

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

KATEDRA PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

MIROSLAVA BROŽOVÁ

**OBEC A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
Z POHLEDU PRÁVA**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Datum zpracování: 22. ledna 2013

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci na téma Obec a ochrana životního prostředí z pohledu práva vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

.....

Miroslava Brožová

Poděkování

Ráda bych poděkovala panu doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D. za podnětné připomínky a odborné vedení mé diplomové práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Předmluva	7
1. Úvod	9
1.1 Ústavní základy práva životního prostředí	9
1.2 Institucionální zajištění ochrany životního prostředí	13
1.3 Dílčí shrnutí	17
2. Jednotlivé druhy nástrojů v ochraně životního prostředí	19
2.1 Administrativně-právní nástroje	19
2.2 Koncepční nástroje	21
2.3 Administrativní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky	22
2.4 Ekonomické nástroje	24
2.5 Dílčí shrnutí	26
3. Postavení obce z pohledu systému veřejné správy	28
3.1 Postavení obce jako samostatného územního samosprávného celku	28
3.2 Právo obce na samosprávu	30
3.3 Samostatná a přenesená působnost obce	32
3.4 Vymezení a kompetence jednotlivých orgánů obce	36
3.5 Místní agenda 21	39
3.6 Dílčí shrnutí	40
4. Role obce v ochraně jednotlivých složek životního prostředí v rámci samostatné a přenesené působnosti obce	41
4.1 Ochrana ovzduší	41
4.1.1 Ochrana ovzduší v rámci přenesené působnosti obce	42
4.1.2 Ochrana ovzduší v samostatné působnosti obce	44
4.2 Ochrana vod	45

4.2.1	Ochrana vod v rámci přenesené působnosti obce	46
4.2.2	Ochrana vod v rámci samostatné působnosti obce	50
4.3	Ochrana lesa	50
4.3.1	Ochrana lesa v přenesené působnosti obce.....	52
4.3.2	Ochrana lesa v samostatné působnosti obce	55
4.4	Ochrana půdy.....	56
4.4.1	Ochrana půdy v přenesené působnosti obce.....	57
4.4.2	Ochrana půdy v samostatné působnosti obce	59
4.5	Ochrana přírody a krajiny	60
4.5.1	Ochrana přírody a krajiny v přenesené působnosti obce.....	61
4.5.2	Ochrana přírody a krajiny v samostatné působnosti obce	63
4.6	Odpadové hospodářství.....	64
4.6.1	Odpadové hospodářství v přenesené působnosti obce	66
4.6.2	Odpadové hospodářství v samostatné působnosti obce	67
5.	Postavení obcí a jejich úloha v oblasti územního plánování	70
5.1	Dílčí shrnutí.....	74
6.	Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí vydávaných v rámci samostatné působnosti	75
6.1	Dílčí shrnutí.....	80
7.	Závěr	82
	Seznam použitých pramenů a literatury	88
	Summary - Municipality and protection of the environment from the legal point of view	95
	Abstrakt	97
	Abstract.....	98

Seznam použitých zkratk

LZPS	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky
MV	Ministerstvo vnitra České republiky
OZV	obecně závazná/é vyhláška/y
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
ÚS	Ústavní soud České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
zákon o obcích	zákon. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Předmluva

Pro svoji diplomovou práci jsem si zvolila téma „Obec a ochrana životního prostředí z pohledu práva“. Životní prostředí je téma, které se dotýká každého z nás, jak si jistě každý z nás uvědomuje. Žijeme obklopeni životním prostředím, proto by jeho ochrana měla být v zájmu každého jednotlivce. S tím souvisí také stále rostoucí zájem ze strany státu, ale i jiných institucí, o komplexní ochranu životního prostředí, ať už na ústřední, regionální nebo místní úrovni. Může se jednat o organizace vznikající na mezinárodní, kontinentální nebo vnitrostátní úrovni.

Ve své práci, která bude členěna do sedmi kapitol, včetně úvodu a závěru, se nejprve budu věnovat vymezení pojmu životního prostředí obecně, ústavním základům ochrany životního prostředí, jakož i právu životního prostředí a také s tím souvisejícím ústavně zakotveným právem na příznivé životní prostředí.

Ve druhé kapitole jsem si vzala za cíl popsat jednotlivé druhy nástrojů v ochraně životního prostředí, k nimž se vždy snažím uvést konkrétní případ nástroje, který je možné použít. Dále se také pokusím o zhodnocení kladů a záporu jednotlivých druhů nástrojů, případně o některé vhodné kombinace jednotlivých druhů nástrojů, které se v praxi používají.

Dále se pozastavím u pojmu obec jako základního článku územní samosprávy a také jednotlivých orgánů obce. Zmíním se o jejich kompetencích a v této části se také budu zabývat samostatnou a přenesenou působností obce, neboť si myslím, že právě v těchto oblastech může obec na svém území činit mnohé pro ochranu životního prostředí.

Ve čtvrté kapitole, která je dle mého názoru stěžejní částí této práce, se zaměřím na samostatnou a přenesenou působnost obce a to v jednotlivých oblastech ochrany životního prostředí, v nichž obec působí. Pokusím se o průřez jednotlivými složkovými zákony v rámci práva životního prostředí, které se zabývají ochranou jednotlivých složek životního prostředí, tedy ochranou ovzduší, vod, zemědělského půdního fondu, lesa, přírody a krajiny a zmíním se také o možnostech působení obce v oblasti odpadového hospodářství.

Poté bude následovat kapitola zabývající se souvisejícími otázkami působnosti obecních orgánů v oblasti územního plánování. Územní plánování je důležitý institut, který zasahuje do mnoha oblastí lidské činnosti a ovlivňuje též životní prostředí, které nás obklopuje. Právě pomocí územního plánování může člověk příznivě ovlivňovat kvalitu životního prostředí.

Šestou kapitolu jsem si zvolila jako doplňkovou součást této diplomové práce, vzhledem ke svému současnému působení na MV a osobnímu zájmu o tuto problematiku. Tato kapitola se soustředí na samostatnou působnost obce, konkrétně na vydávání OZV, které je oprávněno vydávat zastupitelstvo obce k úpravě záležitostí místního charakteru, které jsou vlastní obci nebo občanům obce. MV jako dozorový orgán je nadán pravomocí přezkumu OZV. Pokusím se o shrnutí kritérií, podle kterých MV OZV posuzuje. Součástí této kapitoly je také judikatura ÚS, která se v této oblasti poměrně změnila, hlavně po roce 2006.

Ve své práci bych se chtěla pokusit o sjednocení problematiky ochrany životního prostředí, která je roztržena do mnoha zákonů. Zhodnotit klady a zápory úprav v jednotlivých složkových zákonech, vyjádřit se k některým významným novelizacím zákonů, které v poslední době proběhly, a zamyslet se nad případnou možnou úpravou de lege ferenda a možnostech zlepšení současné právní úpravy do budoucna.

1. Úvod

*Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka na zemi a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Je tvořeno jednotlivými složkami, kterými jsou ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.*¹ Tato definice je základní definicí životního prostředí, i přestože je velmi složité vymezit pojem životního prostředí pouze pomocí několika slov. Jedná se o jev komplexní a obtížně definovatelný, pokoušíme-li se o vytvoření jednotné definice.

Životní prostředí je tedy vše, co nás obklopuje a v čem také žijeme, neboť člověk je jeho nedílnou součástí. Bez přírody a životního prostředí nemůže existovat. Člověk je také jediný tvor, který si dokáže životní prostředí vědomě utvářet podle svého. Ne vždy se tak ale děje se zřetelem na ochranu životního prostředí. Proto bychom měli mít zájem na ochraně životního prostředí a snažit se o zachování stávající úrovně pro budoucí generace žijící na Zemi. V souvislosti s tímto bych chtěla zmínit jeden z nejdůležitějších principů v rámci práva životního prostředí a tím je princip trvale udržitelného rozvoje. *Princip trvale udržitelného rozvoje umožňuje současným i budoucím generacím uspokojovat jejich životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.*²

Z mého pohledu se jedná o harmonizaci rozvoje průmyslu a výroby s ochranou životního prostředí, kdy současně dochází k uspokojování životních potřeb člověka. V případě trvale udržitelného rozvoje jde tedy o určité stadium změny, které by mělo být v souladu s ochranou životního prostředí a využíváním přírodního bohatství způsobem, který umožňuje jeho zachování i pro budoucí generace.

1.1 Ústavní základy práva životního prostředí

Zákonem, který stojí na samém vrcholu pomyslné pyramidy zákonů v České republice, je Ústava České Republiky, zákon č. 1/1993 Sb., a zákon číslo 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. V preambuli se Ústava zmiňuje o odhodlání střežit zděděné přírodní bohatství a dále v článku 7 hovoří o povinnosti státu dbát šetrného

¹ DAMOHORSKÝ Milan et al. Právo životního prostředí. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 28.

² Viz zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

využívání přírodních zdrojů a ochrany přírodního bohatství. Z tohoto ustanovení vyplývá povinnost státu pečovat o to, aby s přírodními zdroji bylo nakládáno šetrně a aby bylo chráněno přírodní bohatství. Stát je hlavním garantem příznivého stavu životního prostředí. To ale neznamená, že jiné subjekty nejsou povinny přispívat k ochraně životního prostředí a plnit své povinnosti v této oblasti. Jedná se především o původce vzniku škody, jejich odpovědnost tedy není vyloučena. Druhým ústavním zákonem a pramenem práva životního prostředí je LZPS, která byla přijata usnesením ČNR č. 2/1993 Sb. (ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.), a která se tak stala součástí ústavního pořádku České republiky.³

Za nejdůležitější práva, o nichž se LZPS zmiňuje v souvislosti s ochranou životního prostředí, považují právo na příznivé životní prostředí, jako jedno ze základních lidských práv. Jedná se o základní právo související s právem na život a také s právem na ochranu soukromého a rodinného života. Toto právo může zajistit stát stanovením přesných zákonných ustanovení týkajících se životního prostředí, obzvláště stanovením sankcí v případě poškozování životního prostředí.⁴

S ním úzce souvisí právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Toto právo má svůj základ v článku 17 odst. 1, kde je upraveno právo na informace obecně. Právo na příznivé životní prostředí je obsaženo v článku 35 odst. 1 a 3 LZPS. O právu na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí se zmiňuje odstavec 2 téhož článku. Toto právo je jedním z hlavních předpokladů a podmínek pro náležitou a účinnou ochranu životního prostředí. Právu na informace odpovídá povinnost státních orgánů informace o stavu životního prostředí poskytovat.

V souvislosti s tím bych chtěla zmínit usnesení ÚS sp. zn. I. ÚS 282/97 ze dne 6. ledna 1998, ve kterém je stanoveno, že práva obsažená v článku 35 LZPS náleží pouze fyzickým osobám, které mohou jako živé organismy podléhat případným

³ KOLEKTIV autorů. Právo životního prostředí. 2. přepracované vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 38-44.

⁴ GERLOCH A., HŘEBEJK, J. ZOUBEK, V. Ústavní systém České republiky, 4. aktualizované vydání, Prospektrum Praha, 2002, s. 441-442.

negativním vlivům životního prostředí.⁵ Avšak v tomto případě by dle mého názoru i právnické osoby měly mít právo na příznivé životní prostředí, neboť ustanovení téhož paragrafu hovoří o povinnosti *při výkonu svých práv neohrožovat ani nepoškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem*. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že tato povinnost se týká i právnických osob.

Právem na příznivé životní prostředí se zabýval v nedávné době NSS ve svém rozsudku č.j. 6 Ao 5/2010-43 ze dne 13. 10. 2010, který se týkal návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Návštěvního řádu Národního parku Šumava v té části, která se upravuje splouvání Teplé Vltavy v úseku Soumarský most – most u Pěkné. Soudy prováděly až do nedávné doby výklad ustanovení článku 35 LZPS tak, že tohoto práva se mohou domáhat pouze osoby fyzické. V tomto rozsudku ale NSS výslovně uvedl podmínky, za nichž se fyzické osoby mohou tohoto práva domáhat. NSS konstatoval, že *v případě zásahu do práva na příznivé životní prostředí musí jít o zásah, který přímo ovlivní kvalitu života fyzické osoby. Nejedná-li se o takový zásah, není fyzická osoba aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Za zásah, který by přímo ovlivnil kvalitu životního prostředí, považuje NSS důsledky znečištění ovzduší, vody a půdy, jež by mělo nesporný dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění.*⁶

Článku 35 LZPS se týká také nález ÚS sp. zn. III.ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997, ve kterém se ÚS přiklonil k názoru, že ačkoli je životní prostředí veřejným statkem, nevyklučuje to existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí, jakož i práva se ho domáhat v rozsahu stanoveném zákonem.⁷

Pro ochranu životního prostředí je důležité i právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí, neboť jen informovaní lidé se mohou účinně podílet na činnostech souvisejících s ochranou životního prostředí. K provedení tohoto ustanovení byl vydán zákon č. 123/1998 o právu na informace o stavu životního prostředí, kde jsou

⁵ Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=29406&pos=2&cnt=3&typ=result> [online], [cit. 2012-02-01]

⁶ STEJSKAL, V. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ao 5/2010-43 in České právo životního prostředí 1/2012 {31}. ročník XII. s. 104-121.

⁷ Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=30444&pos=1&cnt=3&typ=result> [online], [cit. 2012-05-10].

stanoveny základní podmínky přístupu veřejnosti k těmto informacím, co se rozumí pod pojmem informace o stavu životního prostředí a také podmínky výkonu tohoto práva. Tento zákon odpovídá svými ustanoveními Aarhuské úmluvě, která upravuje právo na informace. Tato úmluva však není přímým pramenem občanských práv a povinností, obsahuje pouze ustanovení, která mají programovou povahu a jsou postupně jednotlivými přístupivšími státy realizována.⁸

Nejsou to ale pouze tyto dva články v LZPS, které se týkají životního prostředí. Jako další je třeba zmínit článek 11 odst. 3, který zakazuje zneužití vlastnického práva ve vztahu k lidskému zdraví, přírodě a životnímu prostředí. Ochrana životního prostředí je zde veřejným zájmem a jako taková je považovaná za vyšší hodnotu než vlastnictví. Vlastnictví může být v souladu s tímto článkem omezeno, popř. může být vlastnické právo i odňato. Omezit nebo odejmout vlastnické právo lze ale pouze na základě zákona, ve veřejném zájmu, za náhradu a nelze-li daného účelu dosáhnout jinak.

Omezení vlastnického práva je však v souvislosti s životním prostředím častější než-li jeho odejmutí. Jedná se ve většině případů o povinnosti vlastníka něco strpět, něčeho se zdržet, nebo něco konat v rámci ochrany životního prostředí. K omezení dochází přímo na základě zákona nebo na základě rozhodnutí správního úřadu.⁹

Dále článek 6 hovořící o právu na život, kde příznivé životní prostředí vytváří podmínky pro kvalitní život společnosti, ale i jednotlivce¹⁰, článek 14 o svobodě pohybu, článek 15 o svobodě myšlení, článek 17 o svobodě projevu a právu na informace a článek 18, 19 a 20 pojednávající o právu petičním, shromažďovacím a sdružovacím. S článkem 14 souvisí rozhodnutí NSS č.j. 7 Ao 6/2010-44 ze dne 15. 12. 2010, kde NSS vyjádřil názor, že nařízení, kterým se podle § 64 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, omezuje nebo zakazuje vstup na konkrétně vymezená území v rámci národního parku, je opatřením obecné povahy. Tímto opatřením ale nelze zakázat nebo omezit vstup na konkrétní místa na základě správního uvážení. K omezení nebo zákazu vstupu musí být

⁸ PAVLÍČEK V. a kolektiv. Ústava a Ústavní řád České republiky. Komentář. 2. doplněné vydání, Praha Linde, 2002, s. 282 a 283.

⁹ DAMOHORSKÝ, M. et al. Právo životního prostředí. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 28.

¹⁰ KLÍMA, K. a kolektiv. Komentář k Ústavě a Listině. 2. Díl, 2. rozšířené vydání, Plzeň Aleš Čeněk s.r.o., 2009, s. 1283-1287.

splněny předpoklady stanovené zákonem a také to musí být v co nejmenším rozsahu ještě postačujícím pro naplnění účelu požadovaného zákonem. V sedmi částech NP Šumava byl právě opatřením obecné povahy omezen pohyb z důvodu ochrany tetřeva hlušce, kterého je možno snadno vyrušit. NSS ale toto omezení zrušil z důvodů výše uvedených. Nelze podle § 64 zákona o ochraně přírody a krajiny zakázat vstup v národním parku mimo vyznačené cesty s výjimkou I. zóny. Takový postup by odporoval demokratické legitimitě. Momentálně je tedy v NP Šumava zakázán vstup pouze do I. zóny ochrany přírody.¹¹

Dále se také k problematice ochrany životního prostředí může vztahovat článek 26 odst. 2, který uvádí, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.

Jako poslední bych chtěla zmínit rovněž článek 31 o právu na ochranu zdraví a článek 34 odst. 2 o právu přístupu ke kulturnímu bohatství, což nepochybně s právem životního prostředí také souvisí.

1.2 Institucionální zajištění ochrany životního prostředí

Při ochraně životního prostředí se uplatňují všechny tři úseky státní moci, moc zákonodárná, výkonná i soudní, ne všechny ale ve stejném rozsahu. Moc zákonodárná se podílí na ochraně především tvorbou právních předpisů, tedy činností normotvornou. Moc soudní naopak poskytuje ochranu prostřednictvím rozhodování o porušení práv a povinností, ať již se jedná o trestné činy proti životnímu prostředí vymezené v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob, nebo rozhodování ve správním soudnictví.

Institucionální zajištění ochrany životního prostředí je tedy prováděno státními orgány České republiky, které v tomto ohledu vykonávají státní správu na úrovni ústřední, regionální nebo místní. Podle toho také dělíme orgány veřejné správy na

¹¹ LANDOVÁ, B. K opatřením obecné povahy in Ochrana přírody, č. 5/2011. Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/res/data/026/003234.pdf?seek=> [online], [cit. 2013-01-22].

orgány ústřední, oblastní a místní. Jiné hledisko dělení, které se uplatňuje, je dělení na orgány obecné a zvláštní. Toto dělení je podle věcné působnosti jednotlivých orgánů.¹²

Orgánem vrchního státního dozoru na úseku životního prostředí je Ministerstvo životního prostředí, které bylo zřízeno v roce 1990 zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon je často označován a známý pod názvem kompetenční zákon. Ministerstvo životního prostředí je tedy ústředním orgánem státní správy pro:

- Ochranu přirozené akumulace vod
- Ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti podzemních a povrchových vod

V předchozích dvou bodech se o tyto kompetence dělí spolu s Ministerstvem zemědělství. Dále pro:

- Ochranu ovzduší
- Ochranu přírody a krajiny
- Ochranu zemědělského půdního fondu
- Výkon státní geologické služby
- Ochranu horninového prostředí, včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod
- Geologické práce a ekologický dohled nad těžbou
- Odpadové hospodářství
- Posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí, včetně těch, které přesahují hranice státu
- Myslivost, rybářství a lesní hospodářství v národních parcích
- Státní ekologickou politiku

Pro zabezpečení vrchního státního dozoru koordinuje ministerstvo činnost všech ministerstev a ústředních správních úřadů na úseku životního prostředí. Ministerstvo také řídí a zabezpečuje jednotný informační systém o životním prostředí, včetně plošného monitoringu na celém území České republiky. Jednotný informační systém

¹² DAMOHORSKÝ, M. České právo životního prostředí. Praha, Nakladatelství Karolinum, 2003, s. 68.

slouží ke shromažďování, zpřístupňování a zpracovávání informací. Kvalitní informace o stavu životního prostředí jsou nezbytné pro správné rozhodování v oblasti ochrany životního prostředí a pro efektivní uplatňování nástrojů environmentální politiky.¹³

Jak jsem již zmínila, působnost v oblasti životního prostředí nevykonává pouze Ministerstvo životního prostředí, ale také Ministerstvo zemědělství pro oblast vodního hospodářství, zemědělství a mimo území národních parků, kde tuto působnost vykonává Ministerstvo životního prostředí, také pro lesy, rybářství a myslivost, Ministerstvo pro místní rozvoj ve věcech územního plánování a stavebního řízení. Působnost Ministerstva zdravotnictví se uplatňuje v lázeňství a při ochraně veřejného zdraví. V oblasti životního prostředí působí ale také ostatní ministerstva - průmyslu a obchodu, kultury, financí a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.¹⁴

Správa v oblasti životního prostředí není vykonávána jen na ústřední úrovni, ale také na místní a regionální úrovni, kde tyto orgány mají mnohem bližší kontakt s danou oblastí a je tak možné tuto správu vykonávat efektivněji v závislosti na konkrétní oblasti. Na regionální úrovni vykonávají správu od roku 2001 nově zřízené kraje, jejichž působnost stanovil zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. Nynější působnost krajských úřadů vykonávaly okresní úřady, které za tím účelem zřizovaly referáty životního prostředí. Okresní úřady však byly na konci roku 2002 zrušeny a jejich působnost byla z části převedena na odbory životního prostředí, vytvářené v rámci krajských úřadů.

Na místní úrovni působí v oblasti životního prostředí také orgány obcí, podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a to jak v rámci samostatné, tak i přenesené působnosti.¹⁵ Podle výkonu přenesené působnosti se obce dělí na obce I. stupně, dále na obce II. stupně s pověřenými obecními úřady, které vykonávají působnost na území větším než je území obce. Tyto obce vykonávají působnost ve větším rozsahu, než v jakém je stanovena působnost pro obce prvního stupně. Hlavním důvodem pro tuto úpravu je především zkvalitnění výkonu státní

¹³ Viz § 19 zákona č. 2/1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.

¹⁴ Viz zákon č. 2/1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.

¹⁵ Podrobnější vysvětlení pojmů v následující kapitole.

správy, úspora finančních prostředků a centralizace výkonu státní správy pro více obcí do jednoho pověřeného obecního úřadu. Dále existují také obce III. stupně, které vykonávají působnost pro více obcí zároveň, obce s obecními úřady s rozšířenou působností.¹⁶

Dále bych v souvislosti s institucionálním zajištěním ochrany životního prostředí zmínila Českou inspekci životního prostředí, která je odborným orgánem státní správy v oblasti ochrany přírody. Byla zřízena v roce 1991 zákonem č. 282/1991 Sb., o české inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o speciální orgán s celostátní působností, samostatnou organizační složku státu, která je oprávněna vykonávat státní dozor v oblasti životního prostředí a která je přímo podřízena Ministerstvu životního prostředí spolu se Státním fondem životního prostředí. Inspekce se člení na ústřední a oblastní inspektoráty a v jejím čele stojí ředitel, který je jmenován a odvoláván ministrem životního prostředí. Je to odborný orgán, který dohlíží na dodržování závazných rozhodnutí správních orgánů v oblasti životního prostředí, právních norem a také vyžaduje odstranění nebo nápravu zjištěných nedostatků, přičemž je oprávněna provádět kontrolu uložených opatření za účelem odstranění zjištěných nedostatků. Má právo též ukládat pokuty a to až do výše pěti milionů na úseku ochrany lesa fyzickým i právnickým osobám, které svým jednáním nebo chováním poškodí nebo ohrozí životní prostředí v lesích.¹⁷

Mezi další instituce v oblasti ochrany přírody patří správy národních parků a chráněných krajinných oblastí, které vykonávají státní správu na území národních parků, chráněných krajinných oblastí a také jiných maloplošných území, nacházejí-li se na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti.

V neposlední řadě také stojí za zmínku institut veřejných stráží. Rozlišujeme stráž lesní, rybářskou, mysliveckou a stráž přírody. Každá ze stráží je upravena v jednotlivých složkových zákonech. Jejich postavení upravil a značně posílil zákon č. 238/1999 Sb., o novelizaci některých předpisů týkajících se veřejného činitele, ve

¹⁶ Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností jsou vymezeny v zákoně č. 314/2002 o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a o stanovení obcí s rozšířenou působností.

¹⁷ Viz zákon č. 282/1991 Sb., o české inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

znění pozdějších předpisů.¹⁸ Veřejné strážce měly před účinností trestního zákoníku postavení veřejného činitele. Od 1. ledna 2010 se však v souvislosti s veřejnými strážemi již nehovoří o veřejném činiteli, ale o úřední osobě. V případě veřejných strážů se jedná o úřední osoby, které nejsou státním orgánem, ale pomáhají státu vykonávat působnost v rozsáhlé oblasti ochrany životního prostředí. Veřejné strážce plní nejen funkci informační a odbornou, ale především dozorovou a strážní. Jedná se o velmi důležitý institut, který působí přímo ve volné přírodě a zajišťuje tak jednu z dalších a neméně důležitých složek ochrany přírody. Při své činnosti mohou veřejné strážce především ukládat blokové pokuty, zjišťovat totožnost osob, vstupovat na pozemky, ale i zadržet osobu, kterou přistihnou při porušování právních předpisů a tuto osobu odevzdat orgánům Policie ČR.

Za úřední osoby¹⁹ jsou považovány též veřejné strážce za podmínky, že plní úkoly státu nebo společnosti a používají při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů. Trestní zákoník poskytuje úředním osobám zvýšenou ochranu, se kterou je ale spojena též zvýšená odpovědnost. Ochranu poskytuje prostřednictvím skutkových podstat trestných činů násilí proti úřední osobě a vyhrožování s cílem působit na úřední osobu.²⁰ Trestní odpovědnost pachatelů při ochraně úředních osob nastupuje ale pouze tehdy, pokud byl čin spáchán v souvislosti s výkonem pravomoci a odpovědnosti úřední osoby. Úřední osoby mají ale také zvýšenou odpovědnost, neboť se sami mohou dopustit některých trestných činů, kdy subjektem trestného činu, může být pouze úřední osoba. V souvislosti s těmito trestnými činy hovoříme o subjektu speciálním. Jedná se o trestné činy zneužití pravomoci úřední osoby a maření úkolu úřední osoby z nedbalosti.^{21, 22}

1.3 Dílčí shrnutí

V této první kapitole jsem vymezila některé základní pojmy týkající se jak životního prostředí a jeho ochrany, tak také důležité instituce mající na ochraně

¹⁸ DAMOHORSKÝ, M. et al. Právo životního prostředí. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 69-70.

¹⁹ Viz § 127 odst. 1 trestního zákoníku.

²⁰ Podrobněji viz § 325 a 326 trestního zákoníku.

²¹ Podrobněji viz § 329 a 330 trestního zákoníku.

²² ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník. 2. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1351-1365.

životního prostředí svůj velký podíl. Životní prostředí je vše, co nás obklopuje. Sami bychom si měli uvědomit, co můžeme pro jeho ochranu udělat.

Ochrana životního prostředí je zakotvena v zákoně, který má v našem právním řádu nejvyšší právní sílu. Je to zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Základem a pilířem pro další ustanovení je preambule Ústavy, ve které se hovoří o odhodlání střežit zděděné bohatství a také článek 7 Ústavy, v němž je stanoveno, že Česká republika se zavazuje k šetrnému využívání přírodních zdrojů a ochraně přírodního bohatství.

S ústavním zakotvením ochrany životního prostředí souvisí také povinnost státu zabezpečit tuto ochranu institucionálně. Ať již se jedná o ústřední orgány, jako jsou Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo pro místní rozvoj, Česká inspekce životního prostředí, nebo o ty, které působí na regionální nebo místní úrovni. V rámci krajských úřadů jsou to jednotlivé odbory životního prostředí, na nižší úrovni potom obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pověřené obecní úřady nebo obecní úřady, které vykonávají státní správu pouze na území dané obce.

Při zamyšlení se nad posledně zmíněnými si myslím, že právě tyto hrají v ochraně životního prostředí velkou roli. Ať již vezmeme kterýkoli z jednotlivých složkových zákonů ze zvláštní části práva životního prostředí, vždy přijdeme na to, že právě obec má hlavní slovo. Je to zejména proto, že obec má k dané problematice nejbližší a sama tak dokáže v případě potřeby nejlépe reagovat na problémy, které se mohou vyskytnout v rámci její působnosti a najít v dané situaci nejvhodnější řešení.

2. Jednotlivé druhy nástrojů v ochraně životního prostředí

Nástroje ochrany životního prostředí lze v nejširším slova smyslu rozumět jakékoli prostředky ovlivňování stavu životního prostředí. V užším slova smyslu jde o prostředky a metody ovlivňování chování dalších subjektů ve vztahu k životnímu prostředí.²³

Nástroje ochrany životního prostředí lze dělit do dvou základních skupin. V první skupině se nachází nástroje přímého působení, které odpovídají určitým metodám právní regulace. Jde zejména o zákaz, příkaz, povolení, souhlas, aj. Ve druhé skupině se nachází nástroje působení nepřímého, které mají charakter mimoprávních nástrojů. Jsou to hlavně ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Do první skupiny, tedy nástrojů přímého působení, řadíme především nástroje administrativně-právní, koncepční a dále veřejnoprávní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky. Patří sem také nástroje sankční. Druhá skupina obsahuje zejména ekonomické nástroje, které představují významné a důležité nástroje ochrany životního prostředí. Jsou doplňkem nástrojů administrativně-právních, kdy v některých případech použití administrativně-právních nástrojů není dostačující. Použití ekonomických nástrojů je dle mého názoru v některých případech nutné, neboť administrativně-právní nástroje ne vždy zajistí ochranu životního prostředí v potřebném rozsahu.²⁴

2.1 Administrativně-právní nástroje

Administrativně-právní nástroje představují ukládání povinností ve formě zákazů, příkazů a omezení, z nichž vyplývá závazek něčeho se zdržet, něco strpět nebo něco vykonat. Povinnosti mohou být ukládány přímo zákonem nebo je možné uložení povinností na základě zákona prostřednictvím konkrétního nebo abstraktního aktu orgánu státní správy.²⁵ Není možné v zákoně předem vymezit všechny povinnosti tak, aby byly pokryty veškeré situace, které mohou nastat. V některých případech je vznik

²³ DIETSBIER, F. in DIETSBIER, F. Nástroje ochrany životního prostředí – role práva, Iuridicum Olomoucnense o.p.s., Olomouc 2011, s. 9.

²⁴ DAMOHORSKÝ, M. et al. Právo životního prostředí. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 36.

²⁵ STEJSKAL, V. Aktuální problémy administrativně-právních nástrojů ochrany přírody po euronovele zákona o ochraně přírody a krajiny in PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky práva životního prostředí, Masarykova univerzita Brno, 2005, s. 104.

povinností vázán na předchozí chování, které bylo v rozporu se zákonem, např. splnění uloženého nápravného opatření. Mohou také spočívat v plnění podmínek, za nichž byl souhlas příslušného orgánu státní správy udělen. V jednotlivých složkových zákonech jsou také stanovené povinnosti týkající se určitého chování, např. povinnost předcházet znečištění ovzduší nebo vzniku odpadů. Tyto povinnosti nejsou ale právně vynutitelné a jejich porušení není ani sankcionováno.²⁶

Charakteristickým znakem pro administrativně-právní nástroje je, že subjekt je postaven do situace, ve které má pouze jednu možnost chování. Jakékoli jiné chování by bylo v rozporu s právním řádem a tedy nežádoucím a protiprávním jednáním. Pro tuto skupinu nástrojů je charakteristická kontrola dodržování stanovených příkazů a zákazů státem, kdy v případě jejich neplnění dochází k vynucování žádoucího chování státem. Pojmovým znakem těchto nástrojů je tedy závaznost a vynutitelnost uložených povinností.²⁷

Mezi další administrativně-právní nástroje patří správní akty různých typů, např. povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření. Některé tyto akty jsou podmínkou pro vydání povolení, např. souhlas nebo stanovisko správního orgánu pro některé stacionární zdroje v územním a stavebním řízení, souhlas vodoprávního úřadu v řízení o povolení stavby nebo souhlas orgánu státní správy lesů s těžbou v lesích bez schváleného lesního hospodářského plánu nebo převzaté lesní hospodářské osnovy, má-li tato těžba přesáhnout 3 m³ na 1 ha lesa. Může se jednat také o různé druhy povolení, např. povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních.

Do skupiny administrativně-právních nástrojů patří také povinné vyhodnocování stavu životního prostředí a tzv. standardy. Tyto standardy vyjadřují různé druhy požadavků na stav životního prostředí, který je ještě únosný. Může jít o stanovení imisních a emisních limitů v zákoně o ochraně ovzduší nebo přípustné stupně znečištění vod a půd. Dalším institutem v oblasti administrativně-právních nástrojů je kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí. Tato kategorizace se uplatňuje ve většině složkových zákonů. V zákoně o odpadech je to kategorizace odpadů,

²⁶ DAMOHORSKÝ, M et al. Právo životního prostředí. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 38.

²⁷ SOBOTKA, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí in Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, s. 127.

v zákoně o lesích kategorizace lesů, v zákoně o vodách kategorizace vod a také v jiných dalších zákonech.

Do administrativně-právních nástrojů můžeme také započítat kontrolu a dozor vykonávaný v nejširším slova smyslu Parlamentem ČR. Dozor a kontrolu také provádějí příslušné orgány státní správy a Česká inspekce životního prostředí jako kontrolní orgán na úseku ochrany životního prostředí. Za tímto účelem zákon ukládá subjektům určité povinnosti. Jedná se o oznamovací povinnost, povinnost umožnit vstup do objektů, povinnost poskytování informací veřejnosti a také kontrolním orgánům. Obecným předpisem, který se na kontrolu a dozor použije, je zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, a v konkrétních případech se použijí také jednotlivé složkové zákony.

Právní odpovědnost, jako administrativně-právní nástroj, je představovaná odpovědností za způsobené ztráty na ŽP a delikt ní odpovědností, kterou rozdělujeme na odpovědnost za správní delikty a odpovědnost za trestné činy. Nezbytným prostředkem pro případy, kdy vydaná rozhodnutí nejsou dobrovolně plněna ani po uložení případných sankcí, je výkon rozhodnutí. V případě výkonu rozhodnutí jde také o vymáhání uložených pokut nebo nápravných opatření.

2.2 Koncepční nástroje

Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí hrají nezastupitelnou roli. Z povahy životního prostředí vyplývá nutnost dlouhodobých a komplexních řešení, které právě koncepční nástroje nabízí. Jsou to nástroje, které ovlivňují chování lidí do budoucna. Ať už se jedná o povinnost tento nástroj zpracovat nebo přijmout, anebo splnění povinnosti, která se ukládá na základě tohoto koncepčního nástroje.²⁸ Tyto nástroje jsou důležitým prostředkem pro zajišťování ochrany životního prostředí a též naplňování zásady trvale udržitelného rozvoje. Jednotlivé koncepční nástroje nalezneme ve složkových zákonech.

Koncepční nástroje v sobě zahrnují množství platných principů práva životního prostředí. Jedná se o princip prevence a předběžné opatrnosti, informovanosti, ale

²⁸ JANČÁŘOVÁ I. Ekologická politika, Masarykova univerzita Brno, 2004, s. 109.

i odpovědnosti státu. Koncepce jsou často podkladem pro konkrétní činnost a rozhodování nebo mohou být též základem pro jiné koncepční dokumenty. Tyto nástroje jsou v současné době hojně využívány, vedle nástrojů ekonomických a administrativních, ve všech oblastech ochrany životního prostředí.²⁹

Koncepční nástroje můžeme dělit podle různých hledisek. Jejich terminologie není vždy jednotná. Rozeznáváme politiky, programy a plány. Mohou být zpracovány jako krátkodobé (programy ke zlepšení kvality ovzduší), střednědobé (plány odpadového hospodářství) nebo dlouhodobé (Státní politika ochrany životního prostředí) a vydávány ve formě právního předpisu, opatření obecné povahy, správního aktu nebo interního aktu. Uplatní se při ochraně jednotlivých složek životního prostředí (plánování v oblasti vod, plány v oblasti ochrany ovzduší, plány péče o zvláště chráněná území), regulace zdrojů znečišťování (plány odpadového hospodářství) a také předcházení rizik (povodňové plány a havarijní plány). Koncepční nástroje můžeme dále také dělit podle jejich závaznosti. Nástroje, které jsou závazné pouze pro orgány veřejné správy (interní akty). Dále jsou to ty, které jsou důležité pro následné rozhodování správních orgánů (plán odpadového hospodářství obce nebo kraje, územní plán) a také ty, které jsou závazné přímo pro své adresáty (lesní hospodářské plány).³⁰

Právě pro jejich rozmanitost není možné stanovit jednotný proces vytváření a následnou realizaci a aplikaci koncepčních nástrojů.

2.3 Administrativní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky

Jedná se o poměrně nový institut, který se v českém právu teprve zakotvuje, ale umožňuje zajistit příznivější stav životního prostředí, než jiný obecně závazný právní předpis. Tuto skupinu prezentují prozatím veřejnoprávní smlouvy, registrace v programu EMAS a z určitého pohledu dobrovolnosti též provozování ekologického zemědělství, ale pouze dokud příslušný orgán nevyhoví žádosti o registraci subjektu.

²⁹ DAMOHORSKÝ, M. Koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu in DAMOHORSKÝ, M – STEJSKAL, V. (edit.). Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference, Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko 2003, s. 66.

³⁰ DIENSTBIER, F. Nástroje ochrany životního prostředí I. Dostupné z: http://www.pf.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-dokumenty/KSPP/Zivotko/Filip_D/ZPIp05na.pdf, [online], [cit. 2012-09-21].

Poté je již subjekt povinen plnit při provozování ekologického zemědělství povinnosti stanovené zákonem č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, bez možnosti dobrovolnosti. Jedná se např. o povinnost označování bio výrobků.³¹

Veřejnoprávní smlouvou se rozumí dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Bez ohledu na to, zda je jednou ze stran správní orgán, avšak s ohledem na veřejnoprávní charakter. Veřejnoprávní smlouva není správním aktem.³² V této oblasti jsou jimi myšleny dohody o ochranných podmínkách uzavřené mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem dotčeného pozemku dle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ke zřízení evropsky významné lokality, přírodní rezervace, přírodní památky, památných stromů a jejich ochranných pásem.

Dále k nim patří také smlouva dle § 45e odst. 4 téhož zákona, kterou vlastník pozemku může uzavřít s orgánem ochrany přírody a krajiny o způsobu hospodaření v ptačích oblastech. Dále bych zmínila dohody podle § 68 a 69 zákona o ochraně přírody a krajiny. Na základě těchto ustanovení mohou orgány ochrany přírody a krajiny uzavírat s vlastníky pozemků písemné dohody k provádění péče o pozemky z důvodu ochrany přírody a krajiny. Vlastník pozemku se v této smlouvě zaváže konat činnosti nad rámec povinností stanovených zákonem, nebo naopak zdržet se určitého jednání. Orgán ochrany přírody a krajiny mu dle § 69 za to může poskytnout finanční příspěvek.³³

Dalším institutem patřícím do této skupiny je registrace v programu EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), který obsahuje systém řízení podniku z hlediska ochrany životního prostředí. U nás je bohužel zatím právně zakotven pouze v usnesení vlády České republiky č. 466/1998 o schválení Národního programu zavedení systému řízení podniků a auditu z hlediska ochrany životního prostředí. Podrobněji ho upravuje nařízení ES 1221/2009. Jde o jeden z dobrovolných nástrojů, který motivuje podniky

³¹ DAMOHORSKÝ, M. et al. Právo životního prostředí. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 41.

³² Veřejnoprávní smlouvy jsou upraveny v části páté správního řádu od § 159.

³³ KNOTEK, J. Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny, [online], [cit. 2013-01-22]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/knotek.pdf>.

k odpovědnému přístupu a ke sledování a snižování dopadu jeho činností na životní prostředí. Je jedním ze způsobů zavedení systému environmentálního řízení.³⁴

2.4 Ekonomické nástroje

Ekonomické nástroje jsou představiteli nástrojů nepřímého působení. Jedná se o nástroje, které jsou doplňkovým prostředkem nástrojů administrativně-právních. Důvodem, který vedl k jejich zavedení, byla nemožnost zajištění dostatečné úrovně ochrany životního prostředí pouze pomocí nástrojů administrativně-právních. Jsou to opatření finanční povahy, jejichž cílem je přispět k ochraně životního prostředí. Nejedná se o sankce, ale váží se naopak k právem dovolenému jednání a jejich účelem je zabezpečit důslednější ochranu životního prostředí právě díky působení na finanční prostředky subjektů a také shromáždění peněžní masy, kterou je poté možno použít v rámci ochrany životního prostředí. Jsou významným zdrojem finančních prostředků. Tyto nástroje jsou obvykle zakotveny v zákonech a představují buď určitý náklad, který je třeba při výrobě vynaložit anebo naopak zvýhodnění, které je možné získat.

Hlavním cílem ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí je především přispívat k obnově a zlepšování kvality životního prostředí. To se projevuje zejména v:

- *minimalizaci nároků na čerpání neobnovitelných a šetrné využívání obnovitelných přírodních zdrojů, surovin, energie a minimalizaci záboru území;*
- *minimalizaci negativních vlivů na prostředí, emisí do ovzduší a vod, kontaminaci půd, produkce odpadů i hlukové zátěže a minimalizaci potenciálních rizik a havárií;*
- *důsledné ochraně, případně zkvalitnění a zvětšení základního přírodního a lidského potenciálu.*³⁵

Ekonomické nástroje plní několik funkcí současně. Dle mého názoru nejvýznamnější funkcí je funkce motivační. Motivační funkce představuje snahu o zlepšení stavu životního prostředí prostřednictvím působení na finanční prostředky.

³⁴ Dostupné z: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFZS9TOS](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFZS9TOS). [online], [cit. 2013-01-22].

³⁵ MEZŘICKÝ, V (ed.). Environmentální politika a udržitelný rozvoj, Vydání 1., Praha: Portál, 2005, s. 129.

Jinak řečeno člověka ekonomicky motivovat k použití způsobu, který bude šetrnější k životnímu prostředí. Další neméně důležitou funkcí je funkce fiskální. Díky této funkci dochází k hromadění finančních prostředků, které se poté použijí na některá opatření v rámci zlepšení stavu životního prostředí. Poslední funkcí je funkce kompenzační. Tato funkce má kompenzovat újmu vzniklou na životním prostředí, kterou bohužel nenesou pouze znečišťovatel, ale celá společnost.

Ekonomické nástroje využívají ke svému působení cenový mechanismus. Podle způsobu ekonomického působení lze ekonomické nástroje dělit na pozitivní a negativní. Pozitivní nástroje ekonomicky zvýhodňují ekologicky příznivější variantu. Může se jednat např. o dotace nebo zvýhodněné půjčky. Naproti tomu negativní nástroje znevýhodňují ekologicky méně příznivou variantu a naopak. Subjekt má tak možnost se sám rozhodnout, kterou variantu zvolí a jak bude na daný ekonomický nástroj reagovat.³⁶

System ekonomických nástrojů je tvořen následujícími druhy:

Poplatky za znečišťování či jiné poškozování životního prostředí (poplatky za ukládání odpadu na skládku, poplatky za vypouštění odpadních vod), poplatky za využívání přírodních zdrojů (poplatky za odnětí pozemků sloužících k plnění funkcí lesa, poplatky za odebírání povrchových a podzemních vod), uživatelské poplatky (poplatky za spotřebu látek poškozujících ozonovou vrstvu země) a daně, daňová zvýhodnění, dotace (ze státního rozpočtu a ze státního fondu životního prostředí), dary a jiná zvýhodnění, zvýhodněné půjčky a garance, úlevy, depozitně refundační systémy (záloha na vratné obaly a lahve), obchodovatelná emisní povolení, ekologické pojištění a cla.

Jako všechny nástroje a regulativní prostředky, mají i ekonomické nástroje své pozitivní a negativní stránky. Jako prostředek nepřímé regulace by neměly být používány v případě, kdy hrozí vážné poškození životního prostředí. V tomto případě by bylo efektivnější a jistější užití nástrojů přímé regulace, neboť při použití ekonomických nástrojů není vždy stoprocentně jistý výsledek. Naopak mezi jejich výhody lze zařadit inovativnost, konformitu, zvýšení efektivnosti vynakládání nákladů

³⁶ MEZŘICKÝ, V (ed.). Environmentální politika a udržitelný rozvoj, Vydání 1., Praha: Portál, 2005, s. 129.

na ochranu životního prostředí a také zvýšení pružnosti chování subjektů, které se mohou sami rozhodnout, zda zvolí ekologicky šetrnější způsob bez vedlejších poplatků, anebo zda půjdou cestou ekologicky méně výhodnou a budou raději platit poplatky za znečišťování.³⁷

Ekonomické nástroje ale mají především vést k šetrnějšímu využívání životního prostředí a také k jeho zachování, obnově a zlepšování.

2.5 Dílčí shrnutí

Při psaní této kapitoly jsem si uvědomila, že je velmi důležité, jaký druh nástroje nebo jejich vzájemná kombinace se v dané situaci použije. Ne vždy je výhodné některý druh nástrojů použít, i když by mohl vést k vyřešení problému, když případné užití jiného nástroje by v dané chvíli bylo efektivnější a méně náročné.

Uvedme si jako příklad ekonomické nástroje. Tyto nástroje nejsou absolutně použitelné ani absolutně účinné. Ne vždy je vhodné použít jako nástroj ochrany právě ekonomický nástroj. V některých případech, jedná-li se např. o emise nebezpečných látek vypouštěných do ovzduší, je vhodnější použít nástroj administrativně-právní ve formě zákazu vypouštění těchto látek, kdy subjektu není dána jiná možnost chování.³⁸

Dalším příkladem jsou veřejnoprávní subordinační smlouvy. Tyto smlouvy naopak pomáhají zajistit šetrnější a příznivější vztah k životnímu prostředí než by bylo možné např. pomocí nástrojů administrativně-právních. Je to zejména tím, že se jedná o dobrovolně uzavřené smlouvy mezi jednotlivými stranami, z nichž mohou jednotlivým stranám plynout výhody.³⁹

Postavení administrativně-právních nástrojů jako nástrojů nezastupitelných je pochopitelné. Tyto nástroje je možné použít k regulaci všech problémů v oblasti

³⁷ JANČÁŘOVÁ I., Ekologická politika, Masarykova univerzita Brno, 2004, s. 132.

³⁸ MOLDAN, B. a kol. Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Vydavatelství Karolinum, Praha, 1997, s. 59.

³⁹ STEJSKAL, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Praha, Linde, 2006, s. 516.

životního prostředí. Avšak jejich uplatnění v některých případech nástrojů není vždy tou nejvhodnější variantou.⁴⁰

V současné době prochází vývojem především nástroje ekonomické. Dochází ke stále většímu uplatnění tohoto druhu nástrojů. Ke změně v oblasti ekonomických nástrojů došlo v souvislosti s nově přijatým zákonem č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Tento zákon s účinností od 1. 1. 2013 ruší stávající právní úpravu týkající se podmínek obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Povolenky tak mohou být provozovateli od účinnosti tohoto zákona přiděleny bezplatně rozhodnutím Ministerstva životního prostředí nebo mohou být provozovatelem nakoupeny v dražbě.⁴¹

⁴⁰ SOBOTKA, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí in Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, s. 140.

⁴¹ ŽÁKOVSKÁ, K. Změny v právní úpravě ochrany ovzduší 2012. Dostupné z: http://www.prf.cuni.cz/documents/docs.php?id_trida=5&id_objekt=124&bCompact= [online], [cit. 2013-01-26].

3. Postavení obce z pohledu systému veřejné správy

3.1 Postavení obce jako samostatného územního samosprávného celku

Podle článku 99 Ústavy se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Z výše jmenovaného článku Ústavy vyplývá, že jde o územní společenství občanů, které mají právo na samosprávu. Jedná se také o veřejnoprávní korporaci. Toto postavení jí přiznává zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Je tedy právnickou osobou odlišnou od státu, která je oprávněna v mezích stanovených zákonem spravovat své záležitosti sama a na vlastní odpovědnost. Stejně tak může nakládat s vlastním majetkem, což je základním principem práva na samosprávu.

Z hlediska obce je nutné zmínit zákon č. 128/2000 Sb., o obecním řízení, který ve svých úvodních ustanoveních definuje obec jako základní územní společenství občanů. Obec tvoří celek, který je vymezen hranicí území obce.⁴² Co se týká tohoto předpisu, jde pouze o předpis organizační, ke kterému nutně musí přistoupit jednotlivé dílčí předpisy, které upravují otázky, v nichž je obec oprávněna jednat, ať se již jedná o výkon samosprávy nebo státní správy.

Pojem obec vyjadřuje v právním řádu České republiky základní samosprávné společenství občanů a také základní jednotku členění státu. Mezi základní znaky, jimiž je obec charakterizována, patří územní a osobní základ a právo na samosprávu. Tyto tři znaky vytváří samotnou podstatu obce.⁴³ Pojem obce tedy není vyčerpán pouze některým z již zmíněných znaků, ale je potřeba brát v úvahu všechny znaky. Nesrovnávat obec pouze s jejími orgány, které jsou oprávněny jednat a byly za tím účelem zvoleny, ale nezapomínat také na obyvatelstvo obce, které tvoří osobní základ

⁴² Viz § 1 zákona o obcích.

⁴³ KOPECKÝ, M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR a. s., 2010, s. 65.

a které je podle článku 21 odst. 4 LZPS oprávněno vykonávat správu věcí veřejných přímo prostřednictvím své účasti v místním referendu.⁴⁴

Území obce je tvořeno jedním nebo více katastrálními územími a je odděleno od jiných územních samosprávných celků hranicemi. V tomto území vykonávají orgány obce jak samosprávu, tak také státní správu. Každá část území České republiky musí patřit k některé obci, výjimku tvoří pouze vojenské újezdy. Ty jsou vytvořené pro zajišťování obrany státu a výcviku ozbrojených sil.⁴⁵ Ústava sama nehovoří o změnách hranic jednotlivých obcí, ale měnit hranice lze pouze s předchozím souhlasem obyvatel daného území, provedeným pokud možno referendem. V rozporu s Ústavou by ale byl případ, kdy by ke změně došlo zásahem státu. V tomto případě by šlo o zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu.⁴⁶ Měnit území obce lze:

- Sloučením obcí
- Připojením obce
- Oddělením části obce
- Změnou hranic obcí, při které nedochází ke sloučení obcí, připojením obce nebo oddělením části obce
- Změnou hranic obcí vyvolanou změnami jiných územních jednotek

Dalším znakem obce, který by neměl být opomenut, je osobní základ obce. Občané obce, jako vybraná skupina, mají ve vztahu k obci určitá práva a povinnosti. Občanem obce tedy je státní občan, který má v obci hlášený trvalý pobyt.⁴⁷ Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má následující práva:

- Volit a být volen do zastupitelstva obce, hlasovat v místním referendu
- Vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva obce k projednávaným věcem
- Vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce, nahlížet do rozpočtu obce, do usnesení orgánů obce a pořizovat z nich výpisy

⁴⁴ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář, 1. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 2.

⁴⁵ Podrobněji viz zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.

⁴⁶ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část, 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 135.

⁴⁷ Viz §16 odst. 1 zákona o obcích.

- Podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty, aj.⁴⁸

Tato práva mají i osoby starší 18 let, které vlastní na území obce nemovitost, nemají však právo volit a být volen do obecního zastupitelstva obce.

3.2 Právo obce na samosprávu

Posledním, avšak neméně důležitým znakem obce, je právo na samosprávu. Ústava hovoří ve svém článku 8 o tom, že se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Vedle tohoto článku se o právu na samosprávu územních celků zmiňuje také článek 87 odst. 1 písm. c), který se týká možnosti orgánů územní samosprávy podat ústavní stížnost proti nezákonnému zásahu státu a dále také články 99 až 102, které patří do hlavy sedmé s názvem Územní samospráva. Jak je uvedeno v nálezu ÚS⁴⁹, *ÚS 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.*

V Ústavě není nikde přesně vymezeno, co je to samospráva. Jsou tam uvedeny pouze meze, v nichž se mohou orgány v rámci samosprávy pohybovat a také, že právo na samosprávu nesmí být porušeno a podstatně omezeno. Samospráva je druhou nejdůležitější částí veřejné správy. Jedná se o jeden ze základních principů demokratického právního státu, které jsou pro fungování státu nezbytné. *Lze ji charakterizovat jako jednu z větví veřejné správy, vedle státní správy, jako projevu výkonné moci ve státě, a to větví nezávislou a státní správě nepodřízenou, vykonávanou subjekty od státu odlišnými. Samospráva je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky samosprávných korporací.*⁵⁰ Samospráva je projevem decentralizace veřejné správy. Hlavním úkolem samosprávné korporace tedy je rozhodovat samostatně o vymezených věcech, nejčastěji se jedná o záležitosti, které jsou obci nejbližší a o nichž je oprávněna samostatně rozhodnout.⁵¹ Se samosprávou

⁴⁸ Viz §16 odst. 2 zákona o obcích.

⁴⁹ Nález Ústavního soudu ÚS 34/2002.

⁵⁰ KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2003, s. 7.

⁵¹ KOPECKÝ, M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, Praha: Wolters Kluwer ČR a. s., 2010, s. 99.

samozřejmě souvisí také pojem veřejná moc⁵², jejíž součástí samospráva je a která ve své podstatě dohlíží, aby územní samosprávné celky vykonávaly právo na samosprávu ve stanoveném rozsahu. Na druhou stranu mohou samosprávné celky předpokládat, že jim bude poskytnuta ochrana před zásahy do rámce, který je pro samosprávu vyhrazen.⁵³

Rozsah úkolů, které patří do oblasti samosprávy, se v jednotlivých státech liší. Stát si sám ve svém zákonodárství určí, které úkoly budou plněny v rámci samosprávy. Avšak požadavek samosprávy je zakotven i v některých mezinárodních dokumentech, např. v Evropské chartě místní samosprávy, která byla přijata ve Štrasburku 15. října 1985. Pro Českou republiku vstoupila v platnost 1. září 1999. Jedná se o dokument, kterým se státy, které ji ratifikovaly, zavazují, že v ústavním zákoně uvedou právo na samosprávu jako samostatné právo, jedno ze základních politických práv. Jde o mezinárodní smlouvu, ke které mohou přistupovat státy, které jsou členy Rady Evropy.⁵⁴ V souvislosti s novelizací článku 10 Ústavy je taktéž součástí vnitrostátního právního řádu v otázkách přímo aplikovatelných a ještě neupravených vnitrostátními zákony a má tedy přednost v případě rozporu se zákonnou úpravou. Mezi principy, které musí uznávat všechny smluvní státy, patří ústavní vymezení práva na samosprávu, jeho pojmové vymezení, jakož i rozsah práva na samosprávu a také odpovědnost za výkon práva na samosprávu. Mezi další závazné principy patří také možnost měnit hranice samosprávných celků pouze po předchozím souhlasu obyvatelstva daného celku, zaručení svobodného výkonu funkcí volenými zástupci obyvatelstva a dozor nad výkonem samosprávné činnosti pouze za podmínek a v rozsahu stanoveném v zákoně.⁵⁵

⁵² *Veřejná moc je schopnost autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech jí nepodřízených subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně. Osoba, o jejíchž právech a povinnostech je rozhodováno, není v rovnoprávném postavení s orgánem veřejné moci a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.* (Podrobněji náleží Ústavního soudu ČR sp. zn. I.ÚS 41/1998 O prolínání veřejného a soukromého práva).

⁵³ KLÍMA, K. a kolektiv. Komentář k Ústavě a Listině, 2. díl, 2. rozšířené vydání, Plzeň Aleš Čeněk s.r.o., 2009, s. 100-102.

⁵⁴ Dostupné z:

<http://isap.vlada.cz/Dul/CESTY.NSF/91b9f824a0923e3bc1256dde0052230a/dd6e004154b6dc2a802566d70030a760?OpenDocument>, [online], [cit. 2012-08-22].

⁵⁵ KLÍMA, K. a kolektiv. Komentář k Ústavě a Listině, 2. díl, 2. rozšířené vydání, Plzeň Aleš Čeněk s.r.o., 2009, s. 102.

Dle mého názoru v naší ústavní úpravě chybí alespoň rámcové vymezení pravidel, podle kterých by zákonodárce v běžných zákonech snadněji určil, které záležitosti budou vykonávány v rámci státní správy a které v rámci samosprávy.

Podle článku 100 odst. 2 LZPS je obec vždy součástí územního samosprávného celku. Je třeba si ale uvědomit, že vztah obce a kraje není vztahem nadřízenosti a podřízenosti. Obec je základním samosprávným celkem a není-li pro výkon konkrétní působnosti stanoveno, že jde o působnost kraje, nebo nejedná-li se o výkon přenesené působnosti, je v tomto případě oprávněna činit úkony obec v rámci samostatné působnosti. Jedná se o princip subsidiarity působnosti obcí vůči působnosti krajů.

3.3 Samostatná a přenesená působnost obce

Obce jsou oprávněny vykonávat činnosti, které lze zařadit podle jejich charakteru buď do samostatné, nebo přenesené působnosti. S tímto souvisí obecně pojem působnost a pravomoc. Působností rozumíme okruh vztahů, jež je obec oprávněna regulovat, přičemž rozeznáváme působnost věcnou, osobní a územní. Naproti tomu pravomoc je soubor nástrojů, které má obec k dispozici za účelem plnění úkolů spadajících do její působnosti. Mimo jiné se jedná o nástroje ekonomické, právní, dozorní aj.

Věcná působnost, jako jeden z druhů působnosti, se dělí na působnost samostatnou a působnost přenesenou. Co se týká této problematiky, je nutné zmínit pojem dualismus veřejné správy, kde vedle sebe působí současně státní správa a samospráva. Orgány územních samosprávných celků se tak stávají nepřímými vykonavateli státní správy. Je na ně přenášena v rámci principu dekoncentrace státní správy část úkolů, které vykonávají právě v rámci přenesené působnosti. Vykonavatelem tedy zůstává stále stát. Na rozdíl od výkonu samostatné působnosti, což naopak souvisí s principem decentralizace veřejné správy, kdy vykonavatelem je subjekt odlišný od státu.⁵⁶

⁵⁶ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část, 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 147.

Samostatná působnost je zakotvena v Ústavě v článku 101 odst. 1, kde je stanoveno, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Vedle tohoto ústavního zakotvení je důležitý také § 7 zákona o obcích. Je v něm obsaženo, že *obec spravuje své záležitosti samostatně. 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 jen zákonem.*⁵⁷ Do samostatné působnosti by tedy měly spadat záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud zákonem nejsou svěřeny krajům, nebo nejedná-li se o výkon přenesené působnosti obce a také záležitosti, které do samostatné působnosti svěří zákon.⁵⁸ Výčet činností v rámci samostatné působnosti je demonstrativní, na rozdíl od činností v rámci přenesené působnosti, kdy jsou obce oprávněny činit pouze to, co jim zákon v této oblasti činit umožňuje. V tomto případě by to ani nemohlo být jinak, neboť nelze státní správu ani samosprávu věcnými výčty od sebe oddělit. Mnohem lepší by tedy dle mého názoru bylo, kdyby záležitosti spadající do samostatné působnosti byly definovány jako záležitosti místního významu, které mohou být místním společenstvím spolehlivě a na vlastní odpovědnost zvládnuty. A ne pokus zákonodárce o výčet samostatné působnosti v § 84, 85 a 102.⁵⁹ Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí při vydávání OZV zákonem, v ostatních záležitostech v rámci výkonu samostatné působnosti také jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.

Do samostatné působnosti obce patří tyto záležitosti:

Záležitosti týkající se existence obce a jejích územních změn, vnitřní organizace obce, rozpočtové hospodaření obce, hospodaření s obecním majetkem, podnikatelské aktivity obce, zakládání a zřizování právnických osob a organizačních složek obcí, zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, spolupráce obce s jinými subjekty, záležitosti rozvoje obce.

Činnosti, které vykonává obec v rámci samostatné působnosti, si hradí ze svého rozpočtu, na rozdíl od činností vykonávaných v rámci působnosti přenesené, na které dostává příspěvek ze státního rozpočtu.

⁵⁷ Viz §7 zákona o obcích.

⁵⁸ Viz §35 zákona o obcích.

⁵⁹ Srovnej s Pl. ÚS 38/97.

Obec může vykonávat v rámci samostatné působnosti také činnost normotvornou. Jde o vydávání OZV, k čemuž je oprávněno zastupitelstvo obce na základě článku 104 odst. 3 Ústavy. OZV mohou být vydávány k plnění úkolů samosprávy a musí být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení. Z toho lze vyvodit, že to, co je tímto upraveno, nemůže být obcemi upraveno rozdílně.⁶⁰

Dozor nad výkonem samostatné působnosti vykonává MV. Jedná se v tomto případě o dozor následný, kdy posuzuje v případě OZV jejich soulad se zákonem a v případě usnesení, rozhodnutí a jiných opatření obcí, kromě souladu se zákonem, také soulad s jinými právními předpisy. Jelikož se jedná ale o výkon samostatné působnosti, která je ústavně zaručena, nemůže OZV ani jiná opatření zrušit, ale pouze vyzvat obec k nápravě a poté navrhnout jejich sistaci, tj. pozastavení jejich účinnosti a následně předložit věc k posouzení ÚS, jedná-li se o OZV. V ostatních případech předložit věc krajskému soudu.

Při vymezení druhé věcné působnosti, tedy působnosti přenesené, je potřeba si uvědomit, že v tomto případě Ústava v článku 105 předpokládá, že zákon svěří výkon přenesené působnosti orgánům územních samosprávných celků a ne přímo územním samosprávným celkům, i když orgány obce nemohou samozřejmě existovat bez subjektu práva, tedy obce jako takové. Úkoly patřící do oblasti přenesené působnosti mají pro obce povahu povinností. Tyto povinnosti jsou jim ukládány přímo zákonem, opatřením orgánu na základě zákona nebo přímo dohodou samosprávného celku s jiným samosprávným celkem o přenosu výkonu přenesené působnosti, pokud to zákon umožňuje.⁶¹ Při výkonu přenesené působnosti se obec řídí nejen právním řádem, ale i usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. To však neplatí v případě vydávání nařízení obce, kdy se řídí pouze zákony a jinými právními předpisy. Jedná se o výkon státní správy, kdy orgány územních samosprávných celků ve své podstatě pomáhají státu v plnění jeho úkolů. Tyto úkoly tedy nečiní subjekt odlišný od státu, jako tomu bylo v případě samostatné působnosti. Výkon přenesené působnosti musí obec

⁶⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/1997.

⁶¹ KOPECKÝ, M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva, Praha: Wolters Kluwer ČR a. s., 2010, s. 191.

zabezpečit buď sama, nebo může uzavřít s jinou obcí veřejnoprávní smlouvu⁶². Po uzavření této smlouvy bude obec, přesněji řečeno její orgány, pro ni vykonávat přenesenou působnost.

V rozsahu výkonu samostatné působnosti jsou si všechny obce rovny, neboť je vymezen ústavně. Není tomu však v případě výkonu přenesené působnosti. Zákon o obcích ve svém ustanovení vymezuje z hlediska rozsahu výkonu státní správy tři typy obcí. Jedná se o obce, které vykonávají státní správu ve správním obvodu, kterým je území obce, tudíž v základním rozsahu. Dále obce s pověřeným obecním úřadem a obce s obecním úřadem s rozšířenou působností.

Pověřeným obecním úřadem je úřad, který koná jemu svěřený výkon státní správy ve správním obvodu určeném vyhláškou MV o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností. Pověřené obecní úřady nejsou nadřízené úřadům, které vykonávají státní správu v základním rozsahu. Pro všechny je společně nadřízený krajský úřad.

Obecním úřadem s rozšířenou působností jsou úřady, které mají proti ostatním některé další oblasti působnosti navíc. Po zrušení okresních úřadů na ně přešla značná část výkonu jejich působnosti. K této reformě došlo zejména z důvodu lepší dostupnosti, hospodárnosti a efektivnosti výkonu veřejné správy.

Podle § 62 zákona o obcích přísluší obcím k plnění úkolů v rámci přenesené působnosti příspěvek ze státního rozpočtu. Ze státního rozpočtu však nejsou hrazeny všechny výdaje. To v praxi znamená, že část výdajů musí obec hradit ze svého vlastního rozpočtu. Není ale přesně v zákoně stanoven postup určování výše těchto příspěvků na výkon přenesené působnosti, proto se de lege ferenda uvažuje o změnách v této oblasti. V případě nedostatečného příspěvku by mohlo dojít k ohrožení výkonu záležitostí spadajících do přenesené působnosti obce.

Nejdůležitější činností obce v oblasti přenesené působnosti je vydávání nařízení obce. Jedná se o činnost normotvornou, kdy je obec oprávněna vydávat na základě

⁶² Veřejnoprávní smlouvou rozumíme podle §159 správního řádu *dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší vztahy správního práva*. Přičemž rozeznáváme veřejnoprávní smlouvy koordinační a subordinační, podle charakteru subjektů, které veřejnoprávní smlouvy uzavírají. Koordinační uzavírají veřejnoprávní subjekty mezi sebou a subordinační je smlouva mezi veřejnoprávním subjektem a osobou, vůči níž výkon veřejné správy směřuje.

zákonného zmocnění, na základě zákona a k jeho provedení nařízení obce. K tomuto však musí mít konkrétní a výslovné zákonné zmocnění, které nalezneme ve zvláštních zákonech. To vyplývá z článku 79 odst. 3 Ústavy.

Dozor nad výkonem přenesené působnosti se ve své podstatě podobá dozoru nad výkonem samostatné působnosti. Krajský úřad nejprve vyzve obec k nápravě. V případě neúspěchu dojde k sistaci a následně je věc předložena ÚS s návrhem na zrušení, jde-li o nařízení obce. V případě jiného usnesení, rozhodnutí nebo úkonu může poté, co nedojde k nápravě, zrušit toto usnesení nebo jiný úkon krajský soud.

3.4 Vymezení a kompetence jednotlivých orgánů obce

Zákon o obcích uvádí, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce. Dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce, tj. orgány zřizované speciálně pro výkon přenesené působnosti.⁶³ Tento zákon ve svém ustanovení pouze opakuje to, co je obsaženo v článku 101 Ústavy a dále také v následujícím článku, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. V následujícím článku je stanoveno, že členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Zastupitelstvo je jediný orgán, o němž se Ústava zmiňuje. Této problematice se dále týká článek 21 LZPS, kdy občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců a za rovných podmínek mají přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. To znamená, že žádná skupina obyvatel nesmí být zvýhodňována a také naopak, žádné skupině nesmí být toto právo odepřeno.

Zastupitelstvo obce je dle mého názoru nejdůležitějším orgánem obce, jehož prostřednictvím obec spravuje nejvýznamnější záležitosti spadající do rámce místní samosprávy. V oblasti přenesené působnosti jedná zastupitelstvo pouze výjimečně.⁶⁴ Je vrcholným orgánem obce a také jediným orgánem, který je volen v přímých volbách. Počet členů zastupitelstva není přesně stanoven, ale vždy ho určí současné zastupitelstvo osmdesát pět dní před konáním voleb do nového zastupitelstva podle

⁶³ Viz §5 zákona o obcích.

⁶⁴ Jde o případ, kdy není zřízena rada obce. Potom je zastupitelstvo oprávněno vydávat nařízení obce v rámci přenesené působnosti.

velikosti územního obvodu a počtu obyvatel obce. Funkční období člena zastupitelstva je čtyřleté a jedná se o funkci veřejnou. Zastupitelstvo vykonává svoji činnost na zasedáních, která jsou veřejná. Ze zasedání se pořizuje zápis, do něhož je možné zpětně nahlédnout. Schází se nejméně jednou za tři měsíce, jinak dle potřeby.

Zastupitelstvu je vyhrazeno schvalovat rozpočet a závěrečný účet obce, rozhodovat o místním referendu, vydávat OZV, volit ze svých řad starostu, místostarosty a další členy rady obce a taktéž je z funkce odvolávat. Dále zřizovat a zrušovat obecní policii, rozhodovat o založení a rušení právnických osob, zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, aj.⁶⁵

Rada obce je charakterizována v rámci samostatné působnosti jako výkonný orgán obce. Při této činnosti odpovídá zastupitelstvu. V oblasti přenesené působnosti jí přísluší rozhodovat, stanoví-li tak zákon. Jedná se např. o vydávání nařízení obce, vydávání územního opatření o stavební uzávěře a o asanaci území.

Rada obce je tvořena starostou, místostarostou, popř. místostarosty a dalšími členy rady. Volí je zastupitelstvo obce ze svých řad. Počet členů musí být ze zákona lichý, v rozmezí pět až jedenáct a nesmí přesáhnout jednu třetinu členů zastupitelstva. Radu nemají obce, jejichž zastupitelstvo má méně než patnáct členů. V tomto případě plní funkci rady obce starosta, pokud nejsou tyto záležitosti svěřeny zastupitelstvu.

Rada nemá přesně stanovený interval, podle něž se musí scházet, ale schází se dle potřeby na základě svolání starosty. Jednání rady obce jsou neveřejná. Rada má vyhrazeny tyto pravomoci: připravuje návrhy pro usnesení zastupitelstva a zabezpečuje plnění jeho usnesení, zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, plní funkci zakladatele nebo zřizovatele vůči právnickým osobám a organizačním složkám obce založených nebo zřízených zastupitelstvem, není-li to svěřeno jemu, avšak s výjimkou obecní policie, vydává nařízení obce, řeší otázky organizační struktury obecního úřadu, ukládá v samostatné působnosti pokuty právnickým a fyzickým

⁶⁵ Taxativní výčet pravomocí obce stanoven v § 84 odst. 2 zákona o obcích. Podle dalšího odstavce téhož článku platí, že si zastupitelstvo může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoci vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2.

osobám, které jsou podnikateli. Tuto pravomoc je však oprávněna přenést na příslušný odbor obecního úřadu, aj.⁶⁶

Starosta zastupuje obec navenek, není však jejím zástupcem, je orgánem obce. Musí být občanem České republiky a volí ho ze svých členů zastupitelstvo, kterému je také odpovědný. Zpravidla svolává a řídí zasedání zastupitelstva a rady. V případě nepřítomnosti starosty ho zastupuje místostarosta. Místostarostů může zvolit zastupitelstvo i více.

Starosta stojí v čele obecního úřadu a odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce. Za obec podepisuje listiny. Pokud k některé činnosti je potřeba schválení zastupitelstvem nebo radou, může tak činit až po jeho schválení. Dále jmenuje a odvolává tajemníka obecního úřadu a také plní jeho funkci, pokud není v obci zřízena. Plní obdobné úkoly zaměstnavatele, např. uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce, pokud není zřízena funkce tajemníka obce, v opačném případě tyto úkoly plní vůči tajemníkovi a uvolněným členům zastupitelstva.^{67, 68}

Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník (jeho funkce zřízena v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností) a ostatní zaměstnanci zařazení do obecního úřadu. V případě samostatné působnosti plní úkoly, které mu svěří zastupitelstvo nebo rada obce. V přenesené působnosti vykonává činnosti, nejsou-li je oprávněny vykonávat jiné orgány obce. O vnitřní organizaci obecního úřadu rozhoduje rada obce, je oprávněna zřizovat a rušit odbory a oddělení v rámci obecního úřadu.

Pro výkon přenesené působnosti zřizuje starosta zvláštní orgány obce a jmenuje a odvolává jejich členy. Mezi zvláštní orgány patří mimo jiné povodňová a přestupková komise.

⁶⁶ Viz §102 odst. 1 a 2 zákona o obcích.

⁶⁷ Uvolnění členové jsou ti, kdo jsou pro funkci člena zastupitelstva uvolněni z předpisů pracovního práva a mají nárok na odměnu za plnění funkce. Na rozdíl od neuvolněných, kteří dostávají od svého zaměstnavatele pracovní volno s náhradou mzdy, aby mohli plnit funkci člena zastupitelstva.

⁶⁸ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část, 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 158.

Přestupková komise projednává ty přestupky, k jejichž projednání je příslušná obec. V jejím čele musí být osoba, která má vysokoškolské vzdělání v oboru práva v České republice nebo zkoušku zvláštní odborné způsobilosti.⁶⁹

Povodňovou komisi jako fakultativní orgán zřizuje rada obce k ochraně před povodněmi. Není-li zřízena, plní její funkci rada obce, jak vyplývá z ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách. V obcích s rozšířenou působností ji ale zřizuje starosta obligatorně, jak je stanoveno v § 79 odst. 1 téhož zákona a starosta je také jejím předsedou.⁷⁰

3.5 Místní agenda 21

Agenda 21 je rozsáhlý dokument z mezinárodní konference o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro, která se konala v roce 1992. Tento dokument se stal strategickým plánem rozvoje společnosti. Dokument určil hlavní směry omezení negativních projevů naší civilizace v různých oblastech (sociální rozdíly mezi bohatým a chudým světem, nedostatky ve zdravotní péči, globální ohrožení životního prostředí, expanze lidských sídel, nárůst populace, aj).⁷¹ Místní agenda 21 znamená uplatňování zásad trvale udržitelného rozvoje na místní úrovni. Během 90. let doznala Místní agenda velkého rozvoje v rámci celého světa a v současnosti je do tohoto projektu zapojeno několik desítek obcí v České republice.⁷²

Místní agenda 21 se snaží zvýšit kvalitu života obyvatel prostřednictvím spolupráce s veřejností, strategického plánování a řízení a kvalitní veřejné správy. Představuje metodu řízení kvality veřejné správy na bázi zavádění principů udržitelného rozvoje do denní praxe obecních úřadů. Jedná se zejména o zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů a plánování. Mezi principy trvale udržitelného rozvoje patří propojení základních oblastí lidského života, dlouhodobá perspektiva, předběžná opatrnost, prevence, kvalita života, zásada omezených možností životního prostředí,

⁶⁹ KOUDELKA, Z. Samospráva, Praha: Linde, 2007, s. 215.

⁷⁰ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část, 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 189.

⁷¹ Dostupné z: <http://www.agenda21.cz/>, [online], [cit. 2012-05-03].

⁷² Dostupné z: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFVZ8VR3/\\$FILE/mistni_agenda21.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFVZ8VR3/$FILE/mistni_agenda21.pdf), [online], [cit. 2012-05-03].

aj.⁷³ O jejím významu svědčí i to, že ji v roce 2006 MV přijalo mezi oficiální metody kvality veřejné správy.

3.6 Dílčí shrnutí

Cílem této kapitoly bylo především vytvořit si teoretický rámec a předpoklad pro rozsáhlou a z hlediska této práce nejdůležitější kapitolu následující. Obec jako základní územní samosprávný celek je oprávněna činit úkony jak v rámci samostatné, tak v přenesené působnosti. Na úseku ochrany životního prostředí jsou to jednotlivé složkové zákony, které jí ukládají plnit povinnosti týkající se konkrétní složky životního prostředí. Obec je tedy základní územní samosprávný celek, který je charakterizován třemi znaky - území obce, obyvatelstvo obce a právo obce na samosprávu, které je ústavně zaručeno. Územní samospráva není jako pojem v Ústavě nikde vymezena, ale její záruka je jedním z principů demokratického právního státu, bez něhož by nebylo možné o demokratickém právním státě hovořit a bylo by narušeno i samotné fungování státu. Jde o výkon veřejné správy subjekty odlišnými od státu. V našem případě jsou to obce a kraje. Obec je oprávněna jednat samostatně ve vymezených činnostech v podstatě bez zásahů a omezování státem. Jedná se o činnosti, které se bezprostředně samosprávné korporace týkají a jsou vymezeny především v zákoně o obecním zřízení.

Nejvýznamnější činností v oblasti samostatné působnosti je vydávání OZV, pomocí nichž může obec ukládat obyvatelům obce povinnosti různého charakteru, tedy i na úseku ochrany životního prostředí, údržby veřejného prostranství, zákazu znečišťování veřejných míst aj. Dohled nad vydáváním OZV provádí MV. Obce jsou povinny OZV po jejich přijetí odeslat MV.

⁷³ Dostupné z: [http://www.ekoznacka.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFHV0HSB](http://www.ekoznacka.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHV0HSB), [online], [cit. 2012-06-02].

4. Role obce v ochraně jednotlivých složek životního prostředí v rámci samostatné a přenesené působnosti obce

Velmi důležitou roli v ochraně životního prostředí hrají především orgány obcí a krajů, tedy orgány na místní a regionální úrovni. Jsou to právě tyto orgány, neboť ony mají k problémům v dané oblasti nejbližší a dokáží tak najít nejsnazší cestu k jejich řešení, případně ještě lépe k jejich předcházení. Jejich technická, personální, ale i informační vybavenost tedy poskytuje záruku ochrany životního prostředí na té nejnižší úrovni. Za tím účelem je jim jak v rámci výkonu samosprávy, tak i výkonu státní správy svěřena řada kompetencí a oprávnění při ochraně životního prostředí, které vykonávají zejména vydáváním obecně závazných právních předpisů. Obec například může vydat OZV za účelem zajištění čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, udržování a ochrany zeleně v obci, jakož i zajištění čistoty na veřejných prostranstvích, v parcích a jiných obdobných místech. Ale v oblasti samostatné působnosti mohou působit i prostřednictvím dozorovací činnosti nebo omezováním vlastnických práv za účelem ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Například v oblasti ochrany vod se jedná o území, v nichž je stanoven zvláštní režim kvůli ochraně podzemních a povrchových vod.

V následujících podkapitolách bych se ráda věnovala jednotlivým složkám životního prostředí, které se budu snažit do detailů rozebrat a zaměřit se především na působnost obce při jejich ochraně.

4.1 Ochrana ovzduší

Ochrana ovzduší byla a je jedním z hlavních zájmů státu. Jeho ochrana se řeší jak na místní, státní, tak i na mezinárodní úrovni. Ovzduší neboli atmosféra, plynný obal Země, je složen ze 78 % z dusíku, 21 % kyslíku, vodních par a ve zbytku z dalších stopových prvků. Je to vrstva, která chrání Zemi před nebezpečnou kosmickou a sluneční radiací a udržuje na naší Zemi stálou teplotu.

Vlivem člověka a jeho činností však dochází ke znečišťování ovzduší, ať už se jedná o výfukové plyny z automobilů, škodlivé látky vypouštěné do ovzduší z továren, komínů a lidských obydlí. Se znečišťováním ovzduší souvisí mnohé globální problémy,

mohu zmínit například kyselá deště, oteplování planety a skleníkový efekt a ztenčování ozonové vrstvy. Ozonová vrstva chrání naši Zemi před škodlivým ultrafialovým zářením. Poškozuji ji především látky nazývané freony, které se používaly v chladicích zařízeních, hasicích přístrojích nebo ve sprejích. Dnes se však již od jejich používání ustupuje nebo se již nepoužívají, především pro jejich škodlivý vliv na ozonovou vrstvu Země, kdy její ztenčování vede ke způsobení rakovinových onemocnění kůže a poškození očí. Ozonová vrstva však i nadále zůstává oslabená.

4.1.1 Ochrana ovzduší v rámci přenesené působnosti obce

Ochrana ovzduší má na území České republiky poměrně krátkou historii, na rozdíl od jiných složek životního prostředí. První komplexní úpravou je až zákon o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, který byl přijat v roce 1967. Předtím byla ochrana ovzduší zajišťována prostřednictvím zvláštních předpisů, např. stavebních nebo hygienických.⁷⁴

V této oblasti došlo k výrazným legislativním změnám. Byl přijat nový zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, který je účinný od 1. září 2012 a také zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozuji ozonovou vrstvu a o fluorovaných skleníkových plynech. Zákon o ochraně ovzduší je jednou z nejdiskutovanějších norem současnosti. Tyto dva zákony patří k nejdůležitějším pramenům práva v oblasti ochrany ovzduší. Tento zákon upravuje především práva a povinnosti provozovatelů zdrojů znečišťujících ovzduší, nástroje ke snižování množství látek, které znečišťují ovzduší, působnost správních orgánů a také opatření k nápravě a sankce. Druhý zmiňovaný zákon upravuje práva a povinnosti osob a působnost správních orgánů při ochraně ozonové vrstvy Země před nepříznivými účinky regulovaných látek a fluorovaných skleníkových plynů.

Nový zákon o ochraně ovzduší přináší některé novinky. Zákon sice stále dělí zdroje znečišťování na mobilní a stacionární, ale jednotlivé stacionární zdroje již dále nekategorizuje. Dělí je pouze na stacionární zdroje uvedené v příloze č. 2 k zákonu, tedy zdroje významnější a na stacionární zdroje v příloze neuvedené. V případě

⁷⁴ HADRABOVÁ, A. Veřejná správa životního prostředí, 1. vydání, Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, 2008, s. 85.

poplatkové povinnosti byl omezen okruh znečišťujících látek, za něž je poplatek placen. Vymezení těchto látek v příloze č. 4 k zákonu.⁷⁵

Ochranou ovzduší se dle § 1 zákona o ochraně ovzduší rozumí *předcházení znečišťování ovzduší a snižování úrovně znečišťování tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví způsobené znečištěním ovzduší, snížení zátěže životního prostředí látkami vnášenými do ovzduší a poškozující ekosystémy a vytvoření předpokladů pro regeneraci složek životního prostředí postižených v důsledku znečištění ovzduší.*

Působnost ústředního správního úřadu v oblasti ochrany ovzduší vykonává Ministerstvo životního prostředí. Pokud je zákonem o ochraně ovzduší stanovena působnost určena obecnímu nebo krajskému úřadu, jedná se o působnost přenesenou, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak. Působnost na úseku ochrany ovzduší vykonává tedy obecní úřad obce s rozšířenou působností a obecní úřad.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností je dotčeným orgánem státní správy v územním a stavebním řízení a v řízení o vydání kolaudačního souhlasu, kdy obecní úřad vydává podle § 11 odst. 3 závazné stanovisko z hlediska ochrany ovzduší u stacionárních zdrojů, které nejsou uvedeny v příloze dva k zákonu o ochraně ovzduší.

Obecní úřad má možnost vypracovat pro případ smogové situace⁷⁶ regulační řád. Regulační řád obsahuje opatření omezující provoz motorových vozidel, který by přispíval ke zhoršení smogové situace. Vydává ho obec formou nařízení, tedy v rámci přenesené působnosti a o jeho vydání informuje Ministerstvo životního prostředí.

Další možností obecního úřadu, jak ovlivnit kvalitu ovzduší v obci, je spolupráce na vypracování programu zlepšování kvality ovzduší, který nově zpracovává Ministerstvo životního prostředí a vydává ho ve formě opatření obecné povahy. Jeho účelem by mělo být především zlepšení stavu ovzduší v oblastech, kde často dochází k překročení některých imisních limitů. Tento program by měl být zároveň také

⁷⁵ Dostupné z: http://www.prf.cuni.cz/documents/docs.php?id_trida=5&id_objekt=124&bCompact= [online], [cit. 2013-01-25].

⁷⁶ Dle § 10 zákona o ochraně ovzduší je smogová situace stav mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění oxidem siřičitým, oxidem dusičitým a některými dalšími látkami překročí některou z hodnot stanovených zákonem.

v souladu s Národním programem snižování emisí⁷⁷ a díky některým jeho závazným částem by mohla být usnadněna kontrola jeho plnění, protože jeho plnění se stalo vymahatelné.

Správními orgány, které jsou povinny kontrolovat dodržování povinností provozovatelů stacionárních zdrojů znečištění, jsou vedle České inspekce životního prostředí také obecní úřady obcí s rozšířenou působností. V případě, že provozovatelé stacionárního zdroje znečištění neplní zákonem uložené povinnosti (obtěžují zápachem nad přípustnou míru, nedodržují přípustnou tmavost kouře), může obecní úřad obce s rozšířenou působností uložit provozovateli opatření ke zjednání nápravy, kterým může být i zastavení provozu. Jako problematické vidím ustanovení § 17 odst. 2, kdy nemusí být kontrolním orgánům umožněn přístup ke stacionárnímu zdroji za účelem provedení kontroly provozovatele stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci. Dále jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností také příslušné pro projednávání přestupků podle zákona o ochraně ovzduší. Tuto pravomoc podle předchozího zákona vykonávaly obecní úřady. Jsou oprávněny též ukládat pokuty a jejich příjem je příjmem obce s rozšířenou působností.

4.1.2 Ochrana ovzduší v samostatné působnosti obce

Významnou novinkou v novém zákoně o ochraně ovzduší je zavedení nízkoemisních zón, což jsou zóny s omezením provozu motorových vozidel, kdy obec může v OZV vymežit území nízkoemisní zóny a stanovit také emisní kategorie vozidel, které mají do zóny povolen vjezd. Jedná se o institut, který umožňuje obci vlastní legislativní činností působit na kvalitu ovzduší na území nebo části území obce.

Nízkoemisní zóna může být vyhlášena ve zvláště chráněných územích, v lázeňských místech a také v místech, kde byl překročen imisní limit některé z látek uvedených v příloze č. 1 k zákonu. Jedná se především o oxidy dusíku, oxid siřičitý a některé další prvky. Nízkoemisní zóny by však měly být vyhlášeny pouze v městech, kde je zajištěna dopravní obslužnost prostřednictvím hromadné dopravy a jejich účelem by mělo být zamezení vjezdu vozidel horších emisních kategorií například do

⁷⁷ Vypracovává ho Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s ústředními správními orgány nejméně jednou za čtyři roky a schvaluje ho vláda. Obsahuje úroveň znečištění a znečišťování, nástin vývoje v této oblasti, cíle a emisní stropy.

historických částí měst a také zlepšení kvality ovzduší v dopravně zatížených oblastech.⁷⁸

Obec si bude moci na základě předloženého návrhu Ministerstva životního prostředí určit, jaké typy motorových vozidel a místa, kam je v rámci svého území vpustí. Vyhlášení nízkoemisních zón je plně v rukou obcí. Ministerstvo životního prostředí dává obcím pouze možnost nízkoemisní zónu vyhlásit. Zkušenosti pro systém nízkoemisních zón čerpalo Ministerstvo životního prostředí v Německu.⁷⁹

Obec může v rámci samostatné působnosti vydávat OZV a tím regulovat a upravovat řadu oblastí. Může vydat vyhlášku, v níž stanoví podmínky pro spalování suchého rostlinného materiálu v otevřených ohništích nebo jeho spalování zakáže, ale pouze v případě, že zajistí jiný způsob likvidace daného materiálu. K tomuto kroku přistoupí v případech, kdy bude docházet k překročení některých imisních limitů. Pro obec tedy bude důležitá kvalita ovzduší nebo klimatické podmínky.

4.2 Ochrana vod

Další významnou a neméně důležitou složkou životního prostředí je voda. Voda tvoří neoddelitelnou a významnou složku životního prostředí, bez níž by nemohly existovat žádné živé organismy, včetně člověka. Jedná se o nezastupitelnou složku, která má velmi rozmanité využití. Člověk využívá vodu k zajištění své existence, k průmyslové výrobě, v zemědělství, v dopravě, ale i třeba ke sportu nebo k rekreaci. Aby však voda mohla plnit všechna svá možná využití, je nutné se zaměřit na zachování její jakosti a množství.⁸⁰

Ochrana vod byla na našem území v historii vždy poměrně rozsáhle zpracována, ať již se jednalo o nakládání s vodami povrchovými nebo podzemními. Býval to vždy jeden z nejpropracovanějších úseků veřejné správy. Bez povolení nebo

⁷⁸ Viz § 14 Důvodové zprávy k zákonu o ochraně ovzduší.

⁷⁹ Veřejná správa č. 20/2012, ročník XXIII, ze dne 4. 10. 2012, s. 3.

⁸⁰ DAMOHORSKÝ M, et al. Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 275.

souhlasu příslušných správních orgánů nemohl člověk činit téměř nic. O právní úpravě v této oblasti tedy mohu říct, že byla v historii vždy spíše striktní.⁸¹

Ochrana vod je komplexní činností spočívající v ochraně množství a jakosti podzemních a povrchových vod v souladu s předpisy evropských společenství i českého práva. Nejdůležitějším zákonem v této oblasti je zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen vodní zákon). Tento zákon upravuje *právní vztahy k povrchovým a podzemním vodám, vztahy fyzických a právnických osob k využívání povrchovým a podzemním vod, v zájmu zajištění trvale udržitelného užívání těchto vod*. Jeho účelem je zejména chránit povrchové a podzemní vody, stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod.

Za zmínku jistě stojí, především z důvodu úpravy ochrany vod, také zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon).

4.2.1 Ochrana vod v rámci přenesené působnosti obce

Na úseku státní správy ochrany vod vykonávají působnost vodoprávní úřady. Jako ústřední orgány působí Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství. Podle § 108 odst. 1 vodního zákona je Ministerstvo zemědělství v oblasti vodního hospodářství ústředním orgánem s obecnou působností, zatímco Ministerstvo životního prostředí má působnost taxativně vymezenou.⁸² Jejich působnost je označována jako sdílená. Mezi další vodoprávní úřady patří obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a na území vojenských újezdů též újezdní úřady. Působnost vykonávána podle vodního zákona je pouze působností přenesenou, vodní zákon nesvěřuje obcím ani krajům výkon samostatné působnosti. Podle článku 105 Ústavy je možné výkon přenesené působnosti svěřit orgánům samosprávy pouze,

⁸¹ HADRABOVÁ, A. Veřejná správa životního prostředí, 1. vydání, Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, 2008, s. 70.

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 A 69/2002-48 ze dne 23. října 2003, bližší vymezení v kapitole 2.2.

pokud tak stanoví zákon. Ve vodním zákoně je tak učiněno v § 126a. Pouze obecní úřady obcí s rozšířenou působností mají tzv. zbytkovou působnost. Vykonávají všechny kompetence, které nejsou vodním zákonem svěřeny jinému vodoprávnímu úřadu. Jinak všechny úřady mají působnost vymezenou taxativně.

Pověřené obecní úřady již nejsou podle vodního zákona vodoprávními úřady. Výkon jejich působnosti byl převeden na obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Jednalo se o působnost v oblasti povolování odběru povrchových a podzemních vod a souvisejících vodních děl pro potřeby fyzických osob a domácností. Ačkoli je voda věcí v právním slova smyslu, dle § 3 vodního zákona, nejsou povrchové ani podzemní vody předmětem vlastnictví, ani součástí nebo příslušenstvím pozemku, na němž, nebo pod nímž se vyskytují. Povrchové a podzemní vody jsou veřejným statkem.

Vodní zákon rozlišuje obecné a zvláštní nakládání s podzemními a povrchovými vodami. Toto rozlišení je především kvůli ochraně podzemních a povrchových vod před jejich neomezeným užíváním jako veřejného statku. Obecným nakládáním rozumíme užívání vod neomezeným okruhem uživatelů způsobem vzhledem k účelovému určení. Z toho plyne, že každý může bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu odebírat povrchové vody nebo s nimi jinak nakládat bez použití technického zařízení na vlastní nebezpečí a pro vlastní potřebu, aniž by tím bylo znemožněno užívání statku jiným uživatelem. Obecní úřad je však oprávněn toto obecné užívání rozhodnutím případně opatřením obecné povahy⁸³ upravit, omezit nebo dokonce zakázat. To je možné pouze, vyžaduje-li to veřejný zájem a je-li takový zásah nutný. Jinak do obecného nakládání s vodami obecní úřady nezasahují.

Nemůže však takto učinit v případě, týká-li se obecné nakládání s povrchovými vodami vodních toků tvořících státní hranice, v takovém případě je dle § 107 odst. 1 písm. c) tato působnost svěřena krajům. *Žádná z výše uvedených činností však nesmí ohrožovat jakost nebo zdravotní nezávadnost vod, narušovat přírodní prostředí, zhoršovat odtokové poměry, poškozovat břehy, vodní díla a zařízení, zařízení pro chov*

⁸³ Jedná se o institut zavedený správním řádem v roce 2006, upraven je v § 171-174. Stojí na pomezí mezi rozhodnutím a abstraktním právním aktem. Opatření obecné povahy se týká konkrétní věci a uplatní se vůči neurčitému okruhu adresátů. Přezkum je možný v rámci přezkumného řízení podle správního řádu, anebo ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy.

ryb a porušovat práva a právem chráněné zájmy jiných. Proto například není možné, aby někdo přehradil potok za tím účelem, aby získal vodu pro své soukromé užívání. Tímto omezuje možnost obecného užívání statku ostatními uživateli, nehledě na to, že dochází k poškození ekosystému v okolí potoka a ohrožení rostlin a živočichů.

Pro jiné užívání vod je třeba předchozího povolení, souhlasu nebo vyjádření vodoprávního úřadu. K takovému užívání je oprávněna pouze osoba, v jejíž prospěch je povolení, souhlas nebo vyjádření vydáno, tedy jeho adresát. V tomto případě se již jedná o nakládání zvláštní. Povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami je třeba, nejedná-li se o užívání obecné, zejména pro jejich odběr, akumulaci, vzdouvání, k využívání jejich energetického potenciálu nebo k jinému nakládání s nimi, k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a k jiným činnostem, které mohou mít vliv na kvalitu vod.⁸⁴ Povolení se vydává na omezenou dobu a obsahuje rozsah a účel užívání. Mohou v něm být uvedeny také podmínky pro jeho vydání.

Souhlas vodoprávního úřadu je naopak nutný tehdy, pokud se jedná o jiné činnosti v rámci zvláštního užívání, k nimž není třeba povolení, ale jedná se o činnosti, které mohou ovlivnit vodní poměry. Vodoprávní úřad musí vydat souhlas např. se stavbou v ochranných pásmech vodních zdrojů, stavbou a zařízeními na pozemcích, na nichž se nachází koryta vodních toků. Souhlas je závazný pro orgány, které rozhodují v řízení o povolení stavby, terénních úprav nebo o těžbě nerostů v případech uvedených výše. V souhlasu také mohou být uvedeny podmínky, za nichž se vydává a doba, na kterou se vydává.

Vyjádření není souhlasem ani povolením a nemůže je nahradit, mají-li být vydány. Není rozhodnutím ve správním řízení a není možné se proti němu odvolat. Souhlas vydává vodoprávní úřad v případech stanovených v § 18 vodního zákona.

Všechny výše zmíněné vodoprávní úřady, tedy i obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají v době mimo povodňovou působnost povodňových orgánů. V době povodňové přechází působnost povodňových orgánů na povodňové komise, kdy vodoprávní úřady jsou pouze jednou částí tvořící povodňovou komisi. Povodňové komise zřizují obce, pokud je v jejich územním obvodu pravděpodobnost

⁸⁴ Další činnosti jsou uvedeny v § 8 odst. 1 vodního zákona.

výskytu povodní. Povodňové orgány obcí jsou podřízeny povodňovým orgánům obcí s rozšířenou působností a zákon stanoví jejich působnost mimo povodň (zpracovávají povodňový plán obce, předkládají jej k odbornému stanovisku správci povodí), v době nebezpečí povodně (vyhlašují a odvolávají stupně povodňové aktivity), při povodni (informují o nebezpečí a o průběhu povodně) a v době po povodni (zabezpečují evakuaci a návrat evakuovaných občanů, zjišťují rozsah a výši povodňových škod).⁸⁵

Mezi další pravomoci vodoprávních úřadů patří vykonávat dozor nad jimi vydanými rozhodnutími, v rámci čehož jsou také oprávněny ukládat opatření k odstranění zjištěných závad. Při výkonu dozoru si mohou též vyžádat spolupráci odborných subjektů.

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností uplatňují stanoviska k územním plánům a regulačním plánům, s výjimkou územních plánů těchto obcí. V tomto případě se nejedná o závazná stanoviska, ale o stanoviska důležitá pro postupy podle stavebního zákona. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností mají postavení dotčených orgánů, proto v rámci zajištění objektivit nemohou vydávat stanovisko v případě, vydává-li územní nebo regulační plán obec, v níž vykonává působnost vodoprávního úřadu. V takovém případě vydává stanovisko krajský úřad.⁸⁶ Dále obecní úřady obcí s rozšířenou působností v rámci vodoprávního dozoru provádějí dozor nad vodními díly, jejichž stav by mohl ohrozit bezpečnost osob a majetku.

Obecní úřady dále také rozhodují v přenesené působnosti podle zákona o vodovodech a kanalizacích o uložení povinnosti připojit se na kanalizaci v případech, kdy je to technicky možné a vznikají nebo mohou vznikat odpadní vody. Výsledkem je rozhodnutí obecního úřadu, proti němuž je možné v zákonné lhůtě patnácti dnů podat odvolání. Dále také rozhodují o povinnosti veřejné služby na území obce, pokud není obec provozovatelem vodovodu. Účelem ustanovení je možnost uložit provozovatelům vodovodů a kanalizací zajištění služby v oboru zásobování pitnou vodou a odvádění odpadních vod v případě, kdy některý z provozovatelů ztratil schopnost tyto povinnosti plnit.

⁸⁵ HORÁČEK, Z. KRÁL, M. STRNAD, Z. VYTEJČKOVÁ, V. Vodní zákon č. 254/2001 Sb. v úplném znění s komentářem, Praha: Sondy s.r.o., 2011, s. 243-246.

⁸⁶ HORÁČEK, Z., KRÁL, M., STRNAD Z., VYTEJČKOVÁ, V. Vodní zákon č. 254/2001 Sb. v úplném znění s komentářem, Praha: Sondy s.r.o., 2011, s. 295.

4.2.2 Ochrana vod v rámci samostatné působnosti obce

Obec je oprávněna vykonávat správu drobných vodních toků nebo jejich ucelených částí, které obcí protékají, v rámci samostatné působnosti obce. Z postavení obce jako správce drobného vodního toku jí vznikají povinnosti, např. spolupracovat při zneškodňování havárií a udržovat koryta vodních toků ve stavu, který zabezpečuje dostatečnou průtočnost a hloubku vody při odvádění vody z území. Správci drobných vodních toků mají ale také k zabezpečení svých povinností určitá oprávnění, např. při výkonu svých práv a povinností vstupovat v nezbytném rozsahu na cizí pozemky nebo z důvodu péče o koryto vodního toku a v součinnosti s vlastníky pozemků odstraňovat nebo nově vysazovat stromy a keře.

Samostatná působnost obcí je stanovena také v zákoně č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích. Ustanovením, které souvisí se samostatnou působností obce, je § 26 zákona o vodovodech a kanalizacích. Obec dbá o rozvoj vodovodů a kanalizací na svém území, především jejich zapracováním do závazné části územně plánovací dokumentace. Zastupitelstvo obce je také oprávněno vydávat OZV, kterými upraví způsob náhradního zásobování pitnou vodou a způsob náhradního odvádění odpadních vod. To vyplývá především z existence specifických podmínek jednotlivých obcí, kdy by obec sama měla vlastní normotvorbou regulovat tuto oblast právní úpravy. Zastupitelstvo dále také rozhoduje prostřednictvím OZV o stanovení vodného a stočného dvousložkovou formou, kdy primárně je vodné a stočné stanoveno jednosložkově.⁸⁷

4.3 Ochrana lesa

Ochrana lesa a lesních společenství má na našem území dlouhou tradici. Vždy ale docházelo ke střetu zájmů mezi státem, celospolečenskými zájmy a zájmy soukromých vlastníků. Není pochyb o tom, že v různých obdobích české historie byla tato problematika regulována odlišně. Někdy docházelo k poměrně striktní úpravě na úseku ochrany lesa, tzn. ukládání velkého množství povinností a značné omezování vlastnického práva soukromých vlastníků lesů, jindy zase naopak právní úprava byla

⁸⁷ CHALOUPEK, V. a kolektiv. Zákon o vodovodech a kanalizacích č. 274/2001 Sb., v úplném znění k 1. lednu 2007 s rozšířeným komentářem, Praha: Sondy s.r.o., 2007, s. 65.

poměrně liberální. Pokud ale došlo k liberalizaci, mělo to často následky, které bylo poté nutno napravovat několik desítek let.⁸⁸

Základním předpisem na úseku ochrany lesa je zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, dále jen zákon o lesích. Hlavní pozornost je v něm věnována zájmu na ochraně a zachování lesů a lesních porostů. Cílem bylo především vytvořit právní úpravu, která by vyhovovala nejen hospodaření na velkých plochách státních lesů, ale též menším soukromým vlastníkům.⁸⁹ Ochrana lesa vymezuje v § 2 písm. e) lesní zákon jako činnosti směřující k omezení vlivu škodlivých činitelů, ochranná opatření proti škodlivým činitelům a zmírňování následků jejich působení. Je patrné, že se zde uplatňuje především princip prevence, zabránění vlivu škodlivých činitelů, spolu s principem odpovědnosti za škodu. Cílem právní úpravy ochrany lesa je na jedné straně zajistit odpovídající kvalitu lesních porostů, ale na druhé straně též zachování celkové rozlohy lesních porostů. V neposlední řadě je též důležité zajistit příznivé životní prostředí pro rostliny a živočichy, které využívají les a lesní porosty jako své přirozené prostředí.⁹⁰ Škodlivé činitele lze rozdělit na činitele biotické, kam patří např. houby, hmyz a zvěř a abiotické, což jsou především přírodní vlivy, vítr a sníh. Na kvalitu a četnost lesních porostů má ale v neposlední řadě vliv také člověk, který svou činností, nerozumným hospodařením v lesích, ale také znečišťováním klimatu, způsobuje poškození lesů a lesních porostů. V roce 2010 převládaly z abiotických vlivů především polomy, rozsáhlejší škody způsoboval také mokrá sníh. Z biotických vlivů to byl především výskyt podkorního hmyzu na smrku, kdy se jednalo hlavně o lýkožrouta.⁹¹

Dle mého názoru poměrně striktní právní úprava ochrany lesa a lesních porostů vyplývá právě z povahy lesa. Les je společenstvím mnoha organismů, rostlin i živočichů, kteří jsou na sobě závislí a žijí společně na vymezeném území. Lesem se

⁸⁸ HADRABOVÁ, A. Veřejná správa životního prostředí, 1. vydání, Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, 2008, s. 114.

⁸⁹ DROBNÍK J., DVOŘÁK P. Lesní zákon. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. IX.

⁹⁰ DAMOHORSKÝ, M. et al. Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 320.

⁹¹ Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství v České republice v roce 2010. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/mze/ministerstvo-zemedelstvi/vyrocní-a-hodnotící-zpravy/zpravy-o-stavu-lesa-a-lesního/> [online], [cit. 2012-08-05]

rozumí *lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa*.⁹² Pokud se zamyslíme nad tím, jaké funkce plní les, jistě nás jich napadne hned několik. Funkce lesa se dají rozdělit na produkční (kam patří využití lesa k produkci dřeva) a mimoprodukční. Les je především významným producentem kyslíku, zásobárnou vody, útočištěm a životním prostředím pro mnohé rostliny a živočichy, zachycuje prach a škodlivé látky, zabraňuje erozi půd, ale je i místem odpočinku a rekreace pro člověka.

Z důvodu ochrany přírody, která je veřejným zájmem, mohou být některé funkce lesa omezeny. K omezení lesního hospodaření může dojít rozhodnutím správního orgánu nebo toto omezení může vyplývat již ze samotného právního předpisu. Pokud by omezení vyplývalo z právních předpisů, měl by vlastník lesa nárok pouze na náhradu zvýšených nákladů, které by mu omezením jeho práv vznikly, ne však již na náhradu újmy za omezení lesního hospodaření. Tyto situace mohou vést až ke vzniku sporu, který se řeší soudní cestou.⁹³

4.3.1 Ochrana lesa v přenesené působnosti obce

Na úseku ochrany lesa vykonávají státní správu lesů obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a Ministerstvo zemědělství jako ústředí orgán státní správy, ovšem s výjimkou lesů v národních parcích, kde vykonává působnost ústředního orgánu Ministerstvo životního prostředí.⁹⁴ Státní správu lesů ve vojenských lesích⁹⁵, které jsou v působnosti Ministerstva obrany, vykonává Vojenský lesní úřad.

Značný problém způsobuje rozdělení kompetencí mezi Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí, které vykonává působnost pouze v lesích v národních parcích, kterých je necelé 1 % území České republiky. Kontrolním orgánem na úseku ochrany lesa je také Česká inspekce životního prostředí, která má také právo ukládat pokuty za správní delikty a nápravná opatření. Ta ale podléhá Ministerstvu životního prostředí. Stejně tak poplatky za odnímání lesních pozemků

⁹² Viz § 2 lesního zákona.

⁹³ STEJSKAL, V. Omezení lesního hospodaření z důvodu ochrany přírody in DAMOHORSKÝ M. Pocta Doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, Csc. k jeho 70. Narozeninám, PF UK Praha, 2007, s. 194-198.

⁹⁴ Vymezení působností mezi Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem životního prostředí v kapitole 2.2.

⁹⁵ Ustanovení § 29 odst. 1 a 2 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky blíže vymezuje vojenské lesy jako lesní pozemky, které jsou objekty důležitými pro obranu státu.

putují do Státního fondu životního prostředí, který opět má ve své moci Ministerstvo životního prostředí.⁹⁶

Obecní úřad obcí s rozšířenou působností vykonává podle lesního zákona působnost v mnoha oblastech. Důležité je ustanovení § 48 odst. 3 téhož zákona, které stanoví, že obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají působnost i ve všech dalších případech, není-li zákonem stanoven jiný orgán státní správy lesů. Toto vymezení působnosti je stanoveno z důvodu, že v příslušném ustanovení nemohou být ani zdaleka uvedeny veškeré kompetence daných orgánů.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností rozhoduje v pochybnostech, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa a též o prohlášení pozemku za pozemek určený k plnění funkce lesa. Rozhodování o tom, zda jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa, by mělo být prováděno nejen na základě faktického stavu pozemku, ale i toho, jak k současnému stavu pozemku došlo, zda to bylo legálně či nikoli.⁹⁷ Rozhoduje také o dělení lesních pozemků, při němž výměra jednoho dílu klesne pod 1 ha. Rozhodnutí by však nevydal v případě, pokud by dělením vznikly pozemky nevhodného tvaru nebo velikosti, neumožňující řádné hospodaření v lese. Pojem pozemek nevhodné velikosti užitý v lesním zákoně je ale neurčitý právní pojem, jak rozhodl Krajský soud v Plzni⁹⁸, a obecní úřad je povinen tento pojem vyložit a zabývat se jím.

Obecní úřad také rozhoduje o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa. Může tak být učiněno rozhodnutím vydaným ve správním řízení. V případě, kdy je zákaz třeba aplikovat co nejdříve, je možné, aby obecní úřad s rozšířenou působností vydal nařízení, v němž vstup do lesa zakáže nebo omezí. K takovému rozhodnutí dochází např., hrozí-li nebezpečí polomů nebo požárů či pádu zavěšených větví. Rozhodnutí může být vydáno i pro větší území, než je správní obvod, v němž vykonává působnost obecní úřad obce s rozšířenou působností. Dle mého názoru je ale praktičtější a jistě i vhodnější, aby rozhodnutí o omezení nebo vyloučení bylo vydáváno na co

⁹⁶ DAMOHORSKÝ, M. Aktuální otázky lesního práva in DAMOHORSKÝ, M. – STEJSKAL, V. Právní úprava ochrany lesa. Procesní právo ochrany životního prostředí. Sborník z mezinárodní konference, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha, 2005, s. 42.

⁹⁷ DROBNÍK J., DVORÁK P. Lesní zákon. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 9.

⁹⁸ Rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30 Ca 302/2002-107 ze dne 6 října 2005.

nejnižší úrovni, neboť mohou být co nejpřesněji posouzeny specifické podmínky potřeby daného opatření.

Pro konání hromadných nebo organizovaných sportovních akcí je nutné učinit oznámení obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, který může rozhodnout o stanovení podmínek pro konání akce. Dále také stanoví rozsah a způsob zabezpečovacích opatření, která jsou povinni provést vlastníci nemovitostí nebo investoři staveb a zařízení k zabezpečení pozemků, staveb a zařízení před hrozícími škodami. Jedná se o taková opatření, která jsou skutečně nutná a nezbytná k odvrácení nebo zabránění reálně hrozící škody.⁹⁹

Obecní úřad obce s rozšířenou působností má také určité kompetence v souvislosti s povolením výjimky ze zákazu některých činností v lese.¹⁰⁰ O výjimce rozhoduje vlastník lesa a není na ní právní nárok, ani není stanovena její forma. Obvykle se jedná o úmluvu v písemné formě a za úplatu. Obecní úřad obce s rozšířenou působností má právo do udělení výjimky zasáhnout v případě, kdy by mohla být poškozena práva vlastníků sousedních lesů. Toto ustanovení se mi jeví trochu nepraktické, neboť vlastník lesa těžko dokáže posoudit, zda udělená výjimka může ovlivnit sousední vlastníky či nikoli a má jistě na zřetelu hlavně své ekonomické a jiné soukromé zájmy, proto by měla být ze strany státního orgánu správy lesů zajištěna důsledná kontrola nad rozhodnutím vlastníka o povolení výjimky.¹⁰¹

Obecní úřad může uložit vlastníku lesa opatření v případech mimořádných okolností. Tato opatření jsou v zákoně taxativně vymezena.¹⁰² V neposlední řadě také uplatňuje stanovisko k územně plánovací dokumentaci, není-li příslušný kraj nebo ministerstvo, vydávají souhlas k vydání územního rozhodnutí, jímž mají být dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa do výměry 1 ha, a souhlas k vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo využití území do 50 m od okraje lesa.

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, čj. 5 As 2/2004-55.

¹⁰⁰ Činnosti, které jsou zakázány v lese, uvádí v demonstrativním výčtu § 20 lesního zákona, jedná se o zákaz rušit klid a ticho, těžít stromy a keře nebo je poškozovat, provádět terénní úpravy, znečišťovat les odpady a odpadky aj. Výčet samozřejmě nemůže být taxativní, neboť jsou zakázány všechny činnosti, které by mohly poškozovat kvalitu a rozlohu lesů a lesních porostů.

¹⁰¹ DROBNÍK J., DVOŘÁK P. Lesní zákon. Komentář, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 60.

¹⁰² Taxativní výčet možných opatření v § 32 odst. 2 lesního zákona.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností provádí také dozor nad dodržováním ustanovení lesního zákona, a zda vlastníci lesa hospodaří podle schválených plánů nebo převzatých osnov. Ukládá nápravná opatření při zjištěných nedostatcích a v případě hrozícího nebezpečí též nezbytná opatření k jeho odvrácení. Smyslem je dosáhnout stavu, který bude v souladu s právními předpisy. Správní orgán ale není povinen ze zákona stanovit konkrétní postupy, kterými má být nápravy dosaženo. Obecní úřad obce s rozšířenou působností je také příslušný k ukládání pokut za přestupky v oblasti ochrany lesa. Při porušení povinností v rámci obecného užívání lesa může uložit pokutu od 5000 Kč až do výše 15 000 Kč tomu, kdo provádí v lese činnosti zakázané a nepovolené nebo pokutu do výše 100 000 Kč tomu, kdo nesplní opatření uložená rozhodnutím orgánu státní správy lesů. Tomu kdo např. úmyslnou činností způsobí značné škody na lese a ohrozí tím plnění jeho funkcí, může uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč.¹⁰³

4.3.2 Ochrana lesa v samostatné působnosti obce

Podle článku 101 odst. 3 Ústavy jsou obce veřejnoprávními korporacemi, mající právo vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Z tohoto ustanovení vyplývá, že se obec může ocitnout v postavení vlastníka lesa a tak jí stejně jako ostatním vlastníkům lesní zákon ukládá určitá práva a především povinnosti, která jako vlastník lesa musí plnit.

Mezi základní povinnosti patří, aby při hospodaření nepoškozovala zájmy jiných vlastníků a funkce lesa byly zachovány a byl také zachován fond lesních dřevin. Obec jako vlastník je povinna např. obnovovat lesní porosty stanovištně vhodnými dřevinami a vychovávat je včas a soustavně tak, aby se zlepšoval jejich stav a zlepšovalo se též plnění funkcí lesa. Vlastník, tedy obec, je povinen provádět taková opatření, aby se předcházelo a zabránilo působení škodlivých činitelů na les. Je povinen zvyšovat odolnost lesa a jeho stabilitu vhodnou skladbou dřevin a jejich rozmístěním a hospodařit v lese tak, aby jeho činností nebyly ohroženy lesy sousedních vlastníků.

¹⁰³ Pokutu dle ustanovení lesního zákona vybírá a vymáhá ten, kdo ji uložil a je příjmem Státního fondu životního prostředí.

4.4 Ochrana půdy

Půdou rozumíme zemský povrch a současně i hmotný substrát Země. Půda je spolu s dalšími složkami životního prostředí nenahraditelnou součástí lidského života, kterou člověk potřebuje k zabezpečení života na Zemi. Je také důležitým předpokladem pro zemědělskou výrobu a má i jiné mimoprodukční funkce. Zajišťuje koloběh vody v přírodě, je jejím rezervoárem, zdrojem surovin, minerálů a ostatního přírodního bohatství. Přesto si člověk stále neuvědomuje, že svým chováním často přispívá k degradaci a znehodnocení půd, což je jeden z nejvýznamnějších globálních problémů lidstva. Poškozováním rozumíme snižování jejich úrodnosti a následně i snížení hospodářského výnosu.

V rámci ochrany půd se zaměřujeme na ochranu půdy před neuváženou zástavbou, nadměrným používáním pesticidů a hnojiv, nevhodným způsobem obdělávání a také před půdní erozí. Půdní erozí je ohrožena více než polovina zemědělské půdy na našem území. Takové vysoké číslo odpovídá neuváženému hospodaření na zemědělské půdě v minulosti, kdy byly rozorány meze a provedeny nepřiměřené zásahy do krajiny vykácením volně rostoucích stromů. Právě kvůli zabránění dalšímu šíření půdní eroze se Ministerstvo zemědělství snaží o zpřísnění kritérií pro hodnocení půdy poškozené erozí.¹⁰⁴ Především bychom se měli zamyslet nad tím, do jaké míry bychom měli úrodnou půdu přeměňovat na plochy pro výstavbu budov a lidských obydlí.

Veškerá půda na území České republiky podléhá určité právní regulaci, avšak nejvýznamnějšími druhy jsou samozřejmě pro své funkce půda lesní a zemědělská. Oba tyto druhy půd společně zaujímají 87 % procent rozlohy našeho území.¹⁰⁵ Zemědělský půdní fond představuje 1/2 rozlohy České republiky a právem je tedy jeho ochraně věnován samostatný zákon, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Zákon ve svém ustanovení stanoví, že *uživatelé zemědělského půdního fondu jsou povinni hospodařit tak, aby nedocházelo k jeho devastaci a zhoršování jeho potřebných vlastností pro zemědělskou výrobu.*

¹⁰⁴ Dostupné z: <http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/ministerstvo-zemedelstvi-chce-vetsi-ochranu-pudy-pred-erozi> [online], [cit. 2012-11-28].

¹⁰⁵ DAMOHORSKÝ, M. et al. Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 295.

Předmětem ochrany poskytované zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu je zemědělský půdní fond, v němž jsou zahrnuty pozemky zemědělsky obhospodařované a dále půda, která byla nebo má být zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není, rybníky s chovem ryb a vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby – polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou, ochranné terasy proti erozi apod.¹⁰⁶

Soustava orgánů ochrany zemědělského půdního fondu je uvedena v § 13 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a těmito orgány jsou pověřené obecní úřady, obecní úřady obce s rozšířenou působností, krajské úřady, Ministerstvo obrany pro území vojenských újezdů, správy národních parků pro území národních parků a Ministerstvo životního prostředí jako ústřední orgán. Působnost, která je těmto orgánům stanovena zákonem, je působností přenesenou.

4.4.1 Ochrana půdy v přenesené působnosti obce

Pověřený obecní řad jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu je oprávněn uložit vlastníku půdy změnu kultury zemědělského půdního fondu, což znamená přeměnu nezemědělské půdy na zemědělskou, avšak pouze na území, o rozloze do 1ha v případě ohrožení životního prostředí. Tato možnost je v zákoně upravena poměrně široce a to proto, aby mohly být postihnuty různé důvody ohrožení životního prostředí. Pověřené obecní úřady jsou také kontrolním a dozorovým orgánem. V případě zjištění, že vlastníci půdy nebo nájemci nepostupují v souladu s ustanoveními zákona, mohou ukládat odstranění zjištěných závad a za tím účelem jim je svěřeno též oprávnění ukládat pokuty, které jsou z 50 % příjmem Státního fondu životního prostředí a z 50 % příjmem orgánu, který pokutu vydal. V případě porušení povinností na úseku ochrany zemědělského půdního fondu se jedná o objektivní odpovědnost. Skutkové podstaty jsou upraveny v § 20 odst. 2 a jsou jimi např. odnětí půdy bez souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, změna kultury pozemku, aj.

¹⁰⁶ Ustanovení § 1 odst. 2 vykládá pojem pozemky zemědělsky obhospodařované jako ornou půdu, vinice, chmelnice, zahrady, ovocné louky, sady, pastviny.

Obecní úřady obce s rozšířenou mají proti pověřeným obecním úřadům stanoven širší okruh působnosti. Ukládají změnu kultury zemědělského půdního fondu na pozemku o rozloze více než 1ha a rozhodují o udělení souhlasu se změnou louky nebo pastviny na ornou půdu. Zatímco změna v opačném směru je závislá pouze na rozhodnutí vlastníka a poté na zápisu v katastru nemovitostí. Změna druhu pozemku je možná pouze na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.¹⁰⁷ Orgán ochrany zemědělského půdního fondu má v tomto řízení postavení dotčeného správního orgánu a vydává pro něj souhlas, který má formu závazného stanoviska.¹⁰⁸

Dále udělují souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a o odvodu, který za toto odnětí bude předepsán.¹⁰⁹ Podle metodického pokynu Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 1996 čj. OOLP/1067/96 jsou pozemky rozdělené do pěti tříd podle jejich úrodnosti a jsou v něm také stanoveny účely, pro které lze půdu náležející do určité třídy odnímat.¹¹⁰ V pochybnosti jim též náleží rozhodnout, zda je půda součástí zemědělského půdního fondu. Při vydání tohoto rozhodnutí se postupuje podle správního řádu. Jde o rozhodnutí podle § 65 soudního řádu správního a není rozhodnutím předběžné povahy, proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.¹¹¹

Obecní úřady obce s rozšířenou působností dále uplatňují podle § 5 odst. 2 stanovisko k regulačním plánům a k návrhům vymezení zastavěného území z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu.

Usměrňují a sjednocují výkon státní správy na úseku ochrany zemědělského půdního fondu, který zajišťují pověřené obecní úřady na území svého správního obvodu. Dozírají, jak tyto orgány ochrany zemědělského půdního fondu plní své úkoly,

¹⁰⁷ Upraveno v § 80 odst. 2 písm. e) a § 96 odst. 2. písm. g) stavebního zákona.

¹⁰⁸ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009 čj. 9 As 21/2009-150 NSS potvrdil, že závazné stanovisko je úkonem podle části čtvrté správního řádu, při jehož vydání se postupuje podle § 154, který odkazuje na použití formálních náležitostí správního rozhodnutí. Obsah stanoviska by měl tedy zahrnovat i určitou formu odůvodnění.

¹⁰⁹ V rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 2. 2001, čj. 31 Ca 136/2000-13 je stanoveno, že výše odvodu stanovená v souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu je pouze orientační. O přesné výši odvodů za odnětí rozhodne až na základě skutkového a právního stavu orgán ochrany zemědělského půdního fondu.

¹¹⁰ KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, Praha: Leges, 2012, s. 78 a 79.

¹¹¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008 – 80 (publikované pod č. 1999/2010 Sb. NSS).

provádějí kontrolní činnost a dávají jim podněty k tomu, aby uplatnily ve své působnosti opatření k odstranění zjištěných závad. Důležité je také ustanovení, které uvádí, že obecní úřady obce s rozšířenou působností vykonávají státní správu všude tam, kde není příslušný jiný orgán státní správy. Jejich působnost je tedy vymezena i jako působnost zbytková.

4.4.2 Ochrana půdy v samostatné působnosti obce

Obecní úřad se může díky oprávnění vlastnit majetek ocitnout v postavení vlastníka půdy. V tomto případě mu přísluší stejná práva a povinnosti, jako kterémukoli jinému vlastníku. Obec jako vlastník musí hospodařit na zemědělském půdním fondu tak, aby neznečišťovala půdu a zdroje pitné vody, nepoškozovala okolní pozemky a chránila pozemky podle schválených projektů pozemkových úprav. Musí umožnit orgánu ochrany zemědělského půdního fondu vstup na pozemky za účelem dozorové a kontrolní činnosti. Obecní úřad se také může ocitnout na straně pořizovatele územně plánovací dokumentace. V tom případě je povinen dbát zásad ochrany zemědělského půdního fondu.¹¹²

Obecní úřad může být také zároveň podle zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úradech, účastníkem řízení o pozemkových úpravách, pokud v jeho územním obvodu jsou pozemky zahrnuté do pozemkových úprav. Účastníkem řízení může být též obec, s jejímž územním obvodem sousedí pozemky zahrnuté do pozemkových úprav.¹¹³ Prostřednictvím pozemkových úprav se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky za účelem vytvoření podmínek pro racionální hospodaření vlastníků půdy.

Institutem pozemkových úprav se ve svých nálezech zabýval též ÚS. Především konstatoval, že *pozemkové úpravy nelze ztotožnit s pojmem vyvlastnění. Ve své podstatě se jedná o hromadnou dobrovolnou směnu vlastnických práv dotčených pozemků. Jde však nicméně o natolik intenzivní zásah do stávajících vlastnických vztahů k nemovitostem, že při jeho realizaci je nutno uplatňovat ústavní kautely vyplývající z článku 11 odst. 4 LZPS, které připouštějí vyvlastnění nebo nucené omezení*

¹¹² Zásady uvedeny v § 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹¹³ PEKÁREK, M. et al. Pozemkové právo, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 167.

*vlastnického práva pouze ve veřejném zájmu, na základě explicitního zákonného zmocnění a za odpovídající náhradu.*¹¹⁴

Nebude však vždy možné docílit souhlasného postoje všech vlastníků pozemků, které jsou pozemkovými úpravami dotčeny, takže se ve své podstatě bude jednat o vyvlastnění. Ale mělo by být dosaženo řešení, se kterým bude souhlasit většina vlastníků.

Dle mého názoru jsou právě pozemkové úpravy institutem, který může napomáhat zlepšení kvality životního prostředí, obnovení a ochraně zemědělského půdního fondu, jakož i hospodárnému a účelnému využívání pozemků.

4.5 Ochrana přírody a krajiny

Právní úprava ochrany přírody má na území České republiky poměrně dlouhou tradici. Je třeba si uvědomit, že přírodou rozumíme vše kolem nás. Vše, co vzniklo přirozeně, bez zásahu lidské činnosti. Pro současnou právní úpravu musíme ale připustit, že právní předpisy na úseku ochrany přírody a krajiny mají za cíl chránit též přírodu, která je ovlivněna lidskou činností. Pro takto rozsáhlou oblast ochrany není možné uplatnit pouze jeden právní předpis, přesto je však důležitá existence samostatného právního předpisu. Zákonem upravujícím oblast ochrany přírody a krajiny je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tento předpis upravuje veškerou ochranu přírody, tzn. ochranu obecnou a dále také zvláštní ochranu přírody, která se dále dělí na územní a druhovou.

Cílem zákona o ochraně přírody a krajiny je přispět k ochraně přírody a jejich jednotlivých složek, k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k rozmanitosti forem života a šetrnému hospodaření s přírodními zdroji. Při ochraně přírody a krajiny je vždy třeba mít na zřeteli veřejný zájem na její ochraně a snažit se tento zájem skloubit dohromady s ostatními zájmy za pomoci společných prostředků.¹¹⁵ Ochranou přírody se podle zákona rozumí *dále vymezená péče státu a fyzických a právnických osob o volně žijící živočichy a planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty,*

¹¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 27. května 1998 publikovaný ve sbírce zákonů pod číslem 152/1998.

¹¹⁵ KOLEKTIV autorů. Právo životního prostředí, 2. díl, 2. přepracované vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2006, s. 184.

horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny. Ochrana přírody a krajiny se zajišťuje zejména ochranou a vytvářením územního systému ekologické stability, obecnou ochranou druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů, ochranou dřevin rostoucích mimo les, aj. Tento výčet je výčtem demonstrativním.¹¹⁶

Veřejnou správu na úseku ochrany přírody a krajiny vykonávají obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, Správy národních parků a chráněných krajinných oblastí, Česká inspekce životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí a na území vojenských újezdů újezdní úřady.

4.5.1 Ochrana přírody a krajiny v přenesené působnosti obce

Obecní úřady povolují kácení dřevin, ukládají náhradní výsadbu a vedou přehled pozemků vhodných k náhradní výsadbě, avšak toto ustanovení se netýká území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací, přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území. Tato ustanovení § 7-9 se týkají ochrany dřevin rostoucích mimo les. Ochrana těchto dřevin je založena na principech ochrany, péče a zákazu kácení bez povolení, pokud ovšem není stanovena v zákoně výjimka.¹¹⁷ Dále obce vedou přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách, opět s výjimkou národních parků a jejich ochranných pásem. Není je dovoleno zřizovat nebo rušit bez souhlasu pověřeného obecního úřadu, který o tom rozhoduje ve svém obvodu. Je to zejména proto, že zákon o ochraně přírody a krajiny podporuje stejně jako lesní zákon princip volného průchodu krajinou, což je významné pro podporu turistiky. Právo volného průchodu platí ale pouze pro pozemky ve vlastnictví státu, obce a právnické osoby.¹¹⁸

Pověřené obecní úřady dále registrují významné krajinné prvky a vydávají závazná stanoviska k zásahům do nich, ovšem opět pouze s výjimkou zvláště chráněných území. Dále rozhodnutím vyhláší mimořádně významné stromy, jejich

¹¹⁶ Vymezeno v § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹¹⁷ STEJSKAL, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Praha, Linde, 2006, s. 483.

¹¹⁸ PRCHALOVÁ, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Linde, s. 200-202.

skupiny a stromořadí za památné stromy, nejde-li o zvláště chráněná území nebo jeho ochranné pásmo a ostatní území, kde není kompetence pověřených obecních úřadů založena.¹¹⁹ Dále vydávají pověřené obecní úřady také závazná stanoviska k zásahům do významných krajinných prvků, ale pouze krajinných prvků registrovaných. Pro významné krajinné prvky neregistrované, ze zákona, vykonávají tuto působnost obecní úřady obcí s rozšířenou působností jako svoji zbytkovou působnost.

Obecním úřadům obcí s rozšířenou působností je stanoven širší okruh působnosti. Vydávají závazná stanoviska k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku, závazná stanoviska k odlesňování a zalesňování pozemků, souhlasy k umístování a povolování staveb. V případě souhlasu se nejedná o rozhodnutí ve věci samé. Souhlas je pouze nutnou podmínkou pro vydání rozhodnutí o umístění stavby, jedná se tedy o rozhodnutí pouze předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu vyloučeno.¹²⁰

Dále také rozhodují o odchylném postupu při ochraně ptáků podle § 5b odst. 1. V zákoně jsou zavedené dva obdobné typy rozhodnutí. Za prvé může být odchylný postup stanoven rozhodnutím orgánu ochrany přírody a krajiny, které je individuálním správním aktem. Odchylný postup je možné ale také stanovit normativním právním předpisem. Rozhodnutí musí obsahovat označení druhu a množství ptáků, prostředky, způsob nebo metody, dále důvod pro odchylný postup a také způsob kontrol, které bude orgán ochrany přírody provádět.¹²¹

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností také uplatňují stanoviska k územním a regulačním plánům z hlediska své přenesené působnosti a dále z hlediska přenesené působnosti obecních úřadů a pověřených obecních úřadů rozhodují o zákazu rušivé činnosti, za kterou je považováno ničení, poškozování, sběr a odchyt rostlin a živočichů vedoucí např. k ohrožení bytí těchto druhů, narušení jejich rozmnožovacích schopností,

¹¹⁹ MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář, 2. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 230.

¹²⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004, čj. 7 A 55/2001-40.

¹²¹ STEJSKAL, V. Úvod do právní ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Praha: Linde, 2006, s. 432-434.

zániku druhové populace či zničení ekosystému. Vykonávají také státní dozor v ochraně přírody a krajiny, aj.¹²²

Ukládají pokuty za přestupky a za protiprávní jednání. Pokutu vybírá a vymáhá orgán ochrany přírody, který ji uložil. V případě, že pokutu uložil obecní úřad s rozšířenou působností, je příjmem této obce a její výnos je možné použít pouze na zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu přírody a krajiny v obci. Obecní úřad obce s rozšířenou působností ve svém správním obvodu vykonává státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny, není-li příslušný jiný orgán ochrany přírody a nejednali se o zvláště chráněná území nebo jejich ochranná pásma anebo o vojenské újezdy.

4.5.2 Ochrana přírody a krajiny v samostatné působnosti obce

Základním východiskem pro úpravu samostatné působnosti obce na úseku ochrany přírody a krajiny je § 71. Obcím je přiznáno postavení účastníka řízení ve svém územním obvodu, ale pouze pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody. Obce se prostřednictvím svých orgánů zapojují do ochrany přírody a krajiny ve svých územních obvodech. Dotčené obce se dále vyjadřují k plánu péče o zvláště chráněná území, kdy je jim tato možnost dána před schválením plánu péče. Obec má povinnost plán péče zveřejnit na své úřední desce. Obce mohou také podávat písemné námítky k předloženému návrhu na vyhlášení národního parku nebo chráněné krajinné oblasti, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací, přírodních památek nebo ochranných pásem těchto zvláště chráněných území. Mohou se také vyjadřovat k rušení těchto zvláště chráněných území a též památných stromů.

Podle zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, mohou obce pomocí OZV upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů, což je umožněno zejména v některých parcích na území obce. *V návaznosti na to lze tedy konstatovat, že pokud by pobíhání jiných zvířat než psů na veřejném prostranství bylo vzhledem ke konkrétním místním podmínkám dané obce způsobilé narušit veřejný pořádek, popřípadě být v rozporu s ochranou bezpečnosti, zdraví či majetku, připadala by v úvahu úprava pohybu zvířat na veřejných*

¹²² Podrobněji ustanovení § 77 zákona o ochraně přírody a krajiny.

*prostranstvích podle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích.*¹²³ Obce jsou též oprávněny regulovat pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích, i pokud jde o způsob jejich pohybu, např. chůze na vodítku nebo pouze s náhubkem.¹²⁴ Obce mohou být samy zřizovateli nebo provozovateli útulků na svém území nebo mohou poskytovat finanční podpory osobám, které se ujmou toulavých zvířat a obce také zajišťují odchyt toulavých a opuštěných zvířat. Obvykle také sama obec rozhoduje o způsobu označování psů, v podobě psích známek nebo čipování psů.

4.6 Odpadové hospodářství

Pojem odpad provází lidstvo již od pradávna. Odpady vznikají při mnoha lidských činnostech a jsou produkovány v mnoha průmyslových oborech, ale i v zemědělství. Vznikají při průmyslové a stavební činnosti, zemědělství a dopravě. Ale i člověk sám je významným původcem odpadu při svých každodenních činnostech. Za rok 2011 bylo v České republice vyprodukováno 23 576 000 tun odpadu, kdy přibližně jedna osmina připadala na komunální odpad.¹²⁵ Právě komunální odpad je z hlediska tématu této diplomové práce stěžejní. Mezi nejvíce produkující oblasti patří s velkým náskokem stavební činnost.¹²⁶ Odpady bohužel ovlivňují i ostatní složky životního prostředí, především díky absorpčním funkcím jednotlivých složek. Z tohoto důvodu by zejména této oblasti měla být věnována pozornost. Proto je potřeba neustále aktualizovat právní úpravu v jednotlivých předpisech a brát ohled na to, aby daná úprava byla komplexní.

Především před rokem 1990 nebyla tato oblast komplexně regulována. Některé druhy odpadů byly řešeny v samostatných právních normách, zbylé byly ukládány do životního prostředí prakticky bez pravidel. V současné době je problematika odpadů upravena v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

¹²³ Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=21413670&doctype=ART&chnum=2#9> [online], [cit. 2012-11-24].

¹²⁴ Nález ÚS Pl. ÚS 35/06.

¹²⁵ Komunálním odpadem je dle § 4 odst 1. písm. b) veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob a který je uveden jako komunální odpad v Katalogu odpadů, s výjimkou odpadů vznikajících u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání.

¹²⁶ Dostupné z:

http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabparam.jsp?vo=tabulka&cislatab=ZPR0061UU&kapitola_id=10&voa=tabulka&go_zobraz=1&cas_1_21=2011&aktualizuj=Aktualizovat [online], [cit. 2012-10-05].

Tento zákon je základem právní úpravy. Neobsahuje však úpravu nakládání se všemi druhy odpadů. Některé zvláštní druhy jsou upraveny v jiných právních předpisech (emise do ovzduší, odpadní vody, radioaktivní odpad). Působnost tohoto zákona se na ně tedy nevztahuje.

Cílem úpravy je vymezit pravidla pro předcházení vzniku odpadu a pro nakládání s nimi, kdy hlavní zřetel je kladen na ochranu životního prostředí. Každý (prvotní původce odpadů) má při své činnosti nebo v rozsahu své působnosti povinnost předcházet vzniku odpadů, omezovat jejich množství a nebezpečné vlastnosti, jak je stanoveno v § 10 odst. 1 zákona o odpadech. Jedná se o jeden z nejdůležitějších principů v oblasti životního prostředí, princip prevence.

Odpad je každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k výše zmíněnému zákonu. Aby něco mohlo být považováno za odpad, musí být splněny obě podmínky současně. Dle mého názoru může být tato definice v některých případech velmi sporná, neboť např. prokázat úmysl zbavit se odpadu nebude vždy snadné a někdy dokonce ani možné. *Pro posouzení, zda se jedná o odpad, není rozhodující, jak byla věc označena účastníky v kupní smlouvě, ale rozhodným je, že předmětný produkt vznikl jako vedlejší, odpadní produkt a že tedy nejde o výrobek, který by byl finalizací výrobního procesu, ale o odpad z jeho výroby, pro výrobní proces již dále nepoužitelný, jehož se hodlá subjekt zbavit.*¹²⁷

Veřejnou správu na úseku odpadového hospodářství vykonává Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo zemědělství, dále Česká inspekce životního prostředí, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, celní orgány, Policie České republiky, orgány ochrany veřejného zdraví, krajské úřady a pro tuto diplomovou práci důležité obecní úřady obcí s rozšířenou působností, obecní úřady a újezdní úřady. Obecní úřady na úseku odpadového hospodářství dle zákona vykonávají jak samostatnou, tak i přenesenou působnost.

¹²⁷ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 2. 2000, čj. 5 A 39/98-22.

4.6.1 Odpadové hospodářství v přenesené působnosti obce

V oblasti odpadového hospodářství působí velké množství orgánů. Z hlediska obsahu této diplomové práce je ale nejdůležitější působnost na úrovni místní, kterou vykonávají obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Obecní úřad v přenesené působnosti vykonává mnohé kompetence, které mu svěřuje zákon o odpadech, především se jedná o kontrolní pravomoci. Obecní úřad kontroluje, zda fyzické osoby dodržují vyhlášku stanovující systém odstraňování a nakládání s odpadem, ukládá při zjištěných nedostatcích v nakládání s odpady pokuty právnickým osobám, samostatným rozhodnutím může uložit fyzické a právnické osobě opatření a lhůty k nápravě.

U provozovatele skládky také kontroluje placení poplatků za uložení odpadu na skládku, kdy pro stanovení výše poplatku je rozhodná hmotnost odpadu v okamžiku jeho uložení.¹²⁸ S tímto úzce souvisí černé skládky. Černé skládky jsou místa, kde ukládání odpadu není povoleno. Tyto skládky jsou v současnosti velmi závažným problémem. Není totiž vždy snadné vypátrat osobu, která je za skládku odpovědná. Ani současná legislativa se tímto problémem nezabývá, na rozdíl od předchozího zákona o odpadech, který odpovědnost za nashromážděné odpadky na určitém pozemku přisuzoval vlastníku pozemku.¹²⁹ Proti černým skládkám je možné se tedy bránit podnětem k prošetření přestupku podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích nebo nachází-li se skládka na sousedním pozemku, je možné uplatnit proti vlastníkovi sousedskou žalobu podle § 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. V neposlední řadě také sama obec může uložit pokutu tomu, kdo znečistí veřejné prostranství v obci nebo naruší životní prostředí v obci.¹³⁰

De lege ferenda by dle mého názoru bylo opět žádoucí v případě, pokud nebude možné přisoudit odpovědnost konkrétní osobě, aby odpovědnost za odpad na určitém pozemku, který tam je shromážděn bez povolení opět nesl vlastník. Další možnou alternativou, i když dle mého názoru ne zrovna příhodnou by bylo, aby odpovědnost za

¹²⁸ Rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 207/95-51 ze dne 30. 9. 1998.

¹²⁹ Černé skládky – podrobný právní rozbor. Dostupné z: <http://www.enviweb.cz/clanek/paragraf/93573/cerne-skladky-podrobny-pravni-rozbor> [online], [cit. 2012-11-05].

¹³⁰ Odpady č. 6/2012 ze dne 6. 6. 2012.

shromážděný odpad nesla obec, na jejíž území se černá skládka nachází. To by ale často mělo nepřiměřený dopad na obecní rozpočty a odstranění takové černé skládky by si vyžádalo vysoké náklady.

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají v oblasti odpadového hospodářství široce vymezený okruh kompetencí, který dříve vykonávaly okresní úřady. Po jejich zrušení byly tyto kompetence převedeny právě na obecní úřady obcí s rozšířenou působností.¹³¹ Obecní úřady obcí s rozšířenou působností podávají Ministerstvu životního prostředí návrh na zařazení do evidence odpadů. Udělují souhlas pro nakládání s nebezpečnými odpady a také souhlas k upuštění od třídění odpadu v případě, kdy o to původce požádá a je-li třídění a oddělené shromažďování neúčelné. Kontrolují, zda jsou dodržována ustanovení zákona o odpadech a zda je postupováno dle rozhodnutí příslušných orgánů na určité úrovni. Dále se vyjadřují ke zřízení zařízení k odstraňování odpadů nebo v územním a stavebním řízení z hlediska předpokládaného nakládání s odpady.

4.6.2 Odpadové hospodářství v samostatné působnosti obce

Protože pocházím z malého města, je pro mě pojem odpadového hospodářství velmi blízký. Sama si při tomto pojmu vybavím žluté, zelené, modré a bílé kontejnery na tříděný odpad stojící v blízkosti lidských obydlí, na frekventovaných místech nebo u obchodů a restaurací, sběrné kontejnery na nepotřebný materiál a odpad z domácností nebo informace o možnostech výkupu či odevzdání nepotřebného materiálu do sběrných dvorů, které často obec na svém území zřizuje pro splnění povinnosti určit místa pro ukládání odpadu a nebezpečného odpadu, kterou jí ukládá zákon o odpadech.

Obec se považuje za původce¹³² komunálního odpadu a jeho vlastníkem se stává v okamžiku odevzdání odpadu fyzickou osobou, při jejíž činnosti odpad vzniká, na

¹³¹ HADRABOVÁ, A. Veřejná správa životního prostředí, 1. vydání, Vysoká škola ekonomická v Praze, Nakladatelství Oeconomica, 2008, s. 103.

¹³² Tento důležitý pojem je vyložen v zákoně a je jím právnická nebo fyzická osoba oprávněna k podnikání, při jejíž činnosti vznikají odpady, nebo právnická nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která provádí úpravu odpadů nebo jiné činnosti, jejichž výsledkem je změna povahy nebo složení odpadů a dále obec od okamžiku, kdy nepodnikající fyzická osoba odpad odloží na místě k tomu určeném. Obec se současně stane vlastníkem tohoto odpadu. *Subjekt je původcem odpadů ve smyslu zákona o odpadech, pokud ze samostatné podstaty podnikatelské činnosti je zřejmé, že odpady touto*

místo k tomu určené. Podle rozsudku Městského soudu v Praze jsou *za původce komunálních odpadů vznikajících na území obce, které mají původ v činnosti fyzických osob, na něž se nevztahují povinnosti původce odpadu, považovány 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.*¹³³

Obci, která je dle zákona o odpadech též vlastníkem komunálního odpadu, přísluší povinnosti stanovené výše zmíněným zákonem původci odpadů. Obec je tedy povinna shromažďovat odpad utříděný dle druhů, zařadit odpad do určité kategorie odpadů dle Katalogu odpadů podle vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 381/2001 Sb., zabezpečit odpady před nežádoucím únikem, znehodnocením a odcizením. Dále zajistit přednostní využití odpadů dle hierarchie odpadů od předcházení vzniku odpadů přes recyklaci, až po jejich odstranění. Vést o odpadech předepsanou evidenci, zpracovat plán odpadového hospodářství, a pokud ukládá odpad na skládku, platit za toto uložení poplatky, jejichž ukládání kontroluje obecní úřad v přenesené působnosti. Obec je dále povinna určit místa, kam mohou fyzické osoby ukládat odpad, který produkují a také místa, kam mohou fyzické osoby ukládat odpad nebezpečný.¹³⁴

Aby mohla obec plnit povinnosti stanovené pro původce odpadů, *může v rámci své samostatné působnosti stanovit pomocí OZV systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území. Ta ovšem musí být v souladu s obecně závaznými právními předpisy a předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení. Také by neměla upravovat to, co je upraveno zákonem nebo obecným právním předpisem.*¹³⁵ Od okamžiku nabytí účinnosti OZV jsou fyzické osoby povinny komunální odpad shromažďovat, třídít a předávat k využití nebo odstranění v souladu se způsoby stanovenými ve vyhlášce. V opačném případě se jedná o přešůpek podle zákona

činností vznikají, což vychází z argumentace Městského soudu v Praze v rozsudku čj. 11 Ca 216/2005-41 ze dne 26. 1. 2006.

¹³³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2006 čj. 9 Ca 296/2004-49.

¹³⁴ Nebezpečným odpadem rozumíme odpad, který vykazuje jednu nebo více nebezpečných vlastností uvedených v zákoně. Tyto vlastnosti jsou například výbušnost, hořlavost, toxicita, dráždivost, aj.

¹³⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 10. 1999 sp. Zn. Pl. ÚS 14/99.

o odpadech, za nějž je obecní úřad oprávněn udělit v rámci svých kontrolních pravomocí pokutu.

Za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území je oprávněna obec vybírat úhradu za shromažďování a jiné nakládání s odpadem, jejíž výši stanoví v písemné smlouvě mezi obcí a občany. Další možností je, že obec stanoví poplatek za komunální odpad dle zákona o odpadech, kde je výše poplatku odvozena od počtu nádob na odpad a četnosti svozů. Obci je nabídnuta také třetí možnost. Je to možnost stanovit místní poplatek za shromáždění odpadu a další související činnosti podle zákona o místních poplatcích. Tento poplatek se skládá ze dvou složek. Poplatku za tříděný odpad a poplatku za netříděný odpad. Zákon o místních poplatcích byl v nedávné době novelizován. Tato novela začala platit od počátku roku a týká se zvýšení poplatku za netříděný odpad. Pokud si obec zvolí možnost vybírat poplatek za komunální odpad dle zákona o odpadech, není již možné vybírat poplatek dle zákona o poplatcích.

Občané obce jsou prvotními původci odpadu na území obce, proto se zde promítá jedna z důležitých zásad práva životního prostředí a to zásada „znečišťovatel platí.“ Obyvatelé obce jsou pak povinni platit úhradu stanovenou některým z výše uvedených postupů.

5. Postavení obcí a jejich úloha v oblasti územního plánování

Těžiště právní úpravy územního plánování je v zákoně č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), kde se mu věnuje část třetí. Před účinností stavebního zákona byla úprava územního plánování zakotvena v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který platil až do konce roku 2006. Tento zákon byl na svoji dobu poměrně funkční a komplexní. Po převratu v roce 1989 byly provedeny některé velmi zásadní novelizace, které měly odstranit rozdíly vzniklé nastavením nových hospodářských a politických podmínek. Postupem doby se ale ukázala potřeba vytvoření zcela nové právní úpravy na úseku územního plánování a stavebního práva jako zcela nevyhnutelná.¹³⁶

Na postupy správních orgánů na úseku územního plánu se použije správní řád, pokud stavební zákon jeho použití přímo ve svých ustanoveních nevyloučí. Územní plánování zajišťuje především komplexní předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, proto patří mezi nejdůležitější nástroje prevence v oblasti ochrany životního prostředí.

Územní plánování je institut, který umožňuje realizovat dva velmi důležité principy v oblasti ochrany životního prostředí. Jedná se o princip prevence a princip šetrného využívání zdrojů, které má člověk k dispozici. Ne všechny zdroje jsou neomezené, ale pokud k nim člověk bude přistupovat s rozmyslem a s předem promyšlenou představou jejich využití, jistě to povede k jejich efektivnějšímu využívání.¹³⁷

Účelné a funkční využití území není možné zajistit pouze prostřednictvím práva soukromého, nýbrž se zde jako prostředek musí uplatnit též právo veřejné. Při pohledu do právních řádů sousedních států si uvědomíme, že veřejnoprávní regulace využití území prostřednictvím institutu územního plánování je součástí všech právních řádů

¹³⁶ JURNÍKOVÁ, J. et al. Správní právo – zvláštní část, 6. doplněné vydání, Brno: MU 2009, s. 291.

¹³⁷ PEKÁREK, M. Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva in DAMOHORSKÝ, M – STEJSKAL, V. (edit.). Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference, Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko 2003, s. 88.

civilizovaných území. Nároky kladené na prostorové využívání území souvisí nejen s uspokojováním zájmů veřejných, mezi něž patří využívání území hospodárným způsobem, s důrazem kladeným na trvale udržitelný rozvoj, ochranu přírodních zdrojů a hodnot území, ale též zájmů soukromých, uplatňujících se jako právo na využívání pozemků jako předmětu vlastnictví.¹³⁸

Nejedná se o činnost jednorázovou, nýbrž soustavnou, která umožňuje reagovat na nové poznatky v oblasti životního prostředí. Je potřeba si také uvědomit, že dokumenty vydávané v oblasti územního plánování nejsou neměnné, ale dochází k jejich průběžnému kontrolování a změně s ohledem na nové poznatky a vývoj v oblasti územního plánování a ochrany životního prostředí.¹³⁹ Územní plánování slouží k účelnému využívání zastavěného území a k ochraně území nezastavěného. Účelem je také zajistit kvalitní životní prostředí pro budoucí generace. Tento institut může také sloužit ke zlepšení současného stavu životního prostředí.

Jedná se o státem, obcemi a kraji organizovanou činnost, kdy působnost v oblasti územního plánování vykonávají orgány obcí, krajů, Ministerstvo pro místní rozvoj, které jako ústřední správní úřad vykonává dozor, pořizuje politiku územního rozvoje a zajišťuje metodickou podporu v oblasti územního plánování a Ministerstvo obrany, které vykonává působnost na území vojenských újezdů. V případě těchto subjektů hovoříme o orgánech územního plánování. Každému z těchto subjektů je svěřena působnost v oblasti územního plánování, avšak těžiště spočívá na úrovni obcí a krajů. Orgány obcí a krajů realizují svoji působnost především jako výkon státní správy, ovšem s výjimkou, kdy stavební zákon stanoví, že působnost vykonává zastupitelstvo obce nebo kraje, v tom případě se jedná o působnost samostatnou.

Klíčovou rolí v oblasti územního plánování plní úřad územního plánování. Úřadem územního plánování je obecní úřad obce s rozšířenou působností, který vykonává působnost nejen na svém území, ale též ve svém správním obvodu. Pořizuje

¹³⁸ SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kolektiv. Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly), Praha: Leges, 2011, s. 202-203.

¹³⁹ DAMOHORSKÝ, M. et al. Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 206.

územně plánovací podklady, územní plán¹⁴⁰, regulační plán pro území obce¹⁴¹ a také územní plán, regulační plán, územní studii a vymezení zastavěného území na žádost obce ve svém správním obvodu. Je dotčeným orgánem v územním řízení, v němž uplatňuje především cíle územního plánování, pokud nevydává územní rozhodnutí.¹⁴²

Zastupitelstvo každé obce rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu, schvaluje a vydává územní nebo regulační plán. Radě obce nebo zastupitelstvu, v případě obcí, kde se rada nevolí, je svěřeno vydávat vymezení zastavěného území, uplatňovat námitky k zásadám územního rozvoje a připomínky k územnímu plánu sousední obce a vydávat územní opatření o asanaci a územní opatření o stavební uzávěře.

Územní plán se pořizuje formou opatření obecné povahy podle správního řádu, jak stanoví § 43 odst. 4 stavebního zákona. Stejně tak § 54 odst. 2 téhož zákona přisuzuje zastupitelstvu pravomoc vydat územní plán, ale blíže nevymezuje způsob, kterým se tak má stát. Odpověď je tedy nutné hledat ve správním řádu, který stanoví, že opatření obecné povahy oznámí správní orgán veřejnou vyhláškou a nabude účinnosti patnáctým dnem po vyvěšení.¹⁴³ Je třeba si uvědomit, že precizně zpracovaný územní plán obce dokáže ovlivnit mnoho ekonomických, sociálních a environmentálních jevů na území obce. Územní plán může vést k předcházení úbytku obyvatelstva na území, dále k předcházení úbytku pracovních míst, ale také ke zvýšení ekologické stability krajiny prostřednictvím ochrany existující zeleně a plánování obnovy a rozšiřování zeleně.¹⁴⁴

Z hlediska územního plánu je důležitá novela stavebního zákona, účinná od 1. 1. 2013 č. 350/2012 Sb., kdy ve stavebním zákoně již není upraven koncept územního plánu a jeho změn. Tato úprava dle mého názoru povede k podstatnému

¹⁴⁰ Územní plán se pořizuje pro celé území obce nebo pouze pro jeho část a vymezují se v něm zastavěná území, plochy a koridory, plochy pro veřejně prospěšné stavby a stanoví se v něm podmínky pro využití těchto ploch.

¹⁴¹ Regulační plán se vydává pro část obce, stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb a vymezení obecně prospěšné stavby. Nově podle novely stavebního zákona nahrazuje pouze taková územní rozhodnutí, která jsou v regulačním plánu konkrétně uvedena. Nahrazení územních rozhodnutí je tedy již pouze fakultativní povahy.

¹⁴² Dále viz § 6 stavebního zákona.

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ao 2/2007-73 ze dne 24. října 2007.

¹⁴⁴ KADEŘÁBKOVÁ, J., PEKOVÁ, J. Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance, 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 116-119.

zrychlení procesu přijetí územního plánu. Jako zmírnění této úpravy je možné zpracovat návrh územního plánu ve variantách. Nově se objevuje také možnost zrušení územního plánu nebo jeho části, k čemuž v praxi také docházelo. V tomto případě musí obec bezodkladně rozhodnout o pořízení územního plánu nebo jeho změny a o jejím obsahu. Za velmi prospěšnou považují také další změnu v oblasti územního plánování. Se souhlasem nadřízeného orgánu územního plánování může územně plánovací dokumentace obsahovat i regulaci, která by jinak měla být upravena ve vyšší územně plánovací dokumentaci, pokud to není vyloučeno z důvodu negativního dopadu na území jiných samosprávných celků. Další významná změna se týká omezení okruhu vlastníků oprávněných k podání námitek k územnímu plánu, kdy námítka mohou nově podávat vlastníci pozemků, kteří jsou přímo dotčeni řešením územního plánu.¹⁴⁵

Nenahraditelné postavení v oblasti územního plánování mají dotčené orgány¹⁴⁶ státní správy. Jejich úkolem je především chránit veřejné zájmy, kdy se jedná zejména o ochranu jednotlivých složek životního prostředí. Vystupují jako ochránci veřejného zájmu. Ne vždy je však snadné určit, který veřejný zájem má přednost, neboť některá odvětví lidské činnosti mohou stát po určitou dobu v popředí. Je třeba si ale uvědomit, že hlavním a ústředním zájmem na úseku územního plánování by mělo být zachování trvale udržitelného rozvoje, ochrana životního prostředí a skloubení těchto dvou úkolů se zájmy společnosti.

V oblasti územního plánování postupují orgány územního plánování v souladu s dotčenými orgány, které jsou oprávněny vydávat stanoviska. Tato stanoviska jsou závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy a dotčený orgán je svým předchozím stanoviskem vázán.¹⁴⁷ V oblasti uplatňování stanovisek se nově po účinnosti novely stavebního zákona uplatňuje zásada, že pokud se dotčený orgán státní správy nevyjádří ve stanovené lhůtě, má se za to, že souhlasí.

¹⁴⁵ Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/strucne-poznamky-k-velke-novele-stavebniho-zakona-cast-i-88354.html> [online], [cit. 2013-01-23].

¹⁴⁶ Ustanovení § 136 odst. 1. správního řádu stanoví, že *dotčenými orgány jsou orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a správní a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem pro rozhodnutí správního orgánu.*

¹⁴⁷ PEKÁREK, M. et al. Pozemkové právo, Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 124.

5.1 Dílčí shrnutí

Územní plánování, jak je patrné i z předchozího pojednání, je velmi rozsáhlou a komplexní oblastí výkonu veřejné správy, která svým významem široce přesahuje rámec veřejného zájmu. Jedná se o důležitý institut, který zasahuje do mnoha oblastí lidské činnosti a ovlivňuje též životní prostředí, které nás obklopuje. Právě pomocí územního plánování může člověk příznivě ovlivňovat kvalitu životního prostředí, ve kterém žije, a které ho obklopuje po celý život.

Územní plánování je institut, na který nelze nazírat pouze v omezeném úhlu pohledu, ale je třeba si uvědomit, že se jedná o proces, který je propojený s mnoha lidskými činnostmi, ať již se jedná o průmysl nebo zemědělství. Na základě demokratických principů zakotvených v Ústavě, je třeba se zmínit o možnosti účasti veřejnosti v oblasti územního plánování, neboť právě tímto je veřejnosti umožněno vykonávat vliv na kvalitu životního prostředí, ať již se jedná o účast jednotlivců nebo účast veřejnosti prostřednictvím občanských sdružení. Účast veřejnosti je zajištěna ustanoveními stavebního zákona a správního řádu. Aby však územní plánování plnilo své úkoly, musí se jednat o dialog mezi správními orgány činnými na úseku územního plánování a veřejností. Dosažení shody mezi oběma skupinami vede k větší jistotě v právních vztazích a k dosažení větší míry ochrany vlastnických práv dotčených osob. Dosažení shody pro využití konkrétního území napomáhá také řešení rozporů v případě územně plánovací dokumentace. Rozpory se řeší podle správního řádu. Tím, že byla stanovena pro územně plánovací dokumentaci forma opatření obecné povahy, mají osoby, které tvrdí, že byly opatřením obecné povahy zkráceny na svých právech, právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy soudem.

Územní plánování vychází z poznatků technických, přírodních a společenských věd a z řady průzkumů a rozborů. Proces územního plánování je konstruován tak, aby jednotlivé poznatky mohly být skloubeny dohromady a společně také využity pro využití daného území s ohledem na zásadu trvale udržitelného rozvoje území pro budoucí generace.

6. Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí vydávaných v rámci samostatné působnosti

Zastupitelstvo obce je podle článku 104 odst. 3 Ústavy oprávněno vydávat v rámci samostatné působnosti a v mezích své působnosti OZV, pomocí nichž vytváří nové právní normy. Jedná se o toliko záležitosti místní, podle § 35 zákona o obcích jsou to „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 správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.“ Jedná se o kombinaci pozitivního a negativního vymezení kompetencí.

Ustanovení článek 79 odst. 3 Ústavy umožňuje orgánům územní samosprávy (v tomto pojetí v přenesené působnosti) vydávat právní předpisy výhradně, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. U ustanovení článku 104 odst. 3 ale požadavek zákonného zmocnění nenalezneme. Z toho vyplývá, že Ústava pro nařízení vydávaná územní samosprávou v přenesené působnosti požaduje výslovné zákonné zmocnění umožňující vydání takového předpisu. K tomu se také vyjádřil ÚS tak, že „k vydávání OZV obcí v jejich samostatné působnosti (na rozdíl od přenesené působnosti podle článku 79 odst. 3 Ústavy) principiálně není zapotřebí výslovného zákonného zmocnění“.¹⁴⁸ Normotvorbu obce v samostatné a přenesené působnosti od sebe odlišuje již sama Ústava svým zařazením tvorby nařízení do hlavy Moci výkonné a tvorby OZV do hlavy Územní samosprávy. Toto konstatoval i ÚS ve své judikatuře.¹⁴⁹

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce provádí MV a jeho úprava je zakotvena v zákoně o obcích. Základní pravidlo pro výkon dozoru je obsaženo v článku 2 odst. 3 Ústavy: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“, a v článku 101 odst. 4 Ústavy: „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“.

¹⁴⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. 8. 1999.

¹⁴⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/96 ze dne 18. 3. 1997 a sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007.

Státní dozor je zákonem povolená činnost správy, při které dozorčí orgán sleduje chování nepodřízených subjektů, tj. zda je jejich činnost v souladu s právními předpisy, případně s dalšími akty vydanými na základě zákona. Obsahem právních vztahů, které vznikají při výkonu dozoru, jsou oprávnění a povinnosti dozorčího orgánu a jim odpovídající povinnosti a oprávnění subjektů, vůči nimž je dozor směřován. Jedná se v tomto případě o dozor nad již vydanými akty, tedy dozor následný, kdy uplatnění dozorčích prostředků není omezeno lhůtou, avšak dle judikatury ÚS se musí jednat o předpis, který je v době dozoru platný. Dozor prováděný MV je zaměřen na zajišťování souladu kontrolovaných aktů s jinými právními předpisy, na zajištění zákonnosti.

Územní samosprávné celky jsou povinny předpisy, které přijaly, nejpozději den po vyhlášení zaslat dozorčímu orgánu, v případě OZV MV, kde se jejich posuzováním zabývá Odbor dozoru a kontroly. Mezi dozorčí pravomoci však nepatří právo OZV rušit. MV může vyzvat obec ke zjednání nápravy nebo pozastavit účinnost vyhlášky a podat ÚS návrh na zahájení řízení o zrušení OZV. Územní samosprávné celky však mají možnost poslat MV návrh OZV ještě před jejím přijetím k posouzení, čehož v poslední době stále častěji využívají.

Není ale výjimkou, že podnět k přezkoumání OZV může přijít i ze strany veřejnosti, od fyzických, případně právnických osob nebo také ze sdělovacích prostředků. I v takovém případě je MV povinno se tímto podnětem zabývat a vypořádat se s ním.

V zákoně o obcích je přesně stanoven postup MV v případě, odporuje-li OZV zákonu. MV vyzve podle § 123 odst. 1 obec ke zjednání nápravy ve lhůtě třiceti dnů. Nejednala-li obec ve stanovené lhůtě nápravu, pozastaví rozhodnutím účinnost této vyhlášky a opět stanoví přiměřenou lhůtu k nápravě. Pokud ani po té nezjedná obec nápravu, podá MV do třiceti dnů od právní moci rozhodnutí o pozastavení účinnosti návrh ÚS na její zrušení. Proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti je obec oprávněna podat opravný prostředek, rozklad. Stane-li se však, že obec v určené lhůtě zjedná

nápravu, MV zruší rozhodnutí o sistaci neprodleně poté, co obdrží od obce oznámení o zjednání nápravy.¹⁵⁰

Jiný postup se uplatní, bude-li OZV v rozporu s lidskými právy a svobodami. V tomto případě bude MV jednat podle § 123 odst. 2 zákona o obcích a pozastaví její účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.¹⁵¹

V souvislosti s dozorem je třeba se pozastavit u pojmu nezákonnost. Při výkladu tohoto pojmu je nutné mít na zřeteli, že má širší obsah než pouze rozpor se zákonem, jak je stanoveno v zákoně o obecním zřízení. Pod pojmem rozumíme i rozpor s předpisy vyšší právní síly, tedy s ústavními zákony, mezinárodními smlouvami a též právními předpisy evropského práva.¹⁵²

Zákonem stanovené postupy MV při výkonu dozoru nad samostatnou působností obce jsou pro MV závazné a musí být dodržovány. Jedná se o požadavek, který musí být dle judikatury ÚS splněn pro případný návrh na zrušení předpisu ÚS.¹⁵³

Podle statistických údajů v roce 2011 posoudilo MV 12098 OZV, přičemž dalších 8000 jich bylo posuzováno z podnětu zastupitelstva obcí a krajů ještě před jejich schválením, tedy se jednalo prozatím pouze o návrhy OZV, které si nechalo zastupitelstvo posoudit, aniž by mu tato povinnost byla uložena zákonem.¹⁵⁴

MV posuzuje OZV podle čtyř kritérií.¹⁵⁵ K zajištění zákonnosti se posuzují zákonem stanovené formální a obsahové náležitosti. Z formálního hlediska se hodnotí, zda vyhláška byla vydána v rámci kompetencí stanovených Ústavou a zákonem a zda se tak stalo způsobem, který Ústava či zákon předvídá. Po obsahové stránce se požaduje soulad s ústavními zákony a zákony.

Posuzování souladu OZV formou testu čtyř kroků používá při pozastavování účinnosti OZV jak MV, tak při podávání návrhu na zrušení OZV i ÚS. Na rozdíl od ÚS

¹⁵⁰ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část, 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 164.

¹⁵¹ Tamtéž.

¹⁵² VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 650

¹⁵³ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/2006.

¹⁵⁴ Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/sbornik-odk-2011-web-pdf.aspx> [online], [cit. 2012-11-15].

¹⁵⁵ O „testu čtyř kroků“ se poprvé zmínil ÚS ve svém nálezu Pl. ÚS 63/04.

však MV zkoumá, zda byly splněny všechny čtyři kroky. ÚS by v případě zjištění, že některý z kroků nebyl splněn, k dalšímu kroku již nepřistoupil. MV přezkoumává OZV ve všech krocích proto, aby při posílání návrhů OZV poskytlo plnou metodickou podporu.¹⁵⁶

Test čtyř kroků je složen z přezkumu pravomoci obce vydávat OZV. Dále z přezkumu, zda se obec nepohybovala při vydávání OZV mimo zákonem stanovené hranice věcné působnosti, zda obec nezneužila působnost, která jí byla zákonem svěřena a přezkumu obsahu OZV z hlediska „nerozumnosti“.

Na tomto místě se vzhledem k omezení rozsahu této práce zmíním pouze o čtvrtém kroku. K posuzování OZV z hlediska nerozumnosti přistupuje ÚS poté, co přezkoumá, zda obec nezneužila při vydávání OZV zákonem jí svěřenou působnost a mělo by být a je až poslední možnou alternativou. Nemělo by být využíváno pouze pro nesouhlasný názor MV s předmětnou OZV a jako záminka k zásahu do stanovené působnosti. Aplikace tohoto institutu by měla být použita pouze v případě, že OZV se jeví zcela zjevně absurdní. Podle judikatury ÚS je přitom kritérium nerozumnosti „*nutné interpretovat tak, že by muselo jít o právní úpravu natolik absurdní, že by žádná rozumná obec, resp. žádné racionálně uvažující zastupitelstvo obce k takovému řešení nemohlo rozumně přistoupit*“.¹⁵⁷ „*Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy soudem provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán.*“¹⁵⁸

ÚS ve svých nálezech zdůrazňuje, že aplikace principu nerozumnosti připadá v úvahu pouze tehdy, pokud se OZV jeví zcela zjevně absurdní. „*Nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že ÚS s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí.*“¹⁵⁹

Zastupitelstvo obce je oprávněno vydávat OZV, které mají povahu originární normotvorby. Není potřeba zákonného zmocnění k jejich vydávání, neboť zastupitelstvu

¹⁵⁶ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy MV č. 22/2008 - Postup Ministerstva vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem.

¹⁵⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007.

¹⁵⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. 9. 2006.

¹⁵⁹ Tamtéž.

je tato pravomoc svěřena již Ústavou. K tomuto závěru dospěl ÚS ve svém přelomovém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 vydaném dne 11. 12. 2006, který se týká OZV města Jirkova, v níž se stanovuje povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně. Zde jednoznačně konstatoval obrat v nazírání na pravomoci obce vydávat OZV.¹⁶⁰ V tomto svém nálezu ÚS judikoval a stvrdil to, co se objevovalo již v některých jeho nálezech z období let devadesátých, a sice že obce vydávají OZV na základě článku 104 odst. 3 a nepotřebují k tomu žádné jiné zákonné zmocnění „a to i tehdy, jsou-li jimi ukládány povinnosti (ovšem ale s výjimkou ukládání daní a poplatků, což je možné podle článku 11 odst. 5 LZPS pouze na základě zákona), a že ukládání povinností v OZV je jejich podstatnou součástí. Konkrétní vymezení hranic samostatné působnosti je upraveno v zákoně o obcích v § 10, neboť Ústava toto vymezení svěřila právě zákonu. Pro všechny tyto oblasti uvedené v § 10 ale platí, že musí jít o záležitosti v zájmu obce a občanů obce. OZV nemohou zasahovat do soukromoprávních vztahů a to ani v případě, byla-li by jednou ze stran obec. Je možné jimi upravit pouze vztahy veřejnoprávní.“¹⁶¹

Jako příklad OZV, u níž byl dán návrh na zrušení některých jejích ustanovení ÚS, bych uvedla OZV vydanou městem Mariánské Lázně, kterou se stanovují podmínky a povinnosti při ochraně, údržbě a tvorbě veřejné zeleně (vyhláška o veřejné zeleni). ÚS se přezkumem této vyhlášky zabýval¹⁶² a dospěl k závěru, že *OZV překračuje kompetenci obce zakotvenou v § 35 odst. 1 zákona o obcích, upravuje-li působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy a ochrana veřejné zeleně v OZV nijak neplyne z "místních" podmínek a zvláštností. A dále protože plochy veřejné zeleně mohou být vlastněny subjekty odlišnými od obce, je stanovení zákazu projíždět automobily, motorkami, jízdními koly, vydupávat trávnik, ničit výsadby v záhonech, rozdělovat ohně na plochách veřejné zeleně, zjevným překročením rámce zákonného zmocnění § 10 písm. c) zákona o obcích.*

Vzhledem k tomu, že ÚS při přezkoumávání OZV nikdy nezrušil OZV z důvodu nerozumnosti, nikdy u žádné z přezkoumávaných vyhlášek nerozhodl o její

¹⁶⁰ Podrobněji Právní rozhledy č. 19/2008 str. 693.

¹⁶¹ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. Základy organizace veřejné správy v ČR, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 95-97.

¹⁶² Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 42/06 ze dne 22. 9. 2009.

nerozumnosti, nelze v této chvíli říci, které nerozumnosti a absurdity by musela vyhláška obsahovat, aby došlo k jejímu zrušení z tohoto důvodu.

Mezi oblasti, které je možno regulovat OZV patří konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích, úprava hluku a rušení nočního klidu, ochrana a údržba veřejné zeleně, žebvání, prostituce, výherní hrací přístroje, aj. Praxi obcí v případě regulace dané oblasti OZV bych chtěla ukázat na úpravě konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích.

Nejprve je třeba posoudit, zda obec nepřekročila při vydávání OZV meze své působnosti. *Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti normováním oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a OZV na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Z toho vyplývá, že je možná úprava oblasti, která je již normována obecným právním předpisem, pokud úprava v OZV sleduje jiný účel. Konzumaci alkoholu, lépe však „nemírnou“ konzumaci alkoholu, lze tedy na některých veřejných prostranstvích zakázat, pokud se skutečně jedná o činnost, která v konkrétních místních podmínkách obce dosahuje takové intenzity, aby ji bylo možné reálně považovat za potenciální ohrožení místního veřejného pořádku. V tom případě by ale obec měla v OZV co nejpřesněji vymezit podmínky, za nichž má být tento zákaz uplatňován, jakož i výjimky z tohoto zákazu, např. pro určité dny v roce nebo některá prostranství na území obce.*

6.1 Dílčí shrnutí

Dlouhou dobu se diskutovalo nad úpravou dozoru nad samostatnou i přenesenou působností obcí. První model, který byl navrhnut, odpovídal tomu, že dozor nad výkonem samostatné i přenesené působnosti bude svěřen vyšším územním samosprávným celkům. V případě dozoru nad výkonem působnosti obce, jak samostatné, tak i přenesené, by tedy dozor vykonávaly kraje jako vyšší územně samosprávné celky. Tento model však nebyl možný, neboť ani sama Ústava nenabízí možnost, aby jeden samosprávný celek zasahoval při výkonu působnosti do výkonu působnosti druhého samosprávného celku. Proto bylo vhodnější ustanovit jako orgán

dozoru nad samostatnou působností obce MV a jako orgán dozoru nad přenesenou působností obce krajské úřady. K tomuto definitivnímu řešení došlo k 1. 7. 2007.

Při tvorbě OZV obcí je třeba si uvědomit, že ne všechny obce jsou vybaveny zkušenými legislativci. OZV by měly být psané jazykem srozumitelným pro obyvatele obce. Je zcela nesmyslné důsledné kopírování ustanovení zákona, neboť podle zásady „ignorantia legis non excusat“, kdy neznalost zákona neomlouvá, mají obyvatele povinnost znění ustanovení zákona ve svém vlastním zájmu znát.

Tvorba OZV zastupitelstvy obcí je významným prostředkem pro úpravu místních záležitostí, kdy obec je oprávněna upravit si záležitosti, které jsou obci nebo občanům obce vlastní, sama. Ne vždy byla judikatura ÚS v této oblasti ustálená a jednotná, ale zdá se, že poslední dobou bylo této ustálenosti docíleno.

7. Závěr

V rámci mé diplomové práce na téma „Obec a ochrana životního prostředí z pohledu práva“ bylo mým cílem zaměřit se na jednotlivé složky životního prostředí, na ovzduší, vodu, les, přírodu a krajinu, zemědělský půdní fond a také na odpadové hospodářství. Pomocí rozboru jednotlivých složkových zákonů jsem chtěla provést ucelenější výklad o působnosti obce a jejich orgánů v jednotlivých složkách životního prostředí. Zabývala jsem se především právním rozбором jednotlivých ustanovení zákonů. Vzhledem k tomu, že jsem byla omezena rozsahem diplomové práce, nebylo možné se jednotlivým institutům věnovat v takové míře, jakou by si pro svoje důležité postavení zasloužily. I přesto, že jsem v této práci vycházela z platné právní úpravy, nemám v této oblasti potřebné praktické zkušenosti z praxe. Proto může jít často v některých částech práce pouze o teoretické poznatky. Ty jsem se ale snažila doplnit komentáři ze soudních rozhodnutí a také články z některých odborných časopisů.

Při psaní této diplomové práce jsem si sama utřídila danou problematiku a doplnila poznatky z jednotlivých oblastí. V této závěrečné části se pokusím o zhodnocení práce v rámci některých jednotlivých kapitol a o sdělení postřehů, popř. připomínek k některým institutům v oblasti ochrany životního prostředí z pohledu obce.

Obec má v rámci své samostatné i přenesené působnosti uloženo poměrně velké množství povinností, od obecných souhlasů, vydávání závazných stanovisek pro jiné správní orgány, jejichž vydání je nezbytnou podmínkou pro vydání rozhodnutí v řízení, až po dozorovou činnost na úseku ochrany životního prostředí prováděnou jednotlivými orgány státní správy, která spočívá v ukládání nápravných opatření nebo pokut. Některé činnosti, které obce vykonávají, svojí obsáhlostí a složitostí vyžadují odborné znalosti a zkušenosti jednotlivých pracovníků působících na daném úseku. Proto by měl být při výběru pracovníků na konkrétní pozice kladen důraz zejména na jejich zkušenosti a odpovídající praxi v daném oboru.

Mezi některé povinnosti, které zákon obci ukládá, patří povinnost zajistit zásobování obyvatelstva pitnou vodou, pečovat o veřejnou zeleň, zajistit způsob nakládání s odpady, jejich shromažďování, odstraňování a odvoz komunálního odpadu a také odvádění a čištění odpadních vod. Některé z těchto oblastí je oprávněna obec upravit prostřednictvím OZV.

Problematicke OZV se věnuje v této práci kapitola šestá. Cílem této kapitoly bylo shrnout postupy a kritéria Odboru dozoru a kontroly MV při provádění dozorové činnosti nad OZV obcí. Dle mého názoru se stále rozšiřuje oblast působnosti, kterou obec může upravovat prostřednictvím OZV. V tomto vidím obrovské pozitivum pro současnou právní úpravu, neboť záležitosti obce, o kterých je obec schopna rozhodovat sama a u kterých dokáže posoudit potřebnost a nutnost dané právní úpravy, by si podle mého názoru měla upravovat předpisy vydávanými v samostatné působnosti.

Za určitý nedostatek současné právní úpravy lze považovat skutečnost, že se fyzické a právnické osoby nemohou sami domáhat zrušení právního předpisu obce. Tyto osoby mohou totiž pouze podat podnět MV, je pak však již pouze na MV, zda bude svou dozorovou pravomoc realizovat. V dosavadní praxi MV při přezkumu OZV obcí bývá podán návrh na zrušení OZV obce v průměru pětkrát ročně.

V kapitole páté jsem se věnovala vymezení institutu územního plánování a jeho úloze v ochraně životního prostředí. Myslím si, že územní plánování má oprávněně při ochraně životního prostředí své významné místo. Je to institut, prostřednictvím něhož je možné zajistit kvalitu životního prostředí na delší období v určitém časovém horizontu. Od 1. 1. 2013 se v této oblasti významně projevila novela stavebního zákona, která přinesla některé novinky důležité z pohledu práva životního prostředí. Touto novelou došlo k prodloužení lhůty v platnosti územních plánů obcí pořízených před rokem 2007 až do roku 2020. V přechodí právní úpravě byl určen rok 2015. Pro obce je tento krok jistě vítaným, neboť nebudou mít problémy se schvalováním územních plánů v časové tísní tohoto přechodného období. Otázkou ale zůstává, zda tento krok je krok správným směrem, neboť nedostatky z předchozích právních úprav tak budou v územních plánech přetrvávat delší dobu.¹⁶³ V tomto případě zastávám názor, že prodloužení lhůty územních plánů takto přijatých je nutným předpokladem pro to, aby územní plány obcí nebyly přijímány narychlo před koncem přechodného období, což by se mohlo projevit v jejich celkové kvalitě.

¹⁶³ Dostupné z: <http://cfoworld.cz/legislativa/novela-stavebniho-zakona-vstoupila-vcera-v-platnost-2116> [online], [cit. 2013-01-23].

V kapitole čtvrté, která je základem této práce, jsem se zabývala jednotlivými složkovými zákony na úseku ochrany životního prostředí. Při jejich studiu jsem narazila na některé záležitosti, u nichž bych se chtěla pozastavit.

Především považuji za velké pozitivum vydání nového zákona o ochraně ovzduší, který nabyl účinnosti 1. září 2012. Díky tomuto zákonu mohou obce pouze spolupracovat na vypracování programu zlepšování kvality ovzduší. Přechod kompetencí v oblasti vydávání programů zlepšování kvality ovzduší z krajských a obecních úřadů na Ministerstvo životního prostředí považuji v tomto případě za správný krok, neboť krajské a obecní úřady tento institut nevyužívaly v takové míře, která by mohla mít vliv na zlepšení kvality ovzduší. Plnění cílů stanovených v programu nebylo efektivní, protože nebylo nijak vymahatelné. S tím souvisí také množství prostředků, které byly na zlepšení ovzduší krajským úřadem uvolňovány, neboť program nebyl často vnímán jako nástroj, který by mohl kvalitu ovzduší v dané oblasti zlepšit.

Zákon o ochraně ovzduší, který byl účinný do konce srpna 2012, umožňoval obcím, aby stanovily v OZV zákaz nebo omezení spalovat ve stacionárních zdrojích o jmenovitém tepelném příkonu méně kvalitní pevná paliva. Tato možnost však nebyla obcemi příliš využívána. Proto nový zákon o ochraně ovzduší toto stanovil jako zákaz přímo ve svém § 17 odst. 5. a jejich použití v tomto typu stacionárních zdrojů zcela vylučuje. Tzn., že *ve spalovacím stacionárním zdroji o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším je zakázáno spalovat hnědé uhlí energetické, lignit, uhelné kaly a proplásky*. Tato nová podoba ustanovení by dle mého názoru měla vést ke zlepšení kvality životního prostředí v obcích.

Nový zákon o ochraně ovzduší také rozšířil dle mého názoru kompetence obcí v oblasti ochrany ovzduší. Obce mají několik možností, jak ovlivnit kvalitu ovzduší na svém území. Mohou prostřednictvím OZV stanovit nízkoemisní zónu a v případě smogové situace mohou vydat formou nařízení regulační řád. Vydávají také závazná stanoviska z hlediska ochrany ovzduší ke stacionárním zdrojům, které nejsou uvedeny v příloze č. 2 k zákonu.

Z mého pohledu jsou nízkoemisní zóny velmi důležitým institutem, který nový zákon o ochraně ovzduší zavedl. I když právě v tuto chvíli je předčasné dělat závěry,

zda tento institut skutečně splní svůj cíl. Pomocí vymezení nízkoemisní zóny může obec sama ovlivňovat kvalitu ovzduší v problémových oblastech omezením vjezdu některých vozidel. Obec je také oprávněna jejich vjezd do dané oblasti úplně zakázat. Takové vymezení oblastí by mohlo dle mého názoru vést ke zlepšení kvality ovzduší v obcích, na jejichž území se velmi často vyskytují problémy se smogem.

Úpravu ochrany vod ve vodním zákoně považuji za dostačující, zvláště po významné novele vodního zákona, která proběhla v roce 2010. Tato novela nabyla účinnosti 1. srpna 2010. Na její přípravě, o níž se velmi diskutovalo, se podílela široká odborná veřejnost a trvala déle než tři roky. Jejím výsledkem byly změny, které jsou v souladu s požadavky práva EU, neboť provádí transpozici evropských směrnic, zpřesnění některých pojmů, menší formalizace a zjednodušení vodoprávního řízení. Pomocí této novely také byly odstraněny některé nedostatky, které se nepodařilo odstranit metodickým výkladem. Další významnou novinkou bylo vyčlenění přestupků ze zákona o přestupcích do vodního zákona na základě požadavků Evropské unie, kdy musela být kompletně předělána celá hlava XII. upravující přestupky. Myslím si, že vyčlenění přestupků z přestupkového zákona do zákona vodního je jistě krok správním směrem, zejména díky zpřehlednění a sjednocení dané právní úpravy ve vodním zákoně. V odebrání kompetencí pověřeným obecním úřadům jako úřadům vodoprávním vidím také určité pozitivum v oblasti ochrany vod, neboť dochází k rozdělení kompetencí pouze mezi obecní úřady a obecní úřady obce s rozšířenou působností. Jedná se nepochybně o zjednodušení v dané právní úpravě.

Obecní úřad má v ochraně vod velmi významnou působnost. Ať se již jedná o činnosti prováděné v rámci samostatné působnosti, kdy může být správcem drobného toku a výrazně tak ovlivňovat kvalitu a množství vody, tak také v rámci přenesené působnosti prostřednictvím vydávání povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a podzemních. Vodoprávní úřady právě díky stanovení nejvýše přípustných limitů ukazatelů znečištění ovlivňují kvalitu povrchových i podzemních vod.

Na úseku ochrany lesa a ochrany zemědělského půdního fondu je zcela vyloučena působnost obecního úřadu v oblasti výkonu státní správy. Myslím si ale, že některé záležitosti by mohly být obcím prvního stupně svěřeny, např. povolování

výjimke ze zákazu některých činností v lese nebo oznamování o konání hromadných nebo společenských akcí v lese. Důvodem, proč jsou z působnosti výkonu státní správy zcela vyloučeny, je dle mého názoru možná obava ze svěřeni rozhodování orgánům na nejnižší úrovni. Koncentrace právní úpravy u jednoho správního orgánu není dle mého názoru vždy žádoucí, neboť přednost má vždy úprava záležitostí na úrovni, která je nejbližší předmětnému okruhu záležitostí.

Právní úprava ochrany přírody a krajiny je upravena v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Tato norma vznikla jako poměrně komplexní úprava dané právní oblasti. Postupem času byla novelizována v souladu s požadavky kladenými normami Evropské unie. V tomto zákoně hodnotím pozitivně možnost uzavření tzv. dobrovolných dohod, k němuž dochází mezi orgánem ochrany přírody a krajiny a vlastníkem pozemku. Dle mého názoru by de lege ferenda bylo vhodné rozšířit možnost uzavírání těchto dohod také např. s vlastníky nebo nájemci budov nebo se správci pozemků. Jistě by tím vzrostl počet takto uzavřených dohod, které jsou pro obě smluvní strany výhodné. Tento zákon je platný již více než dvacet let. Za dobu své existenci prošla tato norma několika významnými novelami, což pochopitelně nepřispělo k jeho přehlednosti. Zákon také bývá svými odpůrci kritizován pro svoji složitost v dané právní úpravě. Díky novelizacím zákon přišel o velmi důležité ustanovení z hlediska vztahu tohoto zákona k zákonům upravujícím jednotlivé složky životního prostředí. V zákoně byl bez náhrady zrušen § 90 odst. 4, který stanovil, že zákon o ochraně přírody a krajiny je předpisem zvláštním ve vztahu k jiným zákonům. Nebylo však možné taxativně uvést všechny zákony, vůči nimž byl zákon v takovém postavení. Dle mého názoru došlo ke zrušení tohoto ustanovení z důvodu snahy o oslabení poměrně striktní a komplexní právní úpravy na úseku ochrany přírody a krajiny. Toto ustanovení bylo z hlediska svého účelu velmi důležité. Po jeho zrušení tak bude záležet na tom, která úprava má užší vymezení dané oblasti, ať již věcné nebo osobní. Tato úprava poté bude úpravou speciální.

Právní úprava na úseku odpadového hospodářství je poměrně dobře zpracovaná, nedostatky této právní úpravy spatřuji především v množství novelizací, kterými zákon o odpadech prošel v souvislosti s implementací norem Evropské unie, což mělo za následek zneprůhlednění tohoto zákona. Obec má poměrně velký výběr, ohledně vybírání poplatků za svoz odpadů. Otázkou však zůstává, zda při výběru jedné ze tří možných variant zváží své možnosti a dále také množství prostředků, které jsou

k financování shromažďování, odvozu a odstraňování odpadu potřebné. Zda je pro obec výhodnější zavést místní poplatek, kdy platí poplatek za odpad každá osoba, která má nahlášené v obci trvalé bydliště, nově též cizinci s pobytem na území České republiky a také majitelé rekreačních chat, nebo zda poplatek upravit formou smluvní úhrady anebo třetí možnost placení poplatku za komunální odpad podle zákona o odpadech, kdy se platí poplatek podle počet vozů a množství odpadu. Každá obec je jiná a má jiné možnosti a podmínky pro stanovování druhu poplatku, proto by sama obec měla zvážit, jaká alternativa pro ni konkrétně bude nejvýhodnější.

Je třeba si uvědomit, že ochrana životního prostředí obce je věcí každého z nás, proto by většina obyvatel jednotlivých obcí měla mít o činnosti obce na úseku ochrany životního prostředí určité povědomí. I když je samozřejmě také záležitostí konkrétní obce, do jaké míry provádí osvětu svých obyvatel v problematice ochrany životního prostředí na území obce. Někdy i třeba pouhé správné rozmístění kontejnerů a tříděný odpad, nejlépe v blízkosti lidských obydlí, může sehrát důležitou roli.

Seznam použitých pramenů a literatury

Právní předpisy

- 40/1964 Sb., občanský zákoník
- 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
- 282/1991 Sb., o české inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa
- 552/1991 Sb., o státní kontrole
- 17/1992 Sb., zákon o životním prostředí
- 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů,
- 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (zákon o lesích)
- 123/1998 Sb., o právu na informace o stavu životního prostředí
- 22/1999 Sb., o zajišťování obrany české republiky
- 238/1999 Sb., o novelizaci některých předpisů týkajících se veřejného činitele
- 128/2000 Sb., o obcích
- 129/2000 Sb., o krajích
- 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
- 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

- 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon)
- 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
- 254/2001 Sb., o vodách
- 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích
- 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech
- 150/2002 Sb., soudní řád správní
- 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a o stanovení obcí s rozšířenou působností
- 186/2003 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- 500/2004 Sb., správní řád
- 40/2009 Sb., trestní zákoník
- 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu a o fluorovaných skleníkových plynech
- 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

Knihy (monografie, učebnice, komentáře)

DAMOHORSKÝ M. Pocta Doc. JUDr. Jaroslavi Drobníkovi, Csc. k jeho 70. narozeninám, PF UK Praha 2007.

DAMOHORSKÝ Milan et al. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.

DAMOHORSKÝ Milan, České právo životního prostředí, Praha, nakladatelství Karolinum 2003.

DAMOHORSKÝ, M. – STEJSKAL, V. Právní úprava ochrany lesa. Procesní právo ochrany životního prostředí. Sborník z mezinárodní konference. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2005.

DAMOHORSKÝ, M – STEJSKAL, V. (edit.). Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference. Praha: univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko 2003.

DIENTSBIER, F. Nástroje ochrany životního prostředí – role práva, Iuridicum Olomoucense o.p.s., Olomouc 2011.

DROBNÍK J., DVOŘÁK P. Lesní zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010.

GERLOCH, HŘEBEJK, ZOUBEK, Ústavní systém České republiky, 4. aktualizované vydání, Prospektrum Praha, 2002.

HADRABOVÁ Alena. Veřejná správa životního prostředí. 1. vydání. Vysoká škola ekonomická v Praze, nakladatelství Oeconomica, 2008.

HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecní část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.

HORÁČEK Zdeněk, KRÁL Miroslav, STRNAD Zdeněk, VYTEJČKOVÁ Veronika. Vodní zákon č. 254/2001 Sb. v úplném znění s komentářem. Praha: Sondy s.r.o., 2011.

HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. Základy organizace veřejné správy v ČR. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008.

CHALOUPKA Vladimír a kolektiv. Zákon o vodovodech a kanalizacích č. 274/2001 Sb., v úplném znění k 1. lednu 2007 s rozšířeným komentářem. Praha. Sondy s.r.o., 2007.

JANČÁŘOVÁ I., Ekologická politika, Masarykova univerzita Brno 2004.

JURNÍKOVÁ, J. et al. Správní právo – zvláštní část. 6. Doplněné vydání. Brno: MU 2009.

KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2003.

KADEŘÁBKOVÁ, J., PEKOVÁ, J. Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance. 1. Vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.

KLÍMA Karel a kolektiv, Komentář k Ústavě a Listině, 2. Díl, 2. rozšířené vydání, Plzeň Aleš Čeněk s.r.o., 2009.

KOCOUREK T. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012.

KOLEKTIV, Autorů, et al. *Právo životního prostředí*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009.

KOPECKÝ, M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010.

KOUDELKA, Z. Samospráva. Praha: Linde, 2007.

MEZŘICKÝ, V (ed.). Environmentální politika a udržitelný rozvoj, vydání 1., Praha: Portál, 2005.

MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol, Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář., 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2007.

PAVLÍČEK Václav a kolektiv, Ústava a Ústavní řád České republiky, Komentář, 2. Doplněné vydání, Praha Linde a.s., 2002.

PEKÁREK Milan et al. Pozemkové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010.

PRCHALOVÁ, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000, 2. Aktualizované a rozšířené vydání, Praha, Linde a.s., 2010.

PRŮCHOVÁ, I. Aktuální otázky práva životního prostředí, Masarykova univerzita Brno 2005.

SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kolektiv. Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly). Praha: Leges, 2011.

SOBOTKA, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001.

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

ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1351-1365.

VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení) : komentář*. Praha, C. H. Beck, 2008.

Časopisy

Právní rozhledy č. 19/2008

Odpady č. 6/2012

Veřejná správa č. 20/2012, ročník XXIII

České právo životního prostředí 1/2012 {31}, ročník XII

Judikatura

Usnesení ÚS sp. zn. I. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998

Nález ÚS sp. zn. III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997

Rozhodnutí NSS č. j. 7 Ao6/ 2010 – 44 ze dne 15. 12. 2010

Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 34/2002 ze dne 5. 2. 2003

Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 41/1998 ze dne 1. 12. 1998

Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 38/1997 ze dne 24. 11. 1998

Rozsudek NSS čj. 6 A 69/2002-48 ze dne 23. 10. 2003

Rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30 Ca 302/2002-107 ze dne 6. 10. 2005

Rozsudek NSS čj. 5 As 2/2004-55 ze dne 31. 3. 2005

Rozsudek NSS čj. 9 As 21/2009-150 ze dne 22. 10. 2009

Usnesení NSS č. j. 1 As 89/2008 – 80 ze dne 24. 11. 2009

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové čj. 31 Ca 136/2000-13 ze dne 16. 2. 2001

Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 34/97 ze dne 27. 5. 1998
Usnesení NSS čj. 7 A 55/2001-40 ze dne 15. 1. 2004
Rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 5 A 39/98-22 ze dne 22. 2. 2000
Rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 207/95-51 ze dne 30. 9. 1998
Rozsudek Městského soudu v Praze čj. 11 Ca 216/2005-41 ze dne 26. 1. 2006
Rozsudek Městského soudu v Praze čj. 9 Ca 296/2004-49 ze dne 28. 7. 2006
Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 14/99 ze dne 19. 10. 1999
Rozsudek NSS čj. 2 Ao 2/2007-73 ze dne 24. 10. 2007
Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. 8. 1999
Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 37/96 ze dne 18. 3. 1997
Usnesení ÚS sp. zn. Pl. ÚS 37/2006 ze dne 16. 1. 2007
Nález ÚS sp.zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 2. 3. 2005
Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007
Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. 9. 2006
Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007
Nález ÚS sp.zn.Pl. ÚS 42/06 ze dne 22. 9. 2009
Nález ÚS sp.zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008

Internetové zdroje

www.mvcr.cz	Ministerstvo vnitra
www.enviweb.cz	Zpravodajství pro životní prostředí
www.czso.cz	Český statistický úřad
www.ekolist.cz	Ekolist
www.eagri.cz	Ministerstvo zemědělství
isap.vlada.cz	Informační systém pro implementaci práva EU
http://nalus.usoud.cz	Ústavní soud
www.npsumava.cz	Národní park Šumava
www.mzp.cz	Ministerstvo životního prostředí
www.casopis.ochranaprirody.cz	Ochrana přírody
www.agenda21.cz	Agenda 21
www.odpady.ihned.cz	Odpady

www.cenia.cz

www.nssoud.cz

www.pf.upol.cz

www.prf.cuni.cz

Česká informační agentura životního prostředí

Nejvyšší správní soud

Právnická fakulta Univerzity Palackého
v Olomouci

Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Summary - Municipality and protection of the environment from the legal point of view

The aim of this thesis was to primarily focus on the analysis of the legal jurisdiction of the municipality in the individual components of environmental protection. The thesis analyses individual component laws and assesses existing legislation in the area of independent and delegated powers of the municipality.

The introductory chapter initially defines the terms relating to the environment and its protection, the constitutional foundations of environmental protection and institutional securing in the field of environmental protection. Different types of tools that are exercised and used in for environmental protection are then discussed. This is then followed by general chapters that define independent and delegated authority of a municipality and its various bodies. Chapter Four is the basis of this thesis. Using legal analysis of the individual provisions of legal regulations in the field of environmental protection, the chapter attempts to summarize the individual and delegated powers of the municipality in the area of air protection, water protection, forest protection, soil conservation and landscape, as well as in the field of waste management. The fifth chapter defines the competence of the municipality and municipal authorities in the field of spatial planning according to individual provisions of the Building Act, with reference to an amendment to the Building Act effective as of 1. 1. 2013. The institute of spatial planning also influences and affects the quality of the environment.

The sixth and final chapter, which is selected as a complementary part of this thesis is dedicated to the process of issuing OZV. Using OZV, the municipality regulates matters falling within the independent competence of the municipality, or the issues that are inherent in the community or citizens of the municipality. Another area that is part of this chapter is the supervision of the independent competence of the municipality, i.e supervision of OZV carried out by MV. This chapter also focuses on the development of Constitutional Court case-law in the proceedings on the proposal to cancel the OZV of municipalities before finding Pl. ÚS 45/06 and after it.

The conclusion is devoted to some specific issues in each chapter, and a more detailed disassembly of the ascertained findings. Emphasis is placed on how to improve the given legal regulation *de lege ferenda*.

Abstrakt

Diplomová práce s názvem „Obec a ochrana životního prostředí z pohledu práva“ je členěna šesti kapitol. První kapitolou je úvod, který je věnován ústavním základům ochrany životního prostředí. Druhá kapitola se zabývá jednotlivými druhy nástrojů v ochraně životního prostředí. Kapitola třetí pojednává o postavení obce v systému veřejné správy. Následuje kapitola čtvrtá, která tvoří jádro práce. Tato kapitola hodnotí roli obce v ochraně jednotlivých složek životního prostředí a soustředí se na rozbor jednotlivých složkových zákonů. Pátá a šestá kapitola se věnují vztahu obce k institutu územního plánování a přezkumu právních předpisů vydávaných v samostatné působnosti obce. Závěr se zaměřuje na shrnutí dané problematiky na jednotlivých úsecích.

Obec plní v ochraně životního prostředí nezastupitelnou roli, především pro své postavení a pravomoci, které jsou orgánům obcí zákonem svěřeny.

Klíčová slova

Obec, samostatná působnost obce, přenesená působnost obce, životní prostředí, ochrana životního prostředí, ochrana ovzduší, ochrany vody, ochrana půdy, ochrana lesa, ochrana přírody a krajiny, ochrana v odpadovém hospodářství

Abstract

The thesis titled “The Municipality and Protection of the Environment from the Viewpoint of Law” is divided into six chapters. The first chapter is the introduction, which is devoted to the constitutional foundations of protection of the environment. The second chapter deals with various kinds of instruments in environmental protection. The third chapter deals with the position of a municipality in the public administration system. The fourth chapter forms the core of the work. This chapter assesses the role of municipalities in the protection of individual components of the environment and focuses on the analysing of individual component laws. The fifth and sixth chapters are devoted to the relationship of the municipalities to the territorial planning institute and an examination of the regulations issued in a municipality that functions on its own. The conclusion focuses on the summary of the relevant issues in individual areas.

In terms of environmental protection, the municipality plays an essential role, particularly thanks to its position and powers that are entrusted to the municipal authorities.

Key words

Municipality, independent competence, delegated competence, environment, environmental protection, air protection, water protection, soil protection, forest protection, nature and landscape protection, protection of waste management