přestupku, při zachování všech procesních práv. S ohledem na skutečnost, že v malých obcích vykonává tuto agendu zpravidla starosta obce, či jiný zaměstnanec obecního úřadu, mám za to, že by jedničkovým obcím měla být ze zákona odejmuta pravomoc k projednávání přestupků. Tento názor zastávám také s ohledem na skutečnost, kdy fakticky pouze malé množství obcí projednává přestupky (dle dotazníkového šetření IV. kolem 11 %). Přechodné období pro nastoupení kvalifikačních požadavků plyne do roku 2022. Očekávám, že po uplynutí přechodného období, dojde u malých obcí téměř *en bloc* k přenosu výkonu přestupkové agendy na větší obce (až na výjimky). Poté jsem toho názoru, že právní úprava není dobrá,

pokud není obcemi aplikována a ty její výkon (jak jim to jen zákon umožňuje) přenáší na jiné subjekty. Mám za to, že tento právní nástroj jedničkové obce, není výrazem odpovídající dekoncentrace státní správy.

S ohledem na shora uvedené konstatuji, že druhá hypotéza je v zásadě pravdivá. Respektive by mohla být přeformulována tak, že „Právní nástroje „jedničkové“ obce v ochraně životního prostředí na úseku přenesené působnosti jsou z místního hlediska v zásadě výrazem odpovídající dekoncentrace státní správy.“

Třetí hypotéza zněla „Obec disponuje z místního hlediska odpovídajícími právními nástroji v ochraně životního prostředí na úseku samostatné působnosti.“

Třetí hypotéza se vztahuje k výkonu pravomocí obce v rámci působnosti samostatné. Jsou právní nástroje obce v ochraně životního prostředí s ohledem na environmentální a zároveň obecní (komunální) východiska dané právní úpravou odpovídající? „Odpovídající“ ve smyslu, že obci jsou svěřeny v rámci samostatné působnosti dostatečné pravomoci k zajištění ochrany životního prostředí na jejím území. Pravomoci, prostřednictvím kterých je obec samotná schopna zajistit příznivý stav životního prostředí na jejím území (bez nutnosti vměšování jiných subjektů).

Ověření této hypotézy má opětovně východiska nutně v kapitole 2, avšak samotné vyhodnocení této hypotézy (zda ji lze vyvrátit nebo potvrdit) je naplněno v jednotlivých oddílech kapitoly 3. Na základě poznatků získaných v průběhu celé práce, mám za to, že tato hypotéza je zcela pravdivá.

Analýzou právní úpravy jednotlivých nástrojů obce v ochraně životního prostředí – tedy nástrojů koncepčních, normativních, rozhodovacích a ostatních, stejně tak analýzou postavení obce v environmentálním soudním řízení správním – a analýzou související judikatury za kompilace názorů odborné veřejnosti jsem dospěla k závěru, že obec je nadána v rámci samostatné působnosti řadou pravomocí, na základě kterých je schopná zajistit příznivé životní prostředí v obci. Jedná se o nástroje, jejichž aplikace je zcela na uvážení obce (obec k nim ze zákona v zásadě není povinna).

Na základě analýzy uvedené v podkapitole 3. 1 mám za to, že obec disponuje odpovídajícími koncepčními nástroji v ochraně životního prostředí (z hlediska její samostatné působnosti). Ať už se jedná o územní plán obce nebo mnou analyzovaný plán odpadového hospodářství obce. Plán odpadového hospodářství obce je nositelem výrazného potenciálu pro zajištění příznivého životního prostředí na území obce (pro nastavení koncepčních pravidel, jak budou odpadové otázky v obci řešeny). Navíc 73 % z reprezentativního vzorku obcí v rámci dotazníkového šetření I. odpovědělo, že právě problematiku odpadů řeší velmi často (96 % obcí odpovědělo, že právě odpadovou otázkou je nutné zařadit do ochrany životního prostředí v obci). Koncepční přístup k řešení této otázky je více než na místě. *Malá obec* by měla využívat tento koncepční nástroj, i když k tomu ze zákona nebude zpravidla povinna.

Mám za to, že podrobná analýza obecně závazných vyhlášek potvrzuje, že se jedná o nástroj, který může zásadně ovlivnit kvalitu životního prostředí v obci. Je to nástroj s širokým dopadem (od regulace odpadů, přes ovzduší, čistotu a pořádek, zeleň v obci a mnohé další). Právě pro dosah jednotlivých složek životního prostředí mám za to, že je jím potvrzena tato hypotéza.

Jsem toho názoru, že analýza dobrovolných svazků obcí, také potvrzuje tuto hypotézu. Možnost obcí zakládat dobrovolné svazky obcí jako formu meziobecní spolupráce a spolupodílet se na výkonu samostatné působnosti v ochraně životního prostředí je významným environmentálním nástrojem obce. Ten se vyznačuje nejen spoluprací (a koordinací na obecní úrovni), ale také předáváním znalostí a zkušeností (právních i environmentálních). To je z hlediska nedostatku kompetentních osob na úrovni malých obcí výborným řešením, jak přistoupit k efektivnímu výkonu ochrany životního prostředí v obci. Tedy jak eliminovat případný nedostatek erudovaného přístupu k ochraně životního prostředí na úrovni té které obce. Zároveň se na základě tohoto nástroje obce mezi sebou zavazují („*pacta sunt servanda*“) ke spolupráci v ochraně životního prostředí. A nelze upřít, že takový vzájemný závazek obcí, má mnohdy fakticky větší vliv na obec jako takovou, než toliko zákonná úprava. Výrazně je tento nástroj užíván právě při řešení odpadového hospodářství v obci. Zároveň spatřuji v tomto nástroji obce v ochraně životního prostředí výrazný projev zásady sdílené odpovědnosti (mezi obcemi navzájem), a komplexní a integrované ochrany (a to na úrovni komunálních politik jednotlivých obcí při společném řešení environmentálních problémů).

Domnívám se, že analýza podkapitoly 3. 5 také potvrzuje tuto hypotézu. Pokud bude rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu obci přiznána možnost podat *actio popularis* (žalobu ve veřejném zájmu), při definování podmínek, otevře se nový pohled na obec, a to jako na zástupce veřejnosti. Já sama jsem toho názoru, že by k tomuto otevření možnosti obce podat *actio popularis* mělo být přistoupeno. Bude se jednat o nezastupitelné doplnění jednotlivých nástrojů obce v ochraně životního prostředí.

K potvrzení této hypotézy odkazuji v podrobnostech na dílčí závěry jednotlivých podkapitol, v nichž jsem se vyjádřila k potvrzení této hypotézy na zcela konkrétních nástrojích (neboť bych se na tomto místě toliko opakovala).

Čtvrtá hypotéza zněla „Právní úprava jednotlivých nástrojů obce v ochraně životního prostředí „*de lege lata*“ je komplikovaná, nejednoznačná a značně roztržštěná.“

Ověření této hypotézy má opětovně východiska nutně v kapitole 2, avšak samotné ověření této hypotézy (zda ji lze vyvrátit nebo potvrdit) je naplněno v jednotlivých oddílech kapitoly 3. Na základě poznatků získaných v průběhu celé práce, mám za to, že tato hypotéza je zcela pravdivá.

Předpokladem potvrzení této hypotézy jsou jednotlivé předpisy práva životního prostředí, jak byly vymezeny v podkapitole 2. 1. Protože není environmentální regulace kodexována (ani v obecných částech), je nutné jednotlivé nástroje ochrany životního prostředí

hledat napříč všemi složkovými i průřezovými environmentálními předpisy. Z roztržitosti regulace ochrany životního prostředí jako takové plyne nutně roztržitost právní úpravy nástrojů obce v ochraně životního prostředí. Navíc při analýze role obce v ochraně životního prostředí je nutné vycházet z obecné správněprávní úpravy (zejména obecního zřízení) a vzájemné vazby ustanovení těchto předpisů. Navíc je nutné v rámci uvedeného pracovat se subsidiárním použitím správního řádu (ať už zcela, nebo v částech s případnými výjimkami právní úpravy *lex specialis*). Zásadní výtkou této právní úpravy jsou napříč environmentální úpravou nekoncepční odkazy na správní řád a způsob, jak má být aplikován. V tomto smyslu by bylo *de lege ferenda* vhodné, kdyby zákonodárce přistoupil ke koncepčnímu přístupu, tedy sjednocenému způsobu používání odkazu na správní řád v rámci jednotlivých předpisů ochrany životního prostředí.

Množství v úvahu přicházejících předpisů tak předurčuje složitost aplikace jejich konkrétních ustanovení (v nichž jsou zakotveny nástroje obce v ochraně životního prostředí).

Analýzou právní úpravy jednotlivých nástrojů obce v ochraně životního prostředí – tedy nástrojů koncepčních, normativních, rozhodovacích a ostatních, stejně tak analýzou postavení obce v environmentálním soudním řízení správním – a analýzou související judikatury za kompilace názorů odborné veřejnosti, jsem dospěla k závěru, že pro obec je velice obtížné zorientovat se v této právní úpravě. Tedy v jakých všech oblastech a prostřednictvím jakých nástrojů může obec participovat na ochraně životního prostředí. Obec musí dále zkoumat, jaká je jejich zákonná aplikace. Zda se jedná o nástroj v rámci samostatné nebo přenesené působnosti (což má zásadní dopad nejen na to, které orgány obce jsou nadány pravomocí o něm rozhodnout, ale čím jsou při rozhodování vázány). Navíc právní úprava jednotlivých nástrojů musí být často interpretována rozhodovací činností soudů (dále existuje nesčetné množství metodik, jak k pojetí daného nástroje přistoupit). Uvedené znamená, že ze samotné právní úpravy pro obec není jednoznačné, jak mají daný nástroj ochrany životního prostředí uchopit. Možnost obce daný nástroj v ochraně životního prostředí aplikovat je poté velice zkomplikována. Příkladem lze tento zobecněný závěr podložit na tomto místě následujícími.

Obce jsou si sice zásadně vědomy možnosti přijímat obecně závazné vyhlášky na úseku ochrany životního prostředí (či povinnosti v případě § 17 odst. 2 zákona o odpadech). Právní úprava vytváření environmentálních obecně závazných vyhlášek je však velmi sporadická (ať už obecní zřízení nebo dílčí složkové zákony). Právní úprava v zásadě absentuje v tom, co přesně a jak mohou obce obecně závaznými vyhláškami regulovat. Navíc ve spojení se základním problémem obecní normotvorby, jak jej pojmenoval Ústavní soud, tj. že obecní normotvůrce zpravidla není odborně nadaným a erudovaným legislativcem, vnímám toto jako zásadní problém a potvrzení komplikovanosti a nejednoznačnosti předmětné právní úpravy. Pro obec je velmi složité upravit obecně závazné vyhlášky tak, aby vystihovaly smysl zákonných ustanovení, která jsou v problematice životního prostředí značně roztržitá. Dále nutnost porovnávání účelu a předmětu úpravy obecně závazné

vyhlášky a potenciální konkurenční zákonné úpravy je pro obce velice složitá. Za současného stavu musí být obce schopné vycházet z dosavadní judikatury či obecných právně teoretických znalostí. Které obce to dokáží? Obce se v rozsáhlé judikatuře Ústavního soudu nemohou zorientovat. Na uvedeném stavu nic nemění, pokud jsou Ministerstvem vnitra tvořeny četné metodické pomůcky v podobě vzorů obecně závazných vyhlášek (neboť ty nemohou nahradit nedostatečnou právní úpravu).

Obdobně potvrzuje tuto hypotézu analýza postavení obce jako předkladatele koncepce dle zákona o posuzování vlivů (a to zejména pro analýzu tohoto zákona jako takového). Zákon o posuzování vlivů není obsáhlým předpisem, avšak jeho problém je, že prošel v relativně krátkém období několika zásadními novelami (mám na mysli novely s účinností od 1. 4. 2015, 1. 11. 2017, 1. 1. 2018). A to novelami diskutovanými z hlediska *racia* přijímané úpravy. Adresát musí jednotlivá ustanovení o to pečlivěji zkoumat, má-li se jimi řídit. A o to flagrantněji se uvedené projevuje, když prošla právní úprava zákona o posuzování vlivů poslední dvojí novelizací právních předpisů, přijatých v opačném pořadí, než jak nabýly účinnosti (s účinností od 1. 11. 2017 a 1. 1. 2018). Navíc tyto novelizace úzce souvisí se změnami dalších souvisejících environmentálních zákonů a o to více je tato problematika obtížná pro uchopení právníka, natož tak obec (často bez právního vzdělání). S ohledem na uvedené je zřejmé, že právní úprava posuzování vlivů a možnosti obce participovat na ochraně životního prostředí je velice komplikovaná.

Obdobně potvrzuje tuto hypotézu skutečnost, že úpravu jednotlivých koncepčních nástrojů – ať už jmenovaného územního plánu obce, povodňového plánu obce nebo plánu odpadového hospodářství obce, je nutné hledat v jednotlivých složkových předpisech. Neexistuje jednotná právní úprava koncepčních nástrojů obce (nebo koncepčních nástrojů v ochraně životního prostředí obecně). Navíc se na koncepční nástroje mnohdy použije průřezová právní úprava (srov. posuzování vlivů na životní prostředí), což okamžitě vede k nutnosti aplikovat několik právních předpisů, resp. zkoumat, jakou právní úpravu je nutné v rámci daných koncepčních nástrojů respektovat. Navíc je obecná úprava „*dovykládávaná*“ prostřednictvím metodických pomůcek (neboť její aplikace toliko na základě textu zákona by byla v zásadě nemožná, nebo minimálně obtížná).

Obdobně potvrzuje tuto hypotézu analýza právní úpravy rozhodování obce o přestupcích. Právní úprava přestupků je velice komplikovaná a nejednoznačná (ať už pro rozdílnost jednotlivých přestupků v mnoha právních předpisech, tak také pro jejich potenciální kolizi a rozpoznání, která právní úprava má být správním orgánem aplikována a pro samotnou úpravu přestupkového řízení). O uvedeném svědčí také skutečnost, že obce zpravidla přenášejí výkon této pravomoci na jiné obce. Navíc právní úprava přestupků platná a účinná od 1. 7. 2017 je natolik složitá (a změnová), že nelze očekávat, že by jedničkové obce dokázaly (a chtěly) tuto pravomoc vykonávat.

Analýza vyjádření, závazných stanovisek, stanovisek a další kvalifikované podoby vyjádření, dle mého také potvrzuje tuto hypotézu. Vyjádření vydávají obce jako dotčené územní samosprávné celky (z hlediska samostatné působnosti), případně obecní úřady

z pozice dotčeného správního orgánu, dokonce jej mohou podávat také z pozice veřejnosti. Vyjádření jsou v různé podobě obsažena napříč složkovými zákony. Problematika stanovisek je velice složitá a komplikovaná. Nejednoznačná právní úprava je předezvou neschopnosti obce ji aplikovat v praxi.

Konečně mám za to, že analýza podkapitoly 3. 5 také potvrzuje tuto hypotézu. Ustanovení soudního řádu správního je nutno vykládat prostřednictvím bohaté judikatury správních soudů. Pokud se obec stane účastníkem takového řízení, nechá se nezbytně zastoupit právním zástupcem. Neboť není schopna sama úspěšně činit jednotlivé procesní kroky. Potvrzení této hypotézy spatřuji také v tom, že není postaveno na jisto, jakým způsobem lze napadnout výstup z přezkumného řízení dle správního řádu v případě zrušení opatření obecné povahy v rámci tohoto přezkumu (analýza na územním plánu obce). Zde by bylo vhodné, aby zákonodárce jednoznačně stanovil, v jakém režimu má proběhnout soudní přezkum takového výstupu přezkumného řízení dle správního řádu. Dle mého se má jednat o přezkum opatření obecné povahy.

Jsem toho názoru, že analýza všech nástrojů, jak byly podrobně rozebrány v podkapitolách 3. 1 až 3. 5 potvrzuje čtvrtou hypotézu. K potvrzení této hypotézy odkazuji v podrobnostech na dílčí závěry jednotlivých podkapitol, v nichž jsem se vyjádřila k potvrzení této hypotézy na zcela konkrétních nástrojích (neboť bych se na tomto místě toliko opakovala).

Na základě shora uvedeného (resp. na základě analýzy jednotlivých kapitol, podkapitol a oddílů) činím tento *zásadní nosný závěr* disertační práce.

Role obce „malé, jedničkové“ v ochraně životního prostředí je *v zásadě nezastupitelná, významná*, a to zejména z důvodu povahy ochrany životního prostředí jako takového. Právo-moc obcí na úseku ochrany životního prostředí, ať už vykonávaná v rámci samostatné nebo přenesené působnosti obce, je žitým projevem zásad, z nichž ochrana životního prostředí na obecní úrovni vychází. Zejména zásady trvale udržitelného rozvoje, dále zásady blízkosti, sdílené odpovědnosti, komplexní a integrované ochrany, ale také účasti veřejnosti. Obce byly a budou základními územními jednotkami činnými na mnoha jiných úsecích veřejné správy. Ochrana životního prostředí musí být také na úrovni obcí realizována se zohledněním ochrany životního prostředí, v rámci realizace jiných úkolů veřejné správy jako takové. Pokud by malým obcím nebyly dány pravomoci v rámci ochrany životního prostředí, obce by pravděpodobně nezohledňovaly environmentální otázky. Uvedené úzce souvisí s nutností aplikace zásady trvale udržitelného rozvoje v rámci obecní správy.

Obce jsou zavázány pečovat o všestranný rozvoj svého území a při uvedeném chránit *veřejný zájem*. Tím je i zájem na ochraně životního prostředí. Svěření environmentálních pravomocí obcím je základním stavebním kamenem odpovědnosti obce za stav životního prostředí na jejím území a v tomto smyslu je její role skutečně *nezastupitelná a významná*. *Veřejný zájem* je pro ochranu životního prostředí zcela zásadním pojmem. Jeho obsah se stále aktivně dotváří, ať už na zákonné úrovni, či rozhodovací činností orgánů veřejné správy

nebo v soudních rozhodnutích. Problematika veřejného zájmu dosud činí mnohé interpretační i aplikační problémy. Obce často chybně argumentují veřejným zájmem bez ohledu na to, že by jej blíže vysvětlily ve vazbě na konkrétní případ, resp. si samy pojmenovávají „vlastní veřejné zájmy“, nevycházejí ze zákonné úpravy. Obce by měly vycházet ze zákona a dosavadní judikatury, nikoli toliko z vlastní „tvořivosti“. Pokud již argumentují veřejným zájmem, měly by v souladu se zásadami přezkoumatelnosti správních rozhodnutí argumentačně dostatečně popsat, proč považují určité skutečnosti za rozhodné a v čem konkrétně a na základě jakého podkladu je v nich spatřován veřejný zájem.

Obce „malé, jedničkové“ jsou subjekty, které se nacházejí nejbližší místnímu životnímu prostředí. Jsou subjekty, u nichž je velký předpoklad (či dokonce potenciál), aby dokázaly aplikovat právní úpravu na ochranu životního prostředí v dané lokalitě co nejlépe a nejvhodněji. Co nejpřílehavěji ve vztahu k případným problémům, které se v dané obci na úseku ochrany životního prostředí vyskytují. Obce jsou navíc dle mého zástupci veřejnosti. Jejich postavení by dle mého mělo být v tomto smyslu postaveno právní úpravou najisto. Obce by měly vyjít z latentního stavu, činit kroky ve jménu ochrany životního prostředí. Naplnění environmentálních zásad v konkrétních nástrojích je výzvou dnešních obecních správ. Toto má však několik zásadních problémů.

Problematické je, že *ratio legis* není z právní úpravy mnoha zásadních nástrojů obce v ochraně životního prostředí vůbec zřetelný. Právní úprava tak, jak je zákonodárcem současně nastavena, nezohledňuje konečné vykonavatele veřejné správy – obce. *Ratio legis* musí poté nalézat až cesta „aplikace práva“. Právo přitom v tomto případě interpretují a aplikují obce (v zastoupení obecních orgánů, obsazených zvolenými zástupci z obce nebo zaměstnanci daného obecního úřadu). Deficitem těchto obcí je nedostatečná erudice, nikoli pouze ve smyslu právním. Uvedené znamená, že v konečném důsledku je právní úprava nástrojů obce v ochraně životního prostředí „dovysvětlována nebo dovykládávána“ metodickými materiály (jako nezávaznými podklady veřejné správy), rozhodovací činností soudů (zejména soudy správními a Ústavním soudem), pojednáními a analýzami odborné veřejnosti. Resp. i touto předkládanou disertační prací. Mám za to, že v mnoha případech by mělo alespoň na podzákonné úrovni dojít k precizaci právní úpravy jednotlivých nástrojů obce v ochraně životního prostředí. A to při plném respektu dosavadního judikaturního výkladu (neboť ten je odrazem několikaletého vývoje), a to zejména v oblasti obecně závazných vyhlášek, které představují jeden z klíčových nástrojů obce v ochraně životního prostředí.

Pro postavení obce v ochraně životního prostředí je imanentní také otázka podjatosti, resp. systémové podjatosti. Dle mého mínění je právní úprava podjatosti nezbytnou součástí právního řádu, reflektující nikoli pouze možné ryze osobní zájmy úřední osoby, ale také nastavený model smíšené veřejné správy a osobitou, lidskou tvář úřední osoby – jakožto člověka, vystupujícího v pozici zaměstnance ve vztahu ke svému zaměstnavateli, při uplatnění všech charakteristik zaměstnaneckého vztahu. Mám za to, že samotný zaměstnanecký poměr úředních osob k účastníkům řízení či jiným zainteresovaným participantům není důvodem pro primární aplikaci systémové podjatosti. Vždy je nutné posuzovat kon-

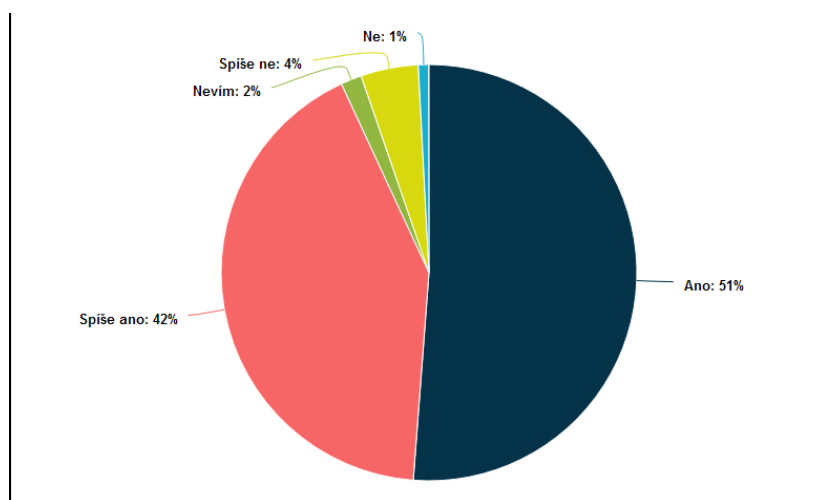
krétní okolnosti daného případu. Přičemž k uvedenému závěru se přiklonil s ohledem na judikaturní vývoj také zákonodárce, když s účinností od 1. 11. 2018 stanovil, že samotný zaměstnanecký poměr úředních osob není *en block* důvodem podjatosti (resp. že systémová podjatost jako taková *en block* neexistuje).

Domnívám se, že podrobným rozbořem selektivně vybraných nástrojů práce zanalyzovala zkoumaný jev „*rolí obce v ochraně životního prostředí*“, při ověření stanovených hypotéz a odpověděla na otázku, jaká je „*role obce v ochraně životního prostředí*“ z hlediska nastavené právní úpravy.

Protože způsob nahlížení na téma disertační práce byl úzce provázán na dotazníkové šetření, považuji za vhodné uvést následující. Dotazník I. datuje výstupy k měsíci srpen 2017. V té době odpovědělo na otázku, zda je obec odpovědná za stav životního prostředí v obci, 24 % ano, 33 % spíše ano, 31 % průměrně, 10 % spíše ne, a 2 % ne (z celkového počtu odpovědí 217).

Téměř o rok později, v rámci dotazníkového šetření II., kdy dotazník byl uzavřen dalším odpovědím respondentů v srpnu 2018, byly odpovědi obcí na otázku, *zda je obec odpovědná za stav životního prostředí v obci* následující (graf č. 9), a to z celkového počtu odpovědí 246 obcí.

Graf č. 9



S ohledem na uvedené došlo k procentuální změně v názoru obcí na jejich odpovědnost za stav životního prostředí v obci. Dalo by se říci, že ještě před rokem tuto odpovědnost pocíťovalo skoro o polovinu méně obcí. Co vedlo ke změně jejich postoje? Mohla to být dotazníková šetření, kterými jsem cíleně mířila na jednotlivé nástroje malých, jedničkových obcí v ochraně životního prostředí? Není potřeba najít odpověď na tuto otázku. Pouze tím chci poukázat na skutečnost, že právě obce je nutné podpořit v tom, aby si uvě-

domily potencialitu jejich postavení v ochraně životního prostředí, resp. co vše mohou pro zlepšení stavu životního prostředí v jejich obci činit.

Jak již bylo uvedeno, cílem bylo čtenáři předložit důkladnou a detailní analýzu zvoleného tématu, která bude přínosem nejen pro právní vědu, ale také pro samotné „malé, jedničkové“ obce (tedy přínosem pro praxi). Doufám, že jsem analýzou obecných východisek role obce v ochraně životního prostředí a analýzou jednotlivých nástrojů obce v ochraně životního prostředí, přispěla nejen k pojmenování nedostatků právní úpravy, problematických aspektů této úpravy, případných návrhů jejich řešení. Ale že zpracováním tohoto tématu předkládám odbornou kvalifikační práci, která přehledovým způsobem *malým, jedničkovým obcím* ukazuje (s ohledem na roztržitost právní úpravy), co je v jejich pravomocech a jakým způsobem je mohou v souladu se zákonem realizovat. Další využití disertační práce záleží na čtenáři, zda tento text vyhledá, aby do něj nahlédl, nechal se inspirovat a dále čerpal.

Použité zdroje

Monografie a kapitoly v monografiích, komentářová literatura

BAHÝLOVÁ, L.; KOCOUREK, T.; VOMÁČKA, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2015, 312 s. ISBN 978-80-7400-589-3.

BEJČKOVÁ, P. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. 332 s. ISBN 978-80-7552-911-4.

BLAŽEK, T.; JIRÁSEK, J.; MOLEK, P.; POSPÍŠIL, P.; SOCHOROVÁ, V.; ŠEBEK, P. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 1. 6. 2017]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zsl4zq>

BOGUSZAK, Jiří a kol. *Právní principy*. Praha: Kolokvium, 1999, 231 s. ISBN 80-901064-5-5.

BOHADLO, D.; POTĚŠIL, L.; POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 206 s. ISBN 978-80-7400-413-1.

BŘEŇ, J. a kol. *Obce 2008-2009*. Výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1. 7. 2008. Meritum, výkladová řada ASPI, a.s. Nakladatelství: ASPI, Wolters Kluwer ČR. 2008. 1092 s. ISBN 978-80-7357-331-7.

ČERNÝ, J.; JANATA, J. *Veřejný pořádek aneb co trápí starosty. Příručka pro praxi obecních úřadů*. 1. vyd. Praha: Linde Praha a.s., 1999, 549 s. ISBN 80-7201-171-5.

DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, 678 s. ISBN 978-80-7400-338-7.

DAMOHORSKÝ, Milan; SNOPOKOVÁ, Tereza a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, 224 s. ISBN 978-80-87975-31-2.

DAMOHORSKÝ, Milan; STEJSKAL, Vojtěch. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva: mezinárodní česko-polsko-slovenská konference konaná na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze ve dnech 24. až 26. října 2002 v Praze: sborník konference*. Praha: Univerzita Karlova, 2003. 206 s. ISBN 80-85889-47-1.

DIENSTBIER, Filip; POUPEROVÁ, Olga; VÍCHA, Ondřej. *Prosazování ochrany kulturních hodnot: v procesech územního plánování - územní plán : certifikovaná metodika*. Praha: Leges, 2016, 64 s. Certifikovaná metodika. ISBN 978-80-7502-146-5.

DUDOVÁ, J. *Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním blukem*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. Řada teoretická, Ed. S, č. 450. 240 s. ISBN 978-80-210-6522-2.

ERIKA M. WAGNER (Hg.). *Umwelt- und Anlagenrecht. Band I. Interdisziplinäre Grundlagen*. NWN Verlag GmbH, Wien-Graz. 2016. 585 s. ISBN 978-3-7083-1124-1.

FILIPOVÁ, J. Kap. 16: Normotvorba obcí a krajů na úseku životního prostředí a její kontrolní mechanismy (s. 361-385). In: Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova universita, 2010, 411 s. ISBN 978-80-210-5362-5.

FURKOVÁ, P.; MATĚJKOVÁ, L.; ROSOVÁ, Š. *Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 398 s. ISBN 978-80-7400-470-4.

GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2009, 312 s. ISBN 978-80-7380-233-2.

GERHARD SCHNEDL. *Umweltrecht im Überblick*. Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien. 2012. 237 s. ISBN 978-3-7089-0801-4.

GROSPÍČ, J.; SVOBODA, K. *Místní právní předpisy a jejich tvorba*. Praha: Nakladatelství Oeconomica, Vysoká škola ekonomická v Praze, 2005. 138 s. ISBN 80-245-0892-3.

HANÁK, Jakub; PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 595. 241 s. ISBN 978-80-210-8597-8.

HANS-JOACHIM KOCH. *Umweltrecht*. München: Verlag Franz Vahlen, 2010. 3., vollständig überarb. Aufl. 840 s. ISBN 978-3-8006-4068-3.

HANS NEUHOFER. *Kommunales Umweltschutzrecht*. Heft 6. Wien, 1980. 136 s. ISBN 3-85212-023-3.

HEGENBART, Miroslav a kol. *Stavební zákon: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008, 490 s. ISBN 978-80-7400-044-7.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck. 2009, 838 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 832 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecní část*. 9. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

HORÁČEK, Z.; KRÁL, M.; STRNAD, Z.; VYTEJČKOVÁ, V. *Vodní zákon s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. 2. vydání. Praha: Sondy, s.r.o., 2013, 319 s. ISBN 978-80-86846-48-8.

JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, 207 s. ISBN 80-210-3599-4.

JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, 715 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, č. 531. ISBN 978-80-210-8366-0.

JANČÁŘOVÁ, Ilona a kolektiv. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2015. 621 s. Edice Učebnice Právnické fakulty MU, č. 527. ISBN 978-80-210-8041-6.

JELÍNKOVÁ, Jitka. *Občan, spolek, obec a úřad v ochraně životního prostředí*. Grada, 2017, 272 s. ISBN 978-80-271-0508.

JEMELKA, L.; PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 950 s. ISBN 978-80-7400-607-4.

JEMELKA, L.; VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1153 s. In: Beck-online [online právní informační systém]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrg5pwe2zvgm>

JIRÁSKOVÁ, I.; SOBOTKA, M. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*. 2. aktualizované vydání podle stavu k 1. 12. 2005. Praha: Linde Praha, a.s. 482 s. ISBN 80-7201-561-3.

KERSCHNER, WAGNER, WEIß. *Umweltrecht für Gemeinden*. 2. Auflage. 2013, 124 s. Institut für Umweltrecht. Linz.

KLIKOVÁ, Alena a kol. *Stavební právo. Praktická příručka*. 3. vyd. Praha: Linde, 2009, 223 s. ISBN 78-80-7201-764-5.

KLIKOVÁ, Alena; PRŮCHA, Petr. *Věřejné stavební právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 158 s. ISBN 978-80-2107-062-2.

KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice, praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, 240 s. ISBN 978-80-87576-28-1.

KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364 s. ISBN 978-80-7552-719-6.

KOPECKÝ, M.; PRŮCHA, P.; HAVLAN, P.; JANEČEK, J. *Zákon o obcích (č. 128/2000 Sb.) – Komentář*. Praha: Nakladatelství Wolters Kluwer ČR. 2015. 344 s. ISBN 978-80-7478-758-4.

KOPECKÝ, M.; PRŮCHA, P.; HAVLAN, P.; JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2015. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7552-376-1.

KOPECKÝ, M.; PRŮCHA, P.; HAVLAN, P.; JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2016. 380 s. ISBN 978-80-7552-376-1.

KOUDELKA, Z. *Obce a kraje podle reformy veřejné správy v roce 2001*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Linde Praha, a.s. 2001. 423 s. ISBN 80-7201-272-X.

KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, a. s. 2007. 397 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

KRUŽÍKOVÁ, Eva. PETRŽÍLEK, Petr. *KODEX životního prostředí – zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petr-žílka*. Praha: MŽP, 2005. 244 s. ISBN 80-7212-316-5.

MACHÁČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, 899 s. ISBN 978-80-7400-492-6.

MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 838 s. ISBN 978-80-7380-430-5.

MIKO, L.; BOROVIČKOVÁ, H. a kolektiv. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 2. vyd. Nakladatelství C. H. Beck, 2007, 590 s. ISBN 978-80-7179-585-8.

MORÁVEK, J.; TOMÁŠKOVÁ, V.; BERNARD, M.; Vícha, O. *Zákon o ochraně ovzduší*. 1. vyd., Nakladatelství C. H. Beck. 2013. 416 s. ISBN 978-80-7400-477-3.

PAVLÍČEK, V.; HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky, Svazek I.: Ústava České republiky*. 1. vyd. Praha: Linde, 1994, 1164 s. ISBN 80-85647-38-9.

PEKÁREK, M. a kol. *Právo životního prostředí. 1 díl*. 2. přepracované vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2009, 323 s. ISBN 978-80-210-4926-0.

PEKÁREK, M.; PRŮCHOVÁ, I. *Místní správa a životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, 73 s. ISBN 80-210-0933-0.

POTĚŠIL, L.; ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní*. Praha: Nakladatelství Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-024-6. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR. [cit. 30. 5. 2017].

PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita. 2011. 275 s. ISBN 978-80-210-5590-2.

PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vyd. Nakladatelství Doplněk, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. Brno – Plzeň 2012. 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

PRŮCHA, Petr; GREGOROVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017. 880 s. ISBN 978-80-7502-180-9.

PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 487 s. Spisy PrF MU, řada teoretická, svazek č. 396. ISBN 978-80-210-5667-1.

PŘÍKOPA, V. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. Praha: C. H. Beck, 2018. 152 s. ISBN 978-80-7400-559-6.

RASCHAUER, WESSELY (Hg.). *Handbuch Umweltrecht. Eine systematische Darstellung*. 2. überarbeitete Auflage. Wien, 2010.

REGINA VIOTTO. *Das Öffentliche Interesse. Transformationen eines umstrittenen Rechtsbegriffs*. 1. Auflage. Nomos, Universitätschriften, Recht, Band 631, 2009, 247 s. ISBN 978-3-8329-4601-2.

SEIDEL, REIMER, MÖSTL. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Kommunalrecht*. 2. Auflage. Verlag C.H. Beck. 2005. 311 s. ISBN 3 406 52555 5.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

SOBOTKA, M. Kap. I. 1 Řešení potenciálních konfliktů při nakládání s vodami. (s. 15-21) In: Průchová, I., Hanák, J. a kol. *Voda v právních vztazích*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, č. 481. 238 s. ISBN 978-80-210-7155-1.

STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, 2016. 576 s. ISBN 978-80-7552-229-0.

SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2014*. Praha, 2014. © SMO ČR 2014. 194 s. ISBN 978-80-905421-3-6.

ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. 1. vyd. Praha: Linde. 2007. 253 S. ISBN 978-80-7201-640-2.

ŠIMEK, L. *Obecně závazné vyhlášky obcí (pravidla vydávání – vzory s komentářem)*. Praha, 2000, 95 s. ISBN 80-7179-299-3.

TUREČEK, K. a kolektiv. *ZÁKON O VODÁCH č. 254/2001 Sb. s komentářem*. Praha: Sondy s.r.o., 2002. 240 s. ISBN 80-902766-8-7.

VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vyd. Praha 2008. 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1.

VOMÁČKA, Vojtěch; ŽIDEK, Dominik a kol. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 561. 336 s. ISBN 978-80-210-8343-1.

VOMÁČKA, KNOTEK, KONEČNÁ, HANÁK, DIENSTBIER, PRŮCHOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, 704 s. ISBN 978-80-7400-675-3.

ZAHUMENSKÁ, V. *Právo a environmentální problémy*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2014, 211 s. ISBN 978-80-210-7130-8.

ZAHUMENSKÁ, V.; BENÁK, J. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 152 s. ISBN 978-80-7552-404-1.

ZÍDEK, M.; KLUSOŇ, J. *Zákon o státní památkové péči a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. 1. vyd. Praha : ABF, 2005, 244 s. ISBN 80-86905-10-1.

Odborné články

COHRAN, E. CLARKE. Political Science and „The Public Interest“. In: *The Journal of Politics*. 1974. vol. 36, no. 2 s.

DUDOVÁ, Jana. Několik poznámek k právní vynutitelnosti veřejného zájmu na ochranu zdraví před hlukem. In: *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2012, roč. 2012, č. 21, s. 755-758. ISSN 1210-6410.

Ježková, Z. Zastupitel obce jako ochránce environmentálních zájmů – aktivní legitimize k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. In: Kyselovská, T. Kadlubiec, V. Provazník, J. Springinsfeldová, N. Virdzeková, A. (eds.) *Cofola 2015: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. Řada teoretická, Ed. Scientia, č. 532, s. 852-872. ISBN 978-80-210-7976-2. Dostupné z:

<https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2015/cofola2015.pdf>

KADEČKA, S. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? [online]. In: *Právní rozhledy* č. 13/2005, s. 477. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 5. 3. 2016]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqgvpxa4s7gezv6427gq3to&groupIndex=0&rowIndex=0>

KOCOUREK, T., Opatření obecné povahy dle vodního zákona [online]. In: *Právní rozhledy*, č. 18/2010. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck. Publikováno 24. 9. 2010, s. 650. [cit. 13. 1. 2016]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgbpxa4s7ge4f6427gy2ta&groupIndex=1&rowIndex=0>

NONNEMANN, F. Ochrana osobních údajů při poskytování informací o životním prostředí. In: *Právní rozhledy* 5/2011, s. 166 an. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. BECK. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgfpxa4s7gvpngxzrgy3a&groupIndex=2&rowIndex=0>

PAZDERKA, S. Dva zákony o informacích. In: *Právní rozhledy* 10/1999, s. 526. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. BECK. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptcojzhfpxa4s7geyf6427guzdm&groupIndex=6&rowIndex=0>

POTĚŠIL, L. Co znamenají v praxi opatření obecné povahy. In: *Právní rádce*. 2014, roč. 22, č. 2, S. 64-66. ISSN 1210-4817. Dostupné z: <https://pravnicaradce.ihned.cz/c1-61700520-co-znamenaji-v-praxi-opatreni-obecne-povahy>

ŠTENCEL, V.; Vomáčka, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. In: *Soudní rozhledy* 5/2017, s. 146. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 2. 6. 2017]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptemrg5pxg4s7gvpngxzrgq3a&groupIndex=0&rowIndex=0>

VÍCHA, O. Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí vztahujících se k ochraně životního prostředí v aktuální judikatuře Ústavního soudu. In: *České právo životního prostředí : časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, roč. 17, č. 46, s. 123-137. ISSN 1213-5542.

VÍCHA, O. Vybrané ústavněprávní aspekty kontrol lokálních topenišť a plateb poplatků za svoz komunálního odpadu. In: In: *České právo životního prostředí : časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, roč. 17, č. 44, s. 122-132. ISSN 1213-5542.

VÍTEK, M.; ZDRÁHALOVÁ, L. *Stavební zákon 2018: Napadání územních plánů* [online]. epravo.cz, publikováno 15. 11. 2017 [cit. 20. 6. 2018]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/stavebni-zakon-2018-napadani-uzemnich-planu-106631.html>

ZAHUMENSKÁ, V.; HUMLÍČKOVÁ, P. Územní plánování v datech se zaměřením na účast veřejnosti. *Časopis pro právní vědu a praxi, Masarykova univerzita*, 2014, XXII, 3/2014, s. 260-273. ISSN 1210-9126.

Uveřejněné výsledky, použité při zpracování této disertační práce

ŠVARCOVÁ, Kateřina. Dozor nad činností obce na úseku ochrany životního prostředí. In: HANÁK, Jakub; PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. s. 106-132 (27 s.). Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 595. ISBN 978-80-210-8597-8.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. Environmentální obecně závazné vyhlášky obcí. In: DAMOHORSKÝ, Milan; SNOPKOVÁ, Tereza a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. s. 29-51 (23 s.) ISBN 978-80-87975-31-2.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. EXCEPTIONS TO GENERAL USE OF SURFACE WATER. In: SGEM. *17th International Multidisciplinary Scientific Geoconference SGEM 2017, Conference Proceedings, Volume 17, Ecology, Economics, Education and Legislation. Issue 54*. Albena, Bulgaria: STEF92 Technology Ltd., 51 "Alexander Malinov" Blvd., 1712 Sofia, Bulgaria, 2017. s. 315-326 (12 s.) ISBN 978-619-7408-11-9. doi:10.5593/sgem2017/54.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. Expropriation and environmental protection. In: Sciemcee Publishing. *Proceedings of the 7th CER Comparative European Research Conference - International Scientific Conference for PhD Students of EU Countries*. London: Sciemcee Publishing, 2017. s. 34-38 (5 s.) ISBN 978-0-9935191-4-7.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. Floodplains as a manifestation of the environmental principle of prevention. In: SGEM. *16th International Multidisciplinary Scientific Geoconference SGEM 2016 - Book 5, Ecology, Economics, Education and Legislation*. Bulgaria: STEF92 Technology Ltd., 2016. s. 895-902 (8 s.) ISBN 978-619-7105-65-0.

ŠVARCOVÁ, Kateřina; DUDOVÁ, Jana. GENERALLY BINDING ORDINANCES OF MUNICIPALITIES IN ENVIRONMENTAL PROTECTION FOCUSING ON A REVIEW ALGORITHM. In: *The MacrotHEME Review*. Spojené státy americké: Damir Tokic, Professor, International University of Monaco. 2015, roč. 4, č. 6, s. 62-74 (13 s.) ISSN 1848-4735.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. Municipalities Located in National Parks. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona; DUDOVÁ, Jana et al. *Sustainable development and conflict of interests in nature protection*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. s. 67-83 (17 s.) Acta Universitatis Brunensis, IURIDICA, Vol. 600. ISBN 978-80-210-8817-7.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. Normotvorba obce na úseku ochrany před hlukem. In: *České právo životního prostředí : časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2017, roč. 17, č. 44, s. 20-43 (24 s.) ISSN 1213-5542.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. Obec - orgán ochrany přírody a krajiny v rámci ochrany dřevin a povolování jejich kácení. In: KYSELOVSKÁ, Tereza; KADLUBIEC, Vojtěch; PROVAZNÍK, Jan; SPRINGINSFELDOVÁ, Nelly; VIRDZEKOVÁ, Alica (eds.). *Cofola 2015: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Řada teoretická, Ed. Scientia, č. 532, 2015, s. 961-991 (31 s.) ISBN 978-80-210-7976-2.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu - nepřímý nástroj udržitelného užívání půdy. In: DAMOHORSKÝ, Milan; FRANKOVÁ, Martina; SOBOTKA Michal (eds.). *Půda, voda a krajina - adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. 1. vyd. Beroun: Eva Roztoková, 2017, s. 47-73 (27 s.) ISBN 978-80-87488-27-0.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. Plán odpadového hospodářství obce. In: KYSELOVSKÁ, Tereza; CHORVÁT, Michal; KADLUBIEC, Vojtěch; SPRINGINSFELDOVÁ, Nelly; VIRDZEKOVÁ, Alica; DRLIČKOVÁ, Klára (eds.). *Cofola 2016: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Řada teoretická, Ed. Scientia, č. 564., 2016. s. 214-252 (38 s.) ISBN 978-80-210-8363-9.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce na úseku ochrany životního prostředí. In: KYSELOVSKÁ, Tereza; SPRINGINSFELDOVÁ, Nelly; KRÁPKOVÁ, Alica; KADLUBIEC, Vojtěch; CHORVÁT, Michal; DRLIČKOVÁ, Klára (eds.). *Cofola 2017: sborník z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova uni-

verzita, Právnická fakulta. Řada teoretická, Ed. Scientia, Č. 611, 2017. S. 1442-1468 (27 s.) 1811 s. ISBN 978-80-210-8928-0.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. Postavení „obce“ v rámci posuzování vlivů na životní prostředí. In: Vomáčka, Vojtěch; Židek, Dominik a kol. *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016. s. 222-262 (41 s.) Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 561. ISBN 978-80-210-8343-1.

ŠVARCOVÁ, Kateřina a Jana DUDOVÁ. Role veřejného zájmu v ochraně životního prostředí. In: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. *Mílniky práva v stredo európskom priestore 2015*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015. s. 314-322 (9 s.). ISBN 978-80-7160-394-8.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. SYSTEMIC BIAS OF OFFICIALS. In: *CER Comparative European Research 2016 Proceedings | Research Track of the 5th Biannual CER Comparative European Research Conference*. London: Sciece Publishing, 2016. s. 72-76 (5 s.) ISBN 978-0-9928772-9-3.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. Transparentnost a otevřenost na komunální úrovni – rozhodování zastupitelstva obce. In: *Acta iuridica olomucensia*. Olomouc: Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, 2016, vol. 11, No. 2, s. 103-116. (14 s.) ISSN 1801-0288.

ŠVARCOVÁ, Kateřina. THE REGULATORY RULES OF MUNICIPALITY. In *SGEM. 18th INTERNATIONAL MULTIDISCIPLINARY SCIENTIFIC GEOCONFERENCE SGEM 2018, CONFERENCE PROCEEDINGS VOLUME 18, Ecology, Economics, Education and Legislation*. Issue: 5.4. 1712 Sofia, Bulgaria: STEF92 Technology Ltd., 51, Alexander Malinov, Blvd., 2018. s. 521-530 (10 s.) ISBN 978-619-7408-49-2. doi:10.5593/sgem2018/5.4.

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 9/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 16/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 35/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.
Nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04.
Nález Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 7/04.
Nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05.
Nález Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 36/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 39/06.
Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 5. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 41/04.
Nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/05.
Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04.
Nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08.
Nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05.
Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.
Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06.
Nález Ústavního soud ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 42/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 960/08.
Nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08.
Nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08.
Nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 58/05.
Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1639/07.
Nález Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/10.
Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.
Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09.
Nález Ústavního soudu ze dne 10. 8. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/09.
Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09.

- Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09.
- Nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 41/08.
- Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 25/11.
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.
- Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11.
- Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 28/12.
- Nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.
- Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 57/13.
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. ÚS 35/13.
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3673/14.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 6/15.
- Nález Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2016, Pl. ÚS 29/15.
- Nález Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16.
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/16.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17.
- Nález Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 9. 1997, sp. zn. I. ÚS 304/97.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 3. 1999, sp. zn. III. ÚS 403/1998.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. III. ÚS 666/06.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 555/07.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. IV. ÚS 796/13.
- Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.
- Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-489.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003-51.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2004, č. j. 7A 192/2000-76.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003-54.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, č. j. 6 A 143/2001-151.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004-67.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, č. j. 4 As 35/2003-59.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2005, č. j. 6 A 113/2002-51.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2005, č. j. 5 As 49/2004-77.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005-65.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006-54.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006-64.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2007, č. j. 2 As 29/2007-74.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 4 As 10/2007-109.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, č. j. 6 As 24/2007-89.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 5 Afs 175/2006-116.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007-92.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008-84.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 Azs 107/2008-78.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2009, č. j. 8 As 5/2009-80.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, č. j. 5 As 68/2008-67.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2009, č. j. 2 As 13/2009-78.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009-163.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2010, č. j. Komp 4/2010-40.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 5/2010.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011 č. j. 7 As 6/2011-63.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 82/2010-55.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010-323.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 99/2011-73.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2012, č. j. 1 Ao 1/2010-247.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 53/2011-109.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, sp. zn. 9 As 129/2011.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 As 52/2012-26.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 AOs 1/2012-33.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, č. j. 3 As 51/2012-129.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013-51.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 Afs 49/2011-75.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 AOs 3/2013-33.
Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013-36.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2013, č. j. 5 As 101/2013-40.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013-35.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2014, č. j. 3 AOs 3/2013-48.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2014, č. j. 4 AOs 4/2013-40.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014-21.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2014, č. j. 2 As 46/2014-79.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 186/2014-49.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2014, sp. zn. 8 AOs 3/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2015, č. j. 7As 158/2014-30.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2015, č. j. 7 As 249/2014-102.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2015, č. j. 2 As 97/2015-55.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2015, č. j. 4 As 153/2015-60.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 6 As 44/2014-88.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2016, č. j. 6 Afs 24/2016-26.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2016, č. j. 8 As 125/2015-75.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 10 As 156/2015-114.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 As 28/2016-40.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 291/2016-40.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 1 As 287/2017-58.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 325/2017-41.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2018, č. j. 4 As 64/2018-54.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2018, č. j. 6 As 106/2017-26.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 Afs 114/2017-58.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007-44.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, č. j. 3 Ao 5/2007-85.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010-65.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2017, č. j. 6 As 147/2017-20.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, č. j. 2 As 187/2017-149.
- Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82.
- Rozsudek Soudního dvora Evropské Unie ze dne 21. 12. 2011, Komise v. Rakousko, C-28/09.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 1. 2012, věc di Sarno a ostatní proti Itálii (č. stížnosti 30765/08).

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2005, sp. zn. 5 Tdo 1301/2005.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 22 Cdo 1244/2007.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 6. 2012, č. j. 31 A 5/2010-83.

Rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 9. 2014, č. j. 63 A 3/2014-137.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2015, č. j. 29Af 78/2013-49.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 4. 2017, č. j. 67 A 1/2017-47.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 5. 2013, č. j. 15 A 36/2011-100.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. 7. 2014, č. j. 15 A 127/2012-137.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 3. 2015, č. j. 75 Ad 9/2014-48.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 1. 2017, č. j. 40 A 5/2016-96.

Rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, č. j. 50 A 6/2012-79.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2014, č. j. 45 A 61/2012-46.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2016, č. j. 46 A 69/2015-62.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2016, č. j. 51 A 6/2014-44.

Rozsudek Krajského soudu v Praze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017-147.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2017, č. j. 46 A 33/2017-39.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2006, č. j. 9 Ca 296/2004-49.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 3. 2018, č. j. 6 A 205/2015-77.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě, pobočky Olomouc, ze dne 22. 10. 2015, č. j. 72 A 34/2014-31.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě, pobočka Olomouc, ze dne 21. 9. 2016, č. j. 65 A 23/2015-53.

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 4. 2016, č. j. 79 A 1/2016-48.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky Pardubice, ze dne 11. 4. 2017, č. j. 52 A 123/2016-53.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 3. 2018, č. j. 30 A 161/2016-102.

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 10. 2016, č. j. 30 A 44/2016-118.

Zákony a podzákoné právní předpisy

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), platný a účinný do 31. 12. 2005.

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, v platném znění.

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění.

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), v platném znění.

Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu, v platném znění.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, platného a účinného do 30. 6. 2017.

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zrušen k 12. 11. 2000, v platném znění.

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném znění.

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský řád), v platném znění.

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, v platném znění.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění.

Zákon č. 114/1992 Sb., ochraně přírody a krajiny, v platném znění.

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, v platném znění.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, v platném znění.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění.

Zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, v platném znění.

Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, v platném znění.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), v platném znění.

- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění.
- Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, v platném znění.
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění.
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění.
- Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, v platném znění.
- Zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, v platném znění.
- Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, v platném znění.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění.
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění.
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění.
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, v platném znění.
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, v platném znění.
- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění.
- Zákon č. 185/2001 sb., o odpadech, v platném znění.
- Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, v platném znění.
- Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, v platném znění.
- Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), v platném znění.
- Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, v platném znění.
- Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů, v platném znění.
- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, v platném znění.
- Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší (platný a účinný do 31. 8. 2012).
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění.
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, v platném znění.
- Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, v platném znění.
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, v platném znění.

Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, v platném znění.

Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, v platném znění.

Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, v platném znění.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění.

Zákon č. 25/2008 sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, v platném znění.

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, v platném znění.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění.

Zákon č. 150/2010 sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, v platném znění.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění.

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění.

Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi, v platném znění.

Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), v platném znění.

Zákon č. 223/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, v platném znění.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

Zákon č. 370/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění.

Zákon č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.

Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění.

Zákon č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), v platném znění.

Zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

Vyhláška č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.

Vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, v platném znění.

Vyhláška č. 237/2002 Sb., o podrobnostech způsobu provedení zpětného odběru některých výrobků, v platném znění.

Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření, v platném znění.

Vyhláška č. 341/2008 Sb., o podrobnostech nakládání s biologicky rozložitelnými odpady, v platném znění.

Vyhláška č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích, v platném znění.

Vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, v platném znění.

Vyhláška č. 321/2014 Sb., o rozsahu a způsobu zajištění odděleného soustředování složek komunálních odpadů, v platném znění.

Vyhláška č. 83/2016 Sb., kterou se mění vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů, v platném znění.

Nářízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, v platném znění.

Nářízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, v platném znění.

Nářízení vlády č. 352/2014 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky pro období 2015–2024.

Právní předpisy EU

Smlouva o fungování Evropské unie z roku 2007 (konsolidované znění) [online]. [cit. 1. 6. 2018]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=CS>

Směrnice Rady č. 1999/31/ES ze dne 26. 4. 1999 o skládkách odpadů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 6. 2018].

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. 10. 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 6. 2018].

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 8. 6. 2018].

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 6. 2018].

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady (ES) 98/2008 ze dne 19. 11. 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 6. 2018].

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

Nařízení Evropského Parlamentu a Rady č. 1013/2006, o přepravě odpadů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 6. 2018].

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009 ze dne 21. 10. 2009 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu a získané produkty, které nejsou určeny k lidské spotřebě, a o zrušení nařízení (ES) č. 1774/2002 (nařízení o vedlejších produktech živočišného původu), v platném znění.

Nařízení Komise (EU) č. 1357/2014 ze dne 18. prosince 2014, kterým se nahrazuje příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 7. 2018].

Mezinárodní smlouvy a úmluvy

Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování uzavřená v roce 1989.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech uzavřený v roce 1966.

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících (Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod).

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy („Evropská charta místní samosprávy“).

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s, o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí („Aarhuská úmluva“).

Sborníky, příspěvky ze sborníků

POTĚŠIL, Lukáš; HEJČ, David; VALDHANS, Jiří. *DNY PRÁVA 2017 – DAYS OF LAW 2017, Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy*. Brno: Masarykova univerzita. 2018. ISBN 978-80-210-8955-6. [online]. 321 s. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680>

BURSÍKOVÁ, L. Podjatost úředníků územně samosprávných celků. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011, Personální aspekty územní samosprávy* [online]. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2012, řada teoretická, sv. č. 24, s. 9-21. [cit. 5. 3. 2016] ISBN 978-80-210-5910-8. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/files/sbornik/Sprava.pdf

KNOTEK, J. Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny [online]. In: *Sborník konference Dny práva 2008*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity. [cit. 2. 8. 2018]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/knotek.pdf>

RYS, R. Veřejnoprávní smlouvy v právu životního prostředí a stavebním právu [online]. In: *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*, 1. vyd. Brno: Masarykova Univerzita, 2009, 10 s. ISBN 978-80-210-4990-1. [cit. 23. 8. 2018]. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/stret_zajmu/Rys_Rudolf_1245_.pdf

VRBOVÁ, M. Ekonomika odpadového hospodářství v obcích ČR – aktualizace údajů za rok 2010. In: *EKO-KOM, a.s. Sborník přednášek konference. Odpady a obce. Hospodaření s komunálními odpady*. [online] Konference konaná ve dnech 8. a 9. 6. 2011. [cit. 13. 1. 2016] Dostupné z: http://www.ekokom.cz/uploads/attachments/Obecne/sborniky/Sbornik_odpady_a_obce_2011.pdf

Vysokoškolské kvalifikační práce

BAHÝLOVÁ, L. *Opatření obecné povahy a řešení střetů zájmů v území* [online]. Brno, 2012, 223 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/100388/pravf_d?info=1;zpet=%2Fvyhledavani%2F%3Fsearch%3DBahýlová%26start%3D1

BAMBUŠEK, A. *Přezkum tzv. nezákonných zásahů ve veřejné správě*. [online]. Brno, 2018, 88 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/qrcmu/DP_Prezkum_tzv_nezakonných_zasahu_ve_veřejne_sprav_e..pdf

BĚLOHRADOVÁ, Jitka. *Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí* [online]. Brno, 2013, 209 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/107743/pravf_d/

BRZKOVÁ, K. *Správní rozhodnutí jako individuální právní akt* [online]. Brno, 2013, 40 s. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/n9t7j/2T_13-ISA_kopie.doc

ČERNÍKOVÁ, K. *Opatření obecné povahy jako forma činnosti veřejné správy* [online]. Brno, 2016. 77 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/chpeq/Diplomova_prace_-_Opatreni_obecne_povahy_jako_forma_cinnosti_verejne_spravy_-_Katerina_Cernikova.pdf

GAMOVSKÁ, M. *Obce a jejich role při ochraně životního prostředí* [online]. Olomouc, 2010. 58 s. Bakalářská práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. Dostupné z: <http://theses.cz/id/pquc36/92625-714785044.doc>

HALML, F. *Přezkum tzv. nezákonných zásahů ve veřejné správě* [online]. Brno, 2018, 92 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/k5zaq/Plny_text_prace_diplomova_prace_-_Franti-sek_Halml.docx?zpet=https:%2F%2Ftheses.cz%2Fvyhledavani%2F%3Fsearch%3Dfaktick%C3%A9%20%C3%BAkony%26start%3D1

HANÁK, J. *Postavení obcí při nakládání s odpadem* [online]. Brno, 2013. 204 s. Disertační práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/nkkpv/Disertace_odpady_-_FINAL_-_T_pwoinhnu.pdf

HODANOVÁ, M. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva* [online]. Plzeň, 2017. 50 s. Bakalářská práce. Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni. Dostupné z: https://portal.zcu.cz/StagPortletsJSR168/PagesDispatcherServlet?pp_destElement=%23sSouboryStudentuDivId_3629&pp_locale=cs&pp_reqType=render&pp_portlet=souboryStudentuPagesPortlet&pp_page=souboryStudentuDownloadPage&pp_nameSpace=G537704&soubidno=106258

KALOVÁ, V. *Úloha obce při ochraně životního prostředí* [online]. Brno, 2014. 86 s. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/e6dkr/DP_Kalova.pdf

KUBÁNEK, M. *Veřejnoprávní smlouvy v praxi územní samosprávy* [online]. Brno, 2016, 54 s. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/co22s/Miroslav_Kubaneck_Verejnopravni_smlouvy.docx

MATOUŠ, M. *Právní povaha a poslání soublasů ve stavebním zákoně*. [online]. Brno, 2018, 201 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/tqlq9/Disertacni_prace_Michal_Matous.docx

MIKULÁŠTÍK, J. *Rozhodování obce v souvislosti s vytápěním domácností* [online]. Brno, 2017. 88 s. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/a8n3r/Finalni_verze_diplomove_prace.pdf

NOVOSADOVÁ, K. *Podjatost úředníků v podmínkách smíšeného modelu veřejné správy* [online]. Brno, 2015. 73 s. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Dostupné z: https://is.muni.cz/th/o8m34/Kristyna_Novosadova_DP.pdf

PAVLÍKOVÁ, J. *Územní plánování a ochrana životního prostředí* [online]. Brno, 2016, 56 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/m2nbg/Uzemni_planovani_a_ochrana_zivotního_prostředí_ytortde_t.docx

PICEK, F. *Role obcí a krajů v ochraně ovzduší* [online]. Olomouc, 2017, 59 s. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. Dostupné z: http://theses.cz/id/dna2p5/Frantiěk_Picek_-_diplomov_prce_-_Role_obce_a_kraj_v_ochrandocx

POTĚŠIL, L. *Individuální správní akty* [online]. Brno, 2010, 212 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/nm4in/DISERTACNI_PRACE.doc

RÝPALOVÁ, P. *Koncepční nástroje územních samosprávných celků v oblasti ochrany životního prostředí* [online]. Brno, 2016. 59 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/ciok1/DP_RypalovaP.pdf

ŠVERMA, O. *Veřejnoprávní smlouvy podle stavebního zákona* [online]. Brno, 2015, 61 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/qlhw8/text_DP.pdf

VÁLEK, P. *Role obcí v ochraně životního prostředí* [online]. Brno, 2015. 69 s. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. Dostupné z: http://theses.cz/id/3busrk/Valek_Petr_Role_obci_v_ochrane_zivotního_prostředí.docx

VALENTOVÁ, T. *Obec a ochrana životního prostředí* [online]. Olomouc, 2011, 54 s. Diplomová práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. Dostupné z: http://theses.cz/id/a46hdp/Diplomov_prce.doc

VESELSKÁ, T. *Formy spolupráce obcí se zaměřením na Svazek obcí Podoubraví* [online]. Olomouc, 2018, 50 s. Bakalářská práce. Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. Dostupné z: <https://theses.cz/id/35mucs/Veselsk-Tereza-bakalsk-prce.pdf>

VOMÁČKA, V. *Nástroje prosazování unijního práva životního prostředí* [online]. Brno, 2014. 353 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/134608/pravf_d/

VOŘÍŠKOVÁ, H. *Normotvorba obcí k ochraně zdravých životních podmínek* [online]. Brno, 2016. 100 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/v6kww/Diplomka.pdf>

ZAHUMENSKÁ, Vendula. *Zapojení veřejnosti do územního plánování* [online]. Brno, 2014, 313 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/61384/pravf_d_b1/

ZEMAN, A. *Problematika tzv. obživých rozhodnutí z pohledu judikatury správních soudů* [online]. Brno, 2018, 66 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/cx5o8/Diplomova_prace_-_Adam_Zeman.docx

ŽIDEK, D. *Environmentalizace veřejného stavebního práva – současný stav a perspektivy* [online]. Brno, 2017. 296 s. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/bla4y/Zidek_Dominik_Disertacni_prace.pdf

Ostatní

CENIA, Česká informační agentura životního prostředí. *Informační systém SEA. Posuzování koncepcí* [online]. [cit. 30. 6. 2018]. Dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/view/sea100_koncepce?p=10

CENIA, Česká informační agentura životního prostředí. *Informační systém SEA. Posuzování koncepcí - Plán odpadového hospodářství Svazku obcí pro komunální služby* [online]. [cit. 30. 8. 2018]. Dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP242K

CENIA, Česká informační agentura životního prostředí. *Informační systém SEA. Posuzování koncepcí - Plán odpadového hospodářství Dobrovolného svazku obcí Mikroregion Radbuza* [online]. [cit. 30. 8. 2018]. Dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_PLK002K

Český hydrometeorologický ústav. *Ochrana čistoty ovzduší* [online]. Cit. [10. 3. 2018]. Dostupné z: http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/mes_zpravy/mesprehledy.html

Český statistický úřad. *Česká republika od roku 1989 v číslech – 2017. Tab. 02.01 Počet obcí podle krajů - stav k 1.1. (1990-2018)* [online]. Aktualizováno dne 30. 8. 2018. [cit. 31. 8. 2018]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/61508910/32018118_0201.pdf/e625d17c-68a7-4582-a24b-e8f20cda7be6?version=1.0

Evidence stanovisek ombudsmana – vyhledávání. *Odpověď veřejného ochránce práv, sp. zn. 1564/2014/VOP, ze dne 26. 3. 2014.* [online]. Publikováno březen 2014. [cit. 8. 7. 2018]. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/58>

Drnovice. *Povodňový plán obce Drnovice* [online]. Není uvedeno datum publikace, [cit. 24. 6. 2018]. Dostupné z: <https://www.edpp.cz/povodnovy-plan/drnovice-u-vyskova/>

Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatel-

ství C. H. Beck [cit. 30. 8. 2018]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqge4f6mjxgywta>

Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C.H. Beck Beck-online. [cit. 28. 8. 2018]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3v6mrsqvpwi6q>

Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 17. 8. 2018]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3v6mzsgzpwio6romnqte>

Důvodová zpráva k zákonu č. 319/2016 Sb. kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C.H. Beck Beck-online. [cit. 28. 8. 2018]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3f6mzrhfpwi6q>

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů [online]. Aplikace o/ dok. Vláda ČR © 2017 [cit. 14. 7. 2017]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9P2HCJ41>

Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 3. 2017].

Frank Bold. *Průvodce právem na informace* [online]. [cit. 25. 8. 2018]. Dostupné z: https://frankbold.org/sites/default/files/publikace/pruvodce_pravem_na_informace.pdf

Frank Bold. *Zrušení územního plánu Čestlic - důležitý rozsudek příznávající právo obce napadnout územní plán sousední obce* [online], publikováno 15. 5. 2018 [cit. 20. 6. 2018]. Dostupné z: http://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/1000-zruseni-uzemniho-planu-cestlic-dulezity-rozsudek-priznavajici-pravo-obce-napadnout-uzemni-plan-sousedni-ob-ce?eco=mail&utm_source=ecomail&utm_campaign=2018_06_21_novinky_cerven_2018&utm_medium=email&utm_term=22023&ecmid=723

HŘEBÍČEK, J. a kol. ECO-Management s.r.o. *Integrovaný systém nakládání s odpady na regionální úrovni* [online]. [cit. 15. 7. 2018]. Brno: Nakladatelství Littera, 2009. 208 s. ISBN 978-80-85763-54-6. Dostupné z: http://www.isno.cz/media/files/7171c7d174297b50d9ce1db35bd95e76/isno/pdf/rukopisno_final.pdf

iDNES.cz. *Ušetříme, když budeme odpad vážit? Obce se obávají černých skládek* [online]. Publikováno 28. 4. 2016. [online]. [cit. 6. 7. 2016]. Dostupné z: http://ekonomika.idnes.cz/boj-o-odpad-vazeni-setri-penize-dme-/ekonomika.aspx?c=A160427_2242111_ekonomika_kris

JANOUSH, V. *Šumavští starostové vyzvali politiky: umožněte kácet, nebo zrušte park*. iDNES.cz. Publikovaný 29. 7. 2011 [online]. [Cit. 18. 8. 2017]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/sumavsti-starostove-vyzvali-politiky-umoznete-kacet-nebo-zruste-park-1ni-/domaci.aspx?c=A110728_171624_budejovice-zpravy_alt

Javorník. *Povodňový plán obce Javorník*. [online]. [cit. 24. 6. 2018]. Dostupné z: <https://www.edpp.cz/povodnovy-plan/javornik/>

Kancelář veřejného ochránce práv. *Veřejný ochránce práv a obtěžování hlukem* [online]. Publikováno duben 2016 [cit. 11. 1. 2017]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/zivotni-situace-problemy-a-jejich-reseni/hluk-obtezovani-hlukem/>

KOPECKÝ, M.; MALAST, J. *Veřejnoprávní smlouvy jako nástroj pro spolupráci obcí* [online]. Regionální rozvoj mezi teorií a praxí. 10 s. [cit. 20. 8. 2018] Dostupné z: http://www.regionalnirozvoj.eu/sites/regionalnirozvoj.eu/files/07_kopecky_malast_verejnopravni_smlouvy.pdf

Komise Evropských společenství. *Podpora trvale udržitelného využívání zdrojů: Tematická strategie pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci* [online]. [cit. 2. 7. 2018]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0666&from=CS>

Krajský úřad Ústeckého kraje. *Závěr zjišťovacího řízení pro koncepci plánu odpadového hospodářství města Mezihoří* [online]. 04/2012. [cit. 3. 7. 2018]. Dostupné z: http://portal.cenia.cz/eiasea/download/U0VBX1VMSzAxM0tfemppc3RvdmFjaV8xLnBkZg/ULK013K_zjistovaci.pdf

Krajský úřad kraje Vysočina. *Závěr zjišťovacího řízení pro koncepci plánu odpadového hospodářství města Velké Meziříčí* [online]. 11/2005. [cit. 3. 7. 2018]. Dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/download/U0VBX1ZUZAwN0tfemppc3RvdmFjaV8xLnBRvYw/VYS007K_zjistovaci.doc

Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády č. ze dne 19. března 1998, ve znění pozdějších usnesení vlády [online]. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 18. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3f6nzzvl5wha4rnga>

MÁCHA, A. Obec jako silniční správní úřad a její postavení v řízení dle § 142 SŘ. In: *Právní Rozhledy* 7/2016, s. 257. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 30. 8. 2018]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgzpxa4s7g5pxgxzsgu3q>

Mikroregiony. *Svazek obcí Větec* [online]. [cit. 30. 8. 2018]. Dostupné z: <http://www.risy.cz/vyskakovaci-okno-mikroregiony?id=257&language=Cs>

Ministerstvo vnitra. *Manuál pro obce k zákonu o svobodném přístupu k informacím* [online] © 2017 Ministerstvo vnitra České republiky [cit. 15. 2. 2017]. Dostupné z: https://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwju1d_Tn7LdAhVO6KQKHcaUD9gQFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fmanual-pro-obce-k-zakonu-o-svobodnem-pristupu-k-informacim.aspx&usg=AOvVaw0wUDaI1rYVUDFQiVSwhVue

Ministerstvo vnitra. *Metodické doporučení k postupu povinných subjektů podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*. [online] © 2017 Ministerstvo vnitra České republiky. Publikováno 1. 10. 2009 [cit. 25. 8. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-green-01.aspx>

Ministerstvo vnitra. *Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy* [online]. [cit. 5. 3. 2016] Dostupné z: https://www.cuzzs.cz/userfiles/documents/Legislativa/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf

Ministerstvo vnitra. *Hluk (blučné činnosti) a rušení nočního klidu* [online]. [cit. 17. 1. 2016]. Dostupné k datu citace 17. 1. 2016 z: <http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=21413670&doctype=ART&chnum=2#4>

Ministerstvo vnitra. *Metodická pomoc obci při regulaci akcí typu technoparty poskytovaná Ministerstvem vnitra* [online]. [cit. 17. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-pro-obce-k-akcim-typu-technoparty.aspx>

Ministerstvo vnitra. *Otázky a odpovědi k problematice nočního klidu a k novele zákona o přestupcích* [online]. Publikováno, aktualizováno 07/2017. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicky-material-c-26.aspx>

Ministerstvo vnitra. *Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. K obecně závazné vyhlášce, kterou se stanovují pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezují prostory pro volné pobíhání psů* [online]. Publikováno 09/2010. [cit. 17. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/mm-18-4pravni-vyklad-pdf.aspx>

Ministerstvo vnitra. *Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra - K obecně závazné vyhlášce, kterou se stanoví systém sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a nakládání se stavebním odpadem* [online]. Publikováno 1. 6. 2016. [cit. 2. 7. 2018] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-05-4-pravni-vyklad.aspx>

Ministerstvo vnitra. *Vzor obecně závazné vyhlášky* [online]. Publikováno 30. 6. 2017, [cit. 17. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-26-3-vzor-ozv.aspx>

Ministerstvo vnitra. Odbor dozoru a kontroly. *Metodický materiál odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008* [online]. Mvcr.cz. Publikováno 08/2008 [cit. 5. 7. 2018] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/22-2008-pdf.aspx>

Ministerstvo vnitra České republiky. *Zápis ze semináře k ukládání sankcí za porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách pořádaného odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra dne 23. října 2008* [online]. [cit 14. 3. 2018]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/zapis-sem-231008-pdf.aspx

Ministerstvo vnitra České republiky. Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. *Kontrola a dozor výkonu samostatné a přenesené působnosti svěřené orgánům územních samosprávných celků (metodické doporučení + komentář)* [online]. Publikováno 16. 6. 2014 [cit. 18. 6. 2018]. 47 s. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-ke-kontrole-a-dozoru-usc-pdf.aspx>

Ministerstvo zemědělství. *Výklad sekce vodního hospodářství, Ministerstva zemědělství č. 91 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům ze dne 9. 5. 2011* [online]. Ministerstvo zemědělství, publikováno 5/2011. [cit. 9. 3. 2017]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/117823/vyklad_VZ_c_91.pdf

Ministerstvo zemědělství. *Voda* [online]. eAGRI. © 2009-2015 Ministerstvo zemědělství. [cit. 9. 3. 2017]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/voda/?fullArticle=1>

Ministerstvo životního prostředí. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpadech a o změně některých zákonů (zákon o odpadech)* [online]. [cit. 7. 7. 2018]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNA6MN9R00>

Ministerstvo životního prostředí. *Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí pro pracování Plánu odpadového hospodářství původce – obce* [online]. Praha, 2004. [cit. 3. 7. 2018]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/4F3CECD1ABFB81A7C1256FAF003EAC33/\\$file/plan-odpadoveho-el.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/4F3CECD1ABFB81A7C1256FAF003EAC33/$file/plan-odpadoveho-el.pdf)

Ministerstvo životního prostředí. *Metodika pro tvorbu digitálních povodňových plánů* [online], publikováno 17. 2. 2014, [cit. 20. 6. 2018], dostupné z: http://www.povis.cz/met_dpp_2009/

Ministerstvo životního prostředí. *Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015-2024* [online]. © 2008–2018 Ministerstvo životního prostředí [cit. 2. 1. 2016] Dostupné z: <http://www.mzp.cz/cz/plan-odpadoveho-hospodarstvi-cr>

Ministerstvo životního prostředí. *Program předcházení vzniku odpadů* [online]. 2014, [cit. 24. 6. 2015]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/predchazeni-vzniku-odpadu-navrh/\\$FILE/OODP-PPVO-2014_10_27.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/predchazeni-vzniku-odpadu-navrh/$FILE/OODP-PPVO-2014_10_27.pdf)

Ministerstvo životního prostředí. *Důvodová zpráva ke zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší*. In: Beck-online [online právní informační systém]. Nakladatelství C.H. Beck Beck-online [cit. 10. 3. 2018] Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgez6mrqgfpwi6rng>

Ministerstvo životního prostředí. *Výzva č. 9/2017 k předkládání žádostí o poskytnutí podpory v rámci Národního programu Životního prostředí*. [online]. Cit. [14. 3. 2018]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_zivota_mesta_obce/\\$FILE/OF_DN_V%C3%BDzva_9_2017_NEZ_20170426.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kvalita_zivota_mesta_obce/$FILE/OF_DN_V%C3%BDzva_9_2017_NEZ_20170426.pdf)

Ministerstvo životního prostředí. Metodická instrukce odboru obecné ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního MŽP k aplikaci § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a náhradní výsadbu a odvody [online]. In: *Věstník Ministerstva životního prostředí, ročník XXVII, částka 11*. Publikováno 12/2017. [cit. 3. 3. 2018], 54 s. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_2017/\\$FILE/SOTPR_Vestnik_pr_osinec_2017_171220.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_2017/$FILE/SOTPR_Vestnik_pr_osinec_2017_171220.pdf)

Ministerstvo životního prostředí. Metodické doporučení Ministerstva životního prostředí, odboru obecné ochrany přírody a krajiny, k aplikaci některých ustanovení vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení [online]. In: *Věstník Ministerstva životního prostředí, ročník XV, částka 1*. Publikováno 1/2015. [cit. 14. 3. 2015], 81 s. Dostupné z:

[http://www.mzp.cz/web/edice.nsf/F695182282F7B113C1257DE90035A5B5/\\$file/V%C4%9Bstn%C3%ADk_01_leden_2015.pdf](http://www.mzp.cz/web/edice.nsf/F695182282F7B113C1257DE90035A5B5/$file/V%C4%9Bstn%C3%ADk_01_leden_2015.pdf)

Nejčastější otázky a odpovědi ke zpracování Plánu odpadového hospodářství (POH) původce – 2. Enviweb s.r.o. [online]. 04/2005, [cit. 3. 7. 2015]. Dostupné z: <http://www.enviweb.cz/clanek/paragraf/52835/nejcastejsi-otazky-a-odpovedi-ke-zpracovani-planu-odpadoveho-hospodarstvi-poh-puvodce-2>

NOVÁK, P.; ŠKVOROVÁ, M.; ČERNÍK, B.; DVOŘÁK, M. *Metodický návod pro zpracování plánu odpadového hospodářství obce, vytvořený v rámci finanční podpory Technologické agentury České republiky* [online]. 12/2015. [cit. 3. 7. 2018]. Dostupné z: https://www.ingpavelnovak.cz/wp-content/uploads/327_TACR_obce/Metodikum_POHo.pdf

Obec Čkyně. *Svazek obcí Věneč* [online]. [cit. 30. 8. 2018]. Dostupné z: <https://www.ckyne.cz/svazek-obci-venec/zakladni-informace/>

OBEC DROUŽKOVICE. *Obecně závazná vyhláška č. 1/2013, kterou se stanoví zákaz spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném obniti za účelem jeho odstranění*. [online]. [cit. 22. 3. 2017]. Dostupné z: http://www.drouzkovice.cz/e_download.php?file=data/uredni_deska/obsah550_1.pdf&original=Vyhlaska.PDF

OBEC LIPOV. *Obecně závazná vyhláška č. 1/2010 Sb., o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zajištění čistoty veřejných prostranství při chovu a držení psů v obci Lipov* [online]. [cit. 22. 3. 2017]. Dostupné z:

http://www.obecclipov.cz/assets/File.ashx?id_org=8436&id_dokumenty=18549

OBEC LUČINA. *Obecně závazná vyhláška č. 5/2014, kterou se stanoví podmínky pro spalování suchých rostlinných materiálů* [online]. [cit. 22. 3. 2017]. Dostupné z: http://lucina.cz/web/wp-content/uploads/2012/03/Obecna-zavazana-vyhlaska-5_2014-ktou-se-stanovuji-podminky-pro-spalovani-suchych-rostlinnych-materialu.pdf

OBEC OSTOPOVICE. *Koncepce nakládání s odpady obce Ostopovice* [online]. 06/2007. [cit. 26. 2. 2016]. Dostupné z:

http://www.ostopovice.cz/up/doc/201401141121_Koncepce_nakladani_s_odpady_Ostopovice_-_final.pdf

OBEC RADSLAVICE. *Obecně závazná vyhláška č. 5/2008, kterou se stanoví podmínky pro spalování suchých rostlinných materiálů* [online]. [cit. 22. 3. 2017]. Dostupné z: http://www.obecradslavice.com/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=13879&id_dokumenty=1115

OBEC RAŠOVICE. *Obecně závazná vyhláška č. 20/2015, kterou se stanovují podmínky pro spalování suchých rostlinných materiálů* [online]. [cit. 22. 3. 2017]. Dostupné z: http://www.obecrasovice.cz/assets/File.ashx?id_org=13956&id_dokumenty=1613

Odpověď starosty Vítězslava Opálko obce Dolní Lukavice, nacházející se v Plzeňském kraji, datovaná 2. 6. 2015 (mail).

Operační program životního prostředí pro rok 2014-2020 [online]. [cit. 28. 6. 2018]. Dostupné z: <http://www.opzp2007-2013.cz/sekce/768/novy-program-2014-2020/>

Plán odpadového hospodářství České Republiky [online], [cit. 2. 7. 2018]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/plan_odpadoveho_hospodarstvi_cr

Plán odpadového hospodářství Jihomoravského kraje [online], [cit. 2. 7. 2018]. Dostupné z: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=173686&TypeID=2>

Plán odpadového hospodářství Jihočeského kraje [online], [cit. 2. 7. 2018]. Dostupné z: http://www.kraj-jihocesky.cz/390/odpadove_hospodarstvi_kraje.htm

Plzeňský kraj. *Metodika k nařízení obcí – regulační řád. Plzeňský kraj* [online]. Cit. [10. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.plzensky-kraj.cz/cs/clanek/metodika-k-narizeni-obci-regulacni-rad>

Portál Města a obce [online], [cit. 30. 6. 2018]. Dostupné z: <http://mesta.obce.cz>

Poslanecká sněmovna. *Vládní návrh zákona správní řád. Sněmovní tisk 201/0. 4. volební období, 2002-2006* [online]. [cit. 21. 8. 2016]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>

Pracovní pomůcka Krajského úřadu Jihomoravského kraje k uzavírání veřejnoprávních smluv [online]. Jihomoravský kraj. [cit. 23. 8. 2018]. Dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=206129&TypeID=7>

Průmyslová Ekologie. *Příklady dobré praxe v obcích při nakládání s komunálním odpadem IX. Kyjov* [online]. Publikované 3. 8. 2018. [cit. 22. 8. 2018]. Dostupné z: <http://www.prumyslovaekologie.cz/Dokument/104340/priklady-dobre-praxe-v-obcich-pri-nakladani-s-komunalnim-odpadem-ix-kyjov.aspx>

Rejstřík svazků obcí na území Jihomoravského kraje [online]. [cit. 30. 8. 2018]. Dostupné z: <https://m.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=221102&TypeID=61>

SEDLÁČEK, J. *Působnost a pravomoc starosty* [online]. Sdružení místních samospráv v ČR, projekt Rok v obci. Publikováno 29. 11. 2015. [cit. 18. 6. 2018]. Dostupné z: <http://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktoru/detail/773-pusobnost-a-pravomoc-starosty/>

SEDLÁČEK, J. *Obecní úřad* [online]. Sdružení místních samospráv v ČR, projekt Rok v obci. Publikováno 29. 11. 2015. [cit. 18. 6. 2018]. Dostupné z: <http://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktoru/detail/774-obecni-urad/>

Spolek pro rozvoj venkova Moravský kras [online]. [cit. 30. 8. 2018], webové stránky <http://www.spolekmoravskykras.cz>

Starostove-nezavisli.cz. *Národní park? Až se obce a úřady shodnou, vzkazuje ministerstvo.* Starostove-nezavisli.cz. Publikovaný 20. 5. 2013 [online]. [Cit. 18. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.starostove-nezavisli.cz/regiony/moravskoslezsky-kraj/aktuality/narodni-park-az-se-obce-a-urady-shodnou-vzkazuje-ministerstvo>

ŠVARCOVÁ, Kateřina. *Opatření obecní povahy a jeho projevy v právu životního*, seminární práce v rámci předmětu D4PVP09 Správní právo III, Masarykova universita, Právnická fakulta. Datum zpracování 08/2016. Tato práce nebyla publikována.

Topolany. *Povodňový plán obce Topolany* [online]. Není uvedeno datum publikace, [cit. 24. 6. 2018]. Dostupné z: <https://www.edpp.cz/povodnovy-plan/topolany/>

Tretiruka.cz. *Evropská komise dnes zveřejnila nový balíček k oběhovému hospodářství.* Publikováno 2. 12. 2015. [online]. [cit. 6. 7. 2016]. Dostupné z: <http://www.tretiruka.cz/news/evropska-komise-dnes-zverejnila-novy-balicek-k-obehovemu-hospodarstvi/>

Treti ruka.cz. *Nejvíce komunálních odpadů produkuje Praha, naopak nejméně kraj Karlovarský.* Publikováno 12. 10. 2015. [online]. [cit. 6. 7. 2016]. V době citace dostupné z: [http://www.tretiruka.cz/news/nejvice-komunalnich-odpadu-produkuje-praha-naopak-nejmene-kraj-karlovarsky1/http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_151012_odpady_kraje/\\$FILE/Produkce odpadu kraje 2009 2014.pdf](http://www.tretiruka.cz/news/nejvice-komunalnich-odpadu-produkuje-praha-naopak-nejmene-kraj-karlovarsky1/http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_151012_odpady_kraje/$FILE/Produkce%20odpadu%20kraje%202009%202014.pdf)

Ústavní soud. *Úvod-Rozhodovací činnost-Projednávané plenární věci-Pl. ÚS 22/17* [online]. [cit. 15. 7. 2018]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/pl-us-2217/>

Věřejný ochránce práv. *Od října už žádné výjimky pro zkracování nočního klidu* [online]. Publikováno 20. 9. 2016, [cit. 17. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/od-rijna-uz-zadne-vyjimky-pro-zkracovani-nocniho-klidu/>

Věřejný ochránce práv. *Věřejný ochránce práv a územní plán obce (nejčastější dotazy)* [online]. www.ochrance.cz, publikováno září 2013. [cit. 20. 6. 2018]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/chcete-si-stezovat/zivotni-situace/uzemni-plan/>

Věřejný ochránce práv. *Zpráva o šetření ve věci hudebních produkcí na fotbalovém hřišti ze dne 21. 9. 2015, sp. zn.: 7995/2014/VOP/TM* [online]. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/7995_2014_zprava_o_setreni.pdf

Závěr č. 6 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005 [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/6-2005-smlouvy-podle-39-zakona-c-114-1992-sb-a-jejich-vztah-ke-spravnimu-radu.aspx>

Závěr č. 20 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 5. 12. 2005. e-Government [online]. Ministerstvo vnitra, publikováno 5. 12. 2005. [cit. 22. 8. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/20-2005-doruceni-navrhu-opatreni-obecne-povahy-a-oznameni-opatreni-obecne-povahy.aspx>