

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva

Michaela Hodanová

Plzeň 2017

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva“ zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Plzni

.....

Michaela Hodanová

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala vedoucímu práce doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D. za odborné vedení, podnětné rady a zapůjčenou literaturu.

Obsah

1	Úvod.....	1
2	Ochrana životního prostředí.....	2
2.1	Ústavní základy ochrany životního prostředí.....	3
2.2	Organizace ochrany životního prostředí	5
2.2.1	Ústřední orgány státní správy	5
2.2.2	Orgány obcí a krajů	7
2.2.3	Speciální orgány státní správy	8
2.2.4	Veřejné stráže	9
3	Právní postavení obcí	11
3.1	Základní znaky obce	11
3.2	Působnost obce.....	13
3.3	Obec jako subjekt práva na příznivé životní prostředí.....	15
4	Role obcí v ochraně jednotlivých složek životního prostředí	17
4.1	Ochrana ovzduší.....	17
4.1.1	Ochrana ovzduší v přenesené působnosti obce	18
4.1.2	Ochrana ovzduší v samostatné působnosti obce.....	21
4.2	Ochrana vod	22
4.2.1	Ochrana vod v přenesené působnosti obce	23
4.2.2	Ochrana vod v samostatné působnosti obce	25
4.3	Ochrana půdy	26
4.3.1	Ochrana půdy v přenesené působnosti obce	26
4.3.2	Ochrana půdy v samostatné působnosti obce	28
4.4	Ochrana lesa	29
4.4.1	Ochrana lesa v přenesené působnosti obce.....	29
4.4.2	Ochrana lesa v samostatné působnosti obce	31
4.5	Ochrana přírody a krajiny	32
4.5.1	Ochrana přírody a krajiny v přenesené působnosti obce	33

4.5.2 Ochrana přírody a krajiny v samostatné působnosti obce	35
4.6 Odpadové hospodářství	35
4.6.1 Odpadové hospodářství v přenesené působnosti obce.....	36
4.6.2 Odpadové hospodářství v samostatné působnosti obce.....	38
5 Závěr	41
Resumé	42
Seznam použitých pramenů.....	43

1 Úvod

Kvalita životního prostředí významně ovlivňuje zdraví člověka a na jeho stavu bezpochyby závisí i samotná existence lidstva. Ochrana životního prostředí by tak měla být z důvodu zachování zdraví populace a příznivého životního prostředí pro budoucí generace v zájmu každého z nás bez ohledu na to, jak silný vztah k přírodě člověk má. Nicméně stav životního prostředí se zejména v důsledku negativních vlivů lidské činnosti neustále zhoršuje. K omezení poškozování životního prostředí je proto nezbytná právní regulace lidských činností za účelem jeho ochrany.

Ačkoliv některé environmentální problémy přesahují hranice států a stávají se problémy globálními, pro které je nutná potřeba právní regulace na mezinárodní úrovni, jiné lze efektivně řešit i na úrovni místní. Cílem této práce je poukázat na roli obcí při ochraně vybraných složek životního prostředí z pohledu práva a pokusit se zhodnotit, jakými způsoby může obec k ochraně životního prostředí přispět. Ve své práci bych se dále ráda chtěla zaměřit na některé nové kompetence, které byly obcím svěřeny v rámci nedávných novelizací zákonů z dané oblasti.

. Ve své práci se budu nejprve zabývat ochranou životního prostředí na našem území a jejím zakotvením v Ústavě České republiky. Dále se zaměřím na organizaci ochrany životního prostředí čili její institucionální zajištění. Třetí kapitola této práce je zaměřena na právní postavení a základní znaky obce, které tvoří její podstatu. Pokusím se vystihnout rozdíly mezi samostatnou a přenesenou působností a také postavení obce, jako subjektu ústavně zakotveného práva na příznivé životní prostředí. Stěžejní část této práce tvoří kapitola čtvrtá. V této části se zaměřím na činnosti obcí v samostatné a přenesené působnosti při ochraně vybraných složek životního prostředí. Pokusím se zmapovat kompetence obcí v ochraně ovzduší, vod, půdy, lesa, přírody a krajiny a v oblasti nakládání s odpady a jejich právní zakotvení v platném právním řádu.

2 Ochrana životního prostředí

Příroda je primárním předpokladem existence veškerých živých organismů na Zemi, neboť jim poskytuje základní biologické podmínky nezbytné pro život, jako jsou například vzduch, voda, potrava a energie. Ačkoliv každý živý organismus svou přítomností v prostředí na přírodu působí, jedině člověk ji je schopen svou záměrnou činností za účelem uspokojování svých potřeb intenzivně přetvářet. Autoregulační a asimilační schopnost přírody má své hranice a nadměrnými zásahy ze strany člověka dochází ke změnám prostředí a narušování dynamického rovnovážného stavu ekosystémů. Překročení těchto hranic může vést až k degradaci prostředí a tím i k ohrožení zdraví a života všech živých organismů, které v něm žijí, včetně člověka.¹

Z pohledu platného práva není příroda totéž co životní prostředí, ale je jeho součástí. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, definuje životní prostředí jako „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“² Od 20. století si lidé začali uvědomovat negativní dopady lidské činnosti na životní prostředí a objevily se i první snahy o jeho ochranu. Na našem území se začalo diskutovat o potřebě ochrany životního prostředí v 70. letech 20. století³ a tehdy se ochraně životního prostředí začala věnovat i česká právní věda.

Ochranou životního prostředí rozumíme podle zákona č. 17/1992 Sb., „činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.“⁴ Tato zákonná definice obsahuje dvě podstatné složky ochrany životního prostředí, složku defenzivní a ofenzivní.⁵ Defenzivní složka ochrany spočívá v předcházení a zabraňování ohrožování či poškozování životního prostředí a představuje tedy princip prevence. Ofenzivní složku ochrany tvoří činnosti směřující k odstranění

¹ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7, s. 3–4.

² § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

³ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 25.

⁴ § 9 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

⁵ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 29.

či nápravě škodlivého zásahu prostřednictvím aktivního působení na stav životního prostředí. K ochraně životního prostředí se využívají tzv. prostředky neboli nástroje ochrany. Velice významným prostředkem ochrany životního prostředí je pro svou závaznost a vynutitelnost právo, respektive právní nástroje. Kromě práva řadíme mezi prostředky ochrany také prostředky ekonomické, vědecké, technické a technologické, politické, osvětové, výchovné, vzdělávací a organizační.⁶

Právo životního prostředí je soubor právních norem zaměřených na ochranu životního prostředí. Jeho předmětem jsou právními normami upravené společenské vztahy.⁷ Systém práva životního prostředí se dělí na dvě části – část obecnou a zvláštní. Obecná část zahrnuje předmět, systém, prameny, nástroje, principy a ústavní základy práva životního prostředí a organizaci ochrany a právní odpovědnost. Zvláštní část lze rozdělit na čtyři samostatné oddíly: prostředky ochrany životního prostředí, ochrana jednotlivých složek životního prostředí a ekosystémů, ochrana před zdroji ohrožení a ochrana životního prostředí v některých oborech lidské činnosti.⁸

2.1 Ústavní základy ochrany životního prostředí

Ústavní základ práva životního prostředí je obsažen v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) a v ústavním zákoně č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen „LZPS“ či „Listina“). Tyto dva právní předpisy společně tvoří ústavní pořádek České republiky. Z Ústavy vyplývá obecný zájem na ochraně přírodního bohatství, konkrétní ústavní základy ochrany životního prostředí jsou pak zakotveny v Listině.

Preambule Ústavy deklaruje odhodlání občanů České republiky „*společně strážít a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství*“. Tato deklaráce nemá žádný přímý vliv na aplikaci práva životního prostředí, ale měla by být pro všechny určitou připomínkou, jaké snahy a odhodlání stály u vzniku současné podoby našeho státu a o co by měl stát a jeho občané i nadále usilovat.⁹

⁶ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 9.

⁷ Tamtéž, s. 28.

⁸ Tamtéž, s. 31.

⁹ TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. Právo pro každého (Grada). ISBN 978-80-247-5464-2, s. 17.

Článek 7 Ústavy dále stanovuje státu povinnost dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.¹⁰

V Listině je životnímu prostředí věnován samostatný článek 35. Práv zakotvených v tomto článku je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení Listiny provádějí.¹¹ V prvním odstavci Listina přiznává každému subjektivní právo na příznivé životní prostředí.¹² Pojem „příznivé prostředí“ lze chápat jako obecný stav prostředí, „v určitém prostoru, v němž jsou pro každého vytvořeny objektivně stejné podmínky existence, pokud ještě splňují přípustné limity znečištění nebo jiného ohrožení či poškození základních složek životního prostředí.“¹³ S právem na příznivé životní prostředí souvisí i další lidská práva, která Listina garantuje, a to konkrétně právo na život a právo na ochranu zdraví, neboť bez příznivého životního prostředí by tato práva nemohla být zaručena. Právo na příznivé životní prostředí se často dostává do rozporu s jinými ústavně zaručenými právy. Při řešení takových kolizí je třeba postupovat tak, aby žádný z obou vzájemně si kolidujících ústavně chráněných zájmů nebyl bezdůvodně upřednostňován a aby bylo usilováno o zachování maxima z obou. Nicméně zájem ochrany životního prostředí, navzdory jeho ústavní garanci, bývá v praxi často brán jako zanedbatelný zejména při střetu s politickými hospodářskými zájmy.¹⁴

Listina dále uvádí že „každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.“¹⁵ Jedná se o speciální formu obecného práva na informace garantovaného článkem 17 odst. 5 Listiny. Zákonnou úpravu tohoto práva představuje zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Zajištění práva na informace o životním prostředí je i předmětem mezinárodních závazků České republiky. Nejvýznamnějším mezinárodním dokumentem je v této oblasti Aarhuská úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.¹⁶

¹⁰ Čl. 7 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Čl. 41 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

¹² Čl. 35 odst. 1 LZPS

¹³ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 48.

¹⁴ TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*, s. 18.

¹⁵ Čl. 35 odst. 2 LZPS

¹⁶ TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*, s. 57.

Poslední odstavec téhož článku říká: „*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*“¹⁷ S tímto ustanovením souvisí i odstavec 3 článku 11 Listiny, jehož předmětem je vztah práva na příznivé životní prostředí a ochranou vlastnického práva. Uvádí se zde, že výkon vlastnického práva nesmí poškozovat přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.¹⁸

2.2 Organizace ochrany životního prostředí

S ústavně zakotvenou povinností státu chránit životní prostředí vyplývá i povinnost tuto ochranu institucionálně zajistit. Otázkami týkajícími se životního prostředí se zabývají všechny tři úseky státní moci. Moc zákonodárná ovlivňuje ochranu životního prostředí svou normotvornou činností. Moc soudní se podílí na ochraně prostřednictvím rozhodování sporů ve věcech životního prostředí. V posledních letech hraje důležitou roli správní soudnictví při přezkumu správních rozhodnutí ve věcech životního prostředí a bezpochyby také Ústavní soud. Vláda ČR je spolu s prezidentem, který však nemá na úseku ochrany životního prostředí žádné zvláštní pravomoci, představitelem nejvyšší úrovně moci výkonné. Na rozdíl od ostatních úseků státní moci disponuje moc výkonná specializovanými orgány pro ochranu životního prostředí. Vláda se zapojuje do ochrany životního prostředí prostřednictvím své rozhodovací pravomoci a podzákonné normotvorné činnosti, neboť přijímá nařízení vlády, kterými jsou například zřizovány chráněné krajinné oblasti, ptačí oblasti nebo chráněné oblasti přirozené akumulace vod. Orgány veřejné správy se nejčastěji dělí podle územní působnosti na ústřední (centrální), oblastní (regionální) a místní (lokální). Druhým běžným kritériem je pak věcná působnost, na jejímž základě rozlišujeme orgány obecné a zvláštní.¹⁹

2.2.1 Ústřední orgány státní správy

Ústřední orgány státní správy v oblasti ochrany životního prostředí tvoří ministerstva a jiné ústřední orgány, které nepodléhají ministerstvům, ale přímo vládě. Patří k nim například Český báňský úřad a Státní úřad pro jadernou

¹⁷ Čl. 35 odst. 3 LZPS

¹⁸ Čl. 11 odst. 3 LZPS

¹⁹ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 62.

bezpečnost. Klíčová role ústředních orgánů spočívá především ve vytváření základních koncepčních a programových dokumentů, přípravě právních předpisů, mezinárodní spolupráci a koordinaci ostatních orgánů veřejné správy.²⁰ Základním pramenem právní úpravy soustavy ústředních orgánů je zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České Republiky, ve znění pozdějších právních předpisů, pro který je běžně užíváno označení „kompetenční zákon“, neboť stanovuje kompetence jednotlivých ústředních orgánů. Rozsah pravomocí a působnosti ústředních orgánů může být dále stanoven ve speciálních zákonech.

Orgánem vrchního státního dozoru ve věcech ochrany životního prostředí je Ministerstvo životního prostředí. Koordinuje postup ostatních ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy ve věcech životního prostředí a zabezpečuje a řídí jednotný informační systém o životním prostředí. Dále je správcem Státního fondu životního prostředí České republiky, který představuje významný finanční zdroj pro účely ochrany a zlepšování stavu životního prostředí. Ministerstvo životního prostředí je ústředním orgánem státní správy pro:

- ochranu přirozené akumulace vod, vodních zdrojů a jakosti povrchových a podzemních vod
- ochranu ovzduší
- ochranu přírody a krajiny
- oblast provozování zoologických zahrad
- ochranu zemědělského půdního fondu
- výkon státní geologické služby
- pro 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 státní hranice
- myslivost, rybářství a lesní hospodářství v národních parcích
- státní ekologickou politiku

²⁰ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 63.

- systém značení ekologicky šetrných výrobků a služeb a pro program podporující dobrovolnou účast v systému řízení podniku a auditu z hlediska ochrany životního prostředí²¹

V oblasti ochrany vod se Ministerstvo životního prostředí dělí o kompetence s Ministerstvem zemědělství, které je ústředním orgánem státní správy pro vodní hospodářství, avšak s výjimkou oblastí ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, které spadají, jak bylo výše uvedeno, do kompetence Ministerstva životního prostředí. Ministerstvo zemědělství je dále ústředním orgánem státní správy pro zemědělství, s výjimkou ochrany zemědělského půdního fondu, který je rovněž kompetencí Ministerstva životního prostředí a pro lesy, myslivost a rybářství mimo území národních parků a potravinářský průmysl. Dále je ústředním orgánem mimo jiné ve věcech veterinární péče, rostlinolékařské péče, péče o ochranu zvířat proti týrání a pro ochranu práv k novým odrudám rostlin a plemenům zvířat.²²

Kompetence týkající se ochrany životního prostředí mají též i jiná ministerstva. Ministerstvo pro místní rozvoj je ústředním orgánem státní správy pro územní plánování a stavební řád, Ministerstvo zdravotnictví pro ochranu veřejného zdraví (včetně hluku, vibrací a neionizujícího záření²³), lázeňství a ochranu a využívání přírodních léčivých zdrojů a Ministerstvo průmyslu a obchodu například pro tvorbu jednotné surovinové politiky, využívání nerostného bohatství, energetiku a těžbu. V některých oblastech životního prostředí působí i Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo kultury a Ministerstvo financí.

2.2.2 Orgány obcí a krajů

Velice významnou roli při ochraně životního prostředí mají místní a regionální orgány veřejné správy. Jsou základními rozhodovacími místy o jednotlivých otázkách, neboť v rámci dekoncentrace jsou otázky životního prostředí řešeny vždy co nejbližší k místu, kterého se týkají. Největší podíl státní správy v oblasti životního prostředí tak vykonávají právě obce. *„Další kompetence*

²¹ § 19 zákona č. 2/1996 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České Republiky, ve znění pozdějších právních předpisů

²² § 15 zákona č. 2/1996 Sb.

²³ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 64.

*(mimo speciální působnost) jsou v prvním stupni svěřeny krajům a spíše výjimečně ústředním orgánům státní správy.*²⁴

Obce a kraje se podílejí na ochraně životního prostředí jednak výkonem samostatné působnosti a jednak především výkonem státní správy v přenesené působnosti. Na regionální úrovni vykonávají státní správu v přenesené působnosti orgány krajů, na místní úrovni pak orgány obcí. Jejich přenesenou působnost na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí stanovují jednotlivé speciální zákony z oblasti práva životního prostředí, tzv. „složkové zákony.“²⁵ Kraje mohou v přenesené působnosti vydávat na základě a v jeho mezích nařízení, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Nařízení vydává rada kraje a mohou jím být mj. zřízeny například přírodní parky, přírodní rezervace nebo přírodní památky na základě zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“).²⁶ V rámci péče o všestranný rozvoj svého území a potřeby obyvatel²⁷ mohou kraje vydávat v samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky. Do jejich samostatné působnosti patří také například zpracovávání, koordinace a aktualizace krajské koncepce environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty a podpora rozvoje environmentálního poradenství.²⁸ Obcím a jejich roli v ochraně životního prostředí se budu blíže věnovat v následujících kapitolách.

2.2.3 Speciální orgány státní správy

Z rozmanitosti práva životního prostředí a potřeby odlišného přístupu v řešení jednotlivých otázek vyplývá existence speciálních orgánů státní správy, které působí v oblasti ochrany životního prostředí spolu s orgány obecnými. Speciální orgány státní správy nalezneme na úrovni orgánů ústředních i regionálních. Jejich charakteristickým znakem je věcně či územně zúžený okruh působnosti. Řadíme mezi ně například orgány hygienické, veterinární a rostlinolékařské péče, jejichž okruh působnosti je vymezen jednotlivými složkovými zákony.²⁹

Ze speciálních orgánů státní správy s celostátní působností je nezbytné jmenovat Českou inspekci životního prostředí (dále též „ČIŽP“). Byla zřízena

²⁴ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 7.

²⁵ Tamtéž, s. 65.

²⁶ TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*, s. 53.

²⁷ § 1 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

²⁸ TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*, s. 53.

²⁹ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 68.

zákonem č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Vykonává státní dozor ve věcech životního prostředí a je podřízena Ministerstvu životního prostředí. Plní funkci kontrolní, sankční a nápravnou. Kontroluje dodržování právních norem fyzickými a právníckými osobami, má právo ukládat pokuty a preventivní a nápravná opatření v případě jejich porušení. Česká inspekce životního prostředí má působnost v oblasti ochrany ovzduší, vody, lesa, přírody a krajiny, nakládání s odpady i obaly, chemickými látkami a geneticky modifikovanými organismy.³⁰ Od 1. 4. 2015 na základě novely zákona o ochraně zemědělského půdního fondu získala ČIŽP také kompetence na úseku ochrany kvality zemědělské půdy.³¹

Ke speciálním orgánům státní správy ochrany životního prostředí řadíme i správy národních parků, které vykonávají státní správu na úseku ochrany životního prostředí na území národních parků a jejich ochranných pásem a Agenturu přírody a krajiny České republiky (dále též „AOPK ČR“), která působí na území chráněných krajinných oblastí. AOPK ČR byla dříve organizační složkou státu zřízenou Ministerstvem životního prostředí a postavení správního úřadu získala od 1. 1. 2015 na základě zákona č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě.³² Nahradila tak jednotlivé správy chráněných krajinných oblastí.

2.2.4 Veřejné stráže

Veřejné stráže jsou pracovníci orgánů státní správy či státních organizací nebo jiné fyzické osoby, které byly příslušnými orgány do této funkce jmenovány. Ačkoliv zajišťují činnosti v zájmu státu, nejsou orgánem státní správy. V ochraně životního prostředí hrají důležitou roli. Rozlišujeme stráž lesní, rybářskou, mysliveckou a stráž přírody. Výkon funkce veřejných stráží zahrnuje činnost informační, výchovnou a odbornou a zejména práci v terénu a kontrolu dodržování právních předpisů z oblasti jejich věcné příslušnosti. Veřejné stráže

³⁰ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 68.

³¹ TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*, s. 55.

³² Tamtéž, s. 125.

jsou při výkonu své funkce úředními osobami.³³ Podmínky ustanovení a odvolání strážce stejně tak jako jejich práva a povinnosti stanovují jednotlivé zákony.³⁴

- Stráž lesní – § 38 až § 39a zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)
- Stráž rybářská – § 14 až § 18 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybníkářství)
- Stráž myslivecká – § 12 až § 16 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti
- Stráž přírody – § 81 až § 81b ZOPK

Veřejné strážce jsou oprávněny za podmínek stanovených v příslušném zákoně vstupovat na cizí pozemky, zjišťovat totožnost osob, které porušují právní předpisy životního prostředí a ukládat a vybírat pokuty v blokovém řízení za přestupky. V případě přistižení osoby při porušování právních předpisů mají oprávnění ji zadržet a odevzdat orgánu Policie České republiky. Pokud nemohou splnění svých povinností zajistit vlastními silami a prostředky, mohou požadovat pomoc nebo součinnost orgánů Policie České republiky nebo obecní policie.³⁵

³³ Podle § 127 odst. 1, písm. i) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník je úřední osobou „fyzická osoba, která byla ustanovena lesní strážní, strážní přírody, mysliveckou strážní nebo rybářskou strážní, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů.“

³⁴ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 69.

³⁵ Tamtéž, s. 70.

3 Právní postavení obcí

Aby bylo možné posoudit úlohu obcí v ochraně životního prostředí, je třeba nejdříve blíže definovat jejich právní postavení. V platném právním řádu představuje pojem obec jednak základní jednotku územního členění státu a jednak základní územní samosprávné společenství občanů.³⁶ Obec je podle čl. 101 odst. 3 Ústavy veřejnoprávní korporací, tj. právnickou osobou veřejného práva, která může vlastnit majetek a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu.³⁷ V právních vztazích vystupuje svým jménem a z těchto vztahů také nese sama odpovědnost.³⁸ Obec dále pečuje o všestranný rozvoj svého území, potřeby svých občanů a při plnění úkolů chrání veřejný zájem.³⁹ Základním právním předpisem stanovujícím právní postavení obcí je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

3.1 Základní znaky obce

Mezi základní znaky obce řadíme územní základ, osobní základ a právo na samosprávu. Tyto tři charakteristické prvky společně tvoří podstatu obce.⁴⁰

Obec „*tvoří územní celek, který je vymezen hranicí obce.*“⁴¹ Na tomto územním základu vykonávají obce samosprávnou působnost a obvykle i přenesenou působnost, není-li jim v případech stanovených zákonem⁴² nebo v důsledku rozhodnutí příslušného orgánu na základě zákona⁴³ či na základě veřejnoprávní smlouvy⁴⁴ svěřen výkon státní správy ve správním obvodu zahrnujícím území více obcí. Každá část území České republiky, s výjimkou území vojenských újezdů, tvoří území některé obce.⁴⁵

Osobní základ obce tvoří její občané. Za občana obce považuje obecní zřízení fyzické osoby, které jsou státními občany České republiky a jsou v obci

³⁶ Čl. 100 odst. 1 Ústavy

³⁷ Čl. 101 odst. 3 Ústavy

³⁸ § 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

³⁹ § 3 zákona o obcích

⁴⁰ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-561-8, s. 65.

⁴¹ § 1 zákona o obcích

⁴² Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

⁴³ Např. § 65 zákona č. 128/2000 Sb.: „*Neplní-li orgán obce povinnost podle § 7 odst. 2, rozhodne krajský úřad, že pro ni bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří.*“

⁴⁴ Např. § 63 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

⁴⁵ § 18 zákona o obcích

hlášeny k trvalému pobytu.⁴⁶ Občané obce se podílejí na tvorbě vůle základního územního samosprávného celku především v rámci voleb do zastupitelstev a hlasováním v místním referendu.⁴⁷ Občané obce, kteří dosáhli 18 let, mají právo:

- volit a být volen do zastupitelstva obce,
- hlasovat v místním referendu,
- vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem,
- vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce
- nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy,
- požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce,
- podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty.⁴⁸

Posledním nikoliv méně důležitým znakem obcí je právo na samosprávu. Samospráva spolu se státní správou tvoří dvě rozdílné složky správy veřejné. Existence územní samosprávy a její vztah k ústředním orgánům státní správy je výrazem decentralizace veřejné moci. „Samosprávu lze charakterizovat jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státu, státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací.“⁴⁹ Obcím je zaručeno právo na samosprávu v 8. článku Ústavy⁵⁰ a vyplývá i z mezinárodněprávních závazků České republiky.⁵¹ Okruh úkolů, které spadají do samosprávných

⁴⁶ § 16 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

⁴⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3, s. 138.

⁴⁸ § 16 odst. 2 zákona o obcích

⁴⁹ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR a. s., 2010, s. 97.

⁵⁰ Čl. 8 Ústavy: „Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.“

⁵¹ Viz Evropská charta místní samosprávy (publikovaná pod č. 181/1999 Sb., č. 369/1999 Sb.)

činností, však Ústava nevymezuje. Rozhodování o rozsahu kompetencí územní samosprávy náleží zákonodárci.⁵²

3.2 Působnost obce

Pojem působnost lze obecně vyjádřit jako „*právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž obec realizuje svou pravomoc*“⁵³. Působnost můžeme obecně dělit na územní a věcnou. Pro územně samosprávné celky je dále charakteristické dělení působnosti na samostatnou a přenesenou. Územní působnost obce je vymezena hranicemi územních samosprávných celků, v jejichž rámci vykonává obec své úkoly. Na zákonném základě lze územní působnost rozšířit i na území jiných obcí.⁵⁴ Vykonávají-li obce soukromoprávní činnosti, nejsou v zásadě hranicemi územního samosprávného celku omezeny. Věcná působnost určuje oblast společenských vztahů, ve kterých je působnost vykonávána. U obcí můžeme do rámce věcné působnosti řadit veřejné záležitosti různého charakteru. „*Určuje okruh práv a povinností, které jsou právním řádem přiznány k plnění úkolů obce*“.⁵⁵

Dělení působnosti na samostatnou a přenesenou je v naší zemi s ohledem na dualismus veřejné správy, rozdělení na státní správu a samosprávu, tradiční. Do samostatné působnosti řadíme záležitosti, které jsou územními samosprávnému celku „vlastní“⁵⁶ a které vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Do samostatné působnosti řadíme všechny záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud zákon vysloveně nestanoví, že jde o působnost přenesenou⁵⁷ nebo pokud nejsou zákonem svěřeny krajům. Do výkonu samostatné působnosti obcí může stát zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana

⁵² HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část, s. 141.

⁵³ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5590-2, s. 81.

⁵⁴ Např. podle § 3a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii: „*Obec nebo obce, které nezřídily obecní policii, mohou uzavřít s jinou obcí v témže vyšším územním samosprávném celku (krají), která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě bude obecní policie této obce vykonávat úkoly stanovené tímto nebo zvláštním zákonem na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a jsou smluvními stranami této smlouvy*“

⁵⁵ KOPECKÝ, M. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva, s. 164.

⁵⁶ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část, s. 149.

⁵⁷ § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

zákonu a pouze způsobem stanoveným zákonem.⁵⁸ Dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí vykonává Ministerstvo vnitra.

Do samostatné působnosti obce lze řadit například záležitosti existence obce a jejich územních změn, vnitřní organizace obce, rozpočtové hospodaření, 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 obcemi a subjekty a záležitosti rozvoje obce. V rámci rozvoje obce je velmi významnou kompetencí zastupitelstva rozhodování ve věcech územního plánování a vydávání územního plánu.⁵⁹

V rámci samostatné působnosti může zastupitelstvo obce vydávat obecně závazné vyhlášky.⁶⁰ Při vydávání obecně závazných vyhlášek se obce řídí pouze zákony, které však mohou obcím klást určitá omezení. Například v § 10 obecního zřízení jsou taxativně vymezeny případy, kdy může obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat občanům povinnosti. Patří sem mj. zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně.⁶¹ Dále pak obecní zřízení uvádí možnost obce ukládat v obecně závazné vyhlášce povinnosti adresátům, stanoví-li tak zvláštní zákon. Obecně závaznou vyhlášku obce může zrušit jen Ústavní soud.

Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako přenesenou působnost. V tomto případě se jedná o nepřímý výkon státní správy a z pohledu obce má výkon těchto záležitostí povahu povinnosti, kterou jí lze uložit jen na základě zákona. Obce mohou v přenesené působnosti vydávat nařízení, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.⁶² Nařízení vydává rada obce⁶³ a v obcích, kde se rada nevolí, přísluší tato pravomoc

⁵⁸ Čl. 101 odst. 4 Ústavy

⁵⁹ § 5 odst. 2 a § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁶⁰ Čl. 104 odst. 3 Ústavy

⁶¹ § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

⁶² § 11 odst. 1 zákona o obcích

⁶³ § 102 odst. 2, písm. d) zákona o obcích

zastupitelstvu.⁶⁴ Stát je povinen na výkon přenesené působnosti poskytovat obcím příspěvek ze státního rozpočtu.⁶⁵

Členění obcí z hlediska rozsahu výkonu státní správy:

- Obecní úřad obce s rozšířenou působností – obce III. stupně (205 obcí)
- Obec s pověřeným obecním úřadem – obce II. stupně (393 obcí)
- Obec se základním rozsahem přenesené působnosti – obce I. stupně (6 253 obcí)⁶⁶

Většina kompetencí z oblasti životního prostředí je svěřena obecním úřadům s rozšířenou působností. Obcím I. stupně však také náleží některé významné kompetence, například podle zákona o ochraně přírody a krajiny povolování kácení dřevin rostoucích mimo les (s výjimkou území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací, přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území), ukládání náhradní výsadby v rozhodnutí o povolení kácení dřevin a vedení přehledu pozemků vhodných k náhradní výsadbě.⁶⁷

3.3 Obec jako subjekt práva na příznivé životní prostředí

Odpověď na otázku, zda obec je či není subjektem Ústavou garantovaného práva na příznivé životní prostředí, je důležitá pro posouzení její aktivní žalobní legitimace. Obec při ochraně životního prostředí vystupuje v dvojjediném postavení.⁶⁸ Jako subjekt vynucující právo vůči občanům a zároveň jako subjekt dovolávající se ochrany životního prostředí.

Ústavní soud v roce 1998 k právu na příznivé životní prostředí stanovil, že „článek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické

⁶⁴ § 84 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

⁶⁵ § 62 zákona o obcích

⁶⁶ Členění obcí podle rozsahu výkonu státní správy. *Portál územního plánování* [online]. © Ústav územního rozvoje, 2017 [cit. 2017-01-20]. Dostupné z: <http://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp>

⁶⁷ TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*, s. 54.

⁶⁸ DAMOHORSKÝ, Milan a Tereza SNOPOKOVÁ. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta v nakladatelství Eva Rozkotová, 2015. ISBN 978-80-87975-31-2, s. 20.

*organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.“*⁶⁹ Tímto vyjádřením Ústavní soud vyloučil právnické osoby jako subjekt práva na příznivé životní prostředí. V souvislosti s aktivní žalobní legitimací některých právnických osob, konkrétně environmentálních spolků, však judikatura Ústavního soudu prošla určitým vývojem a v usnesení z roku 2005 Ústavní soud již uvedl že: „... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně spolků a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy ČR).“⁷⁰ Nutno podotknout, že se toto usnesení týkalo právě aktivní žalobní legitimace spolků, přímo k právu obcí na příznivé životní prostředí se Ústavní soud dosud nevyjadřoval.

Nejvyšší správní soud označil kromě fyzických osob za nositele ústavního práva na příznivé životní prostředí i právnické osoby, u kterých tvoří ochrana životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplň jejich činnosti a „*kteřé je tak možno vnímat nejen jako uskupení fyzických osob, pro něž taková právnická osoba představuje jakési médium, jehož prostřednictvím hájí tyto fyzické osoby své vlastní právo na příznivé životní prostředí; ale také jako obhájce tohoto práva ve prospěch ostatních lidí.*“⁷¹ Ačkoliv se tato argumentace také primárně vztahovala na postavení spolků, Nejvyšší správní soud opakovaně potvrdil, že obce považuje za subjekty práva na příznivé životní prostředí. Na základě porušení tohoto práva je obec aktivně legitimována k podání všech typů žalob podle soudního řádu správního, pokud například nesouhlasí s rozhodnutím kraje nebo státu, které by mohlo prostředí obce negativně ovlivnit.⁷²

⁶⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97.

⁷⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04.

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. března 2007, čj. 2 As 12/2000 – 111.

⁷² DAMOHORSKÝ, Milan a Tereza SNOBKOVÁ. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*, s. 28.

4 Role obcí v ochraně jednotlivých složek životního prostředí

V této kapitole se budu zabývat činnostmi obcí v oblasti právní ochrany vybraných složek životního prostředí. Orgány místní veřejné správy sehrávají všude v Evropě spolu s regionálními orgány při ochraně životního prostředí zásadní roli, neboť mají mj. územně i věcně blízko k environmentálním problémům a jsou základními rozhodovacími místy při řešení jednotlivých otázek. Ochrana životního prostředí tedy podstatně závisí na jejich odborné, personální a technické vybavenosti⁷³ a dle mého názoru i na množství a kvalitě vhodně zvolených kompetencí, které jim platný právní řád stanovuje.

Právní zakotvení činnosti obcí při ochraně životního prostředí je obsaženo v početném souboru právních předpisů. Je tedy proto nutné vycházet z množství zákonných a také podzákonných předpisů, jako jsou vládní nařízení a obecně závazné předpisy ministerstev a jiných správních úřadů, které tyto zákony konkretizují. Základní právní úprava je obsažena v zákoně o obcích, který mj. rozlišuje, které činnosti spadají do samostatné a které do přenesené působnosti, stanovuje pravomoci orgánů obcí a ukládá podmínky k vydávání právních předpisů obcí. Dále je potřeba vycházet z věcně příslušných složkových zákonů z oblasti ochrany životního prostředí a ze samotného zákona o životním prostředí, který definuje základní pojmy a zásady ochrany životního prostředí.

4.1 Ochrana ovzduší

Ovzduší je jednou z nejdůležitějších složek životního prostředí, neboť jeho stav má přímý vliv na lidské zdraví a bezprostředně ovlivňuje i stav ostatních složek a ekosystémů. Rozlišujeme ovzduší vnitřní, které se vyskytuje uvnitř budov a jiných objektů a ovzduší vnější. Předmětem právní úpravy práva životního prostředí je právě ovzduší vnější, které se vyskytuje volně v prostoru a jehož nepříznivý stav způsobuje problémy na globální úrovni.⁷⁴

Ochranou ovzduší rozumíme *„předcházení znečišťování ovzduší a snižování úrovně znečišťování tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví způsobená znečištěním ovzduší, snížení zátěže životního prostředí látkami vnášenými do ovzduší a poškozujícími ekosystémy a vytvoření předpokladů pro regeneraci složek životního prostředí postižených v důsledku znečištění*

⁷³ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 65.

⁷⁴ Tamtéž, s. 255.

ovzduší.“⁷⁵ Právní úprava si tedy neklade za cíl zakázat veškerou činnost znečišťující ovzduší, ale omezit jeho znečišťování na přijatelnou míru. Hlavním pramenem právní úpravy je zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění (dále zákon o ochraně ovzduší). „*Ochrana ovzduší je definována mimo jiné emisními a imisními limity. Zatímco emisí se rozumí vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší, imisí je třeba rozumět hmotnostní koncentraci znečišťující látky přítomné v ovzduší.*“⁷⁶ Zákon o ochraně ovzduší rozlišuje zdroje znečišťování ovzduší na mobilní a stacionární. Stacionární zdroje dále dělí podle jejich významu na zdroje uvedené v příloze č. 2 k tomuto zákonu a stacionární zdroje v příloze neuvedené. Většinu kompetencí v oblasti ochrany ovzduší vykonávají orgány obce jako svou přenesenou působnost.

4.1.1 Ochrana ovzduší v přenesené působnosti obce

Obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností vykonávají státní správu na úseku ochrany ovzduší ve své přenesené působnosti jako orgány ochrany ovzduší. Orgány ochrany ovzduší se vyjadřují do jiných řízení jako dotčené orgány a samy vedou řízení o povolení provozu některých zařízení. Úřad obce s rozšířenou působností „*vydává závazné stanovisko k umístění, provedení a užívání stavby stacionárního zdroje neuvedeného v příloze č. 2*“ zákona o ochraně ovzduší podle jiného právního předpisu, například podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb. nebo zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.⁷⁷ Vydává-li závazné stanovisko krajský úřad k provedení stavby stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší, obecní úřad je oprávněn k tomuto řízení vydat do 15 dnů ode dne doručení podkladů své vyjádření.

Obecní úřad může pro případ vzniku smogové situace⁷⁸ vydat regulační řád. Jedná se o formu omezení provozu silničních motorových vozidel a vydá se pouze za předpokladu, že takovéto omezení může přispět ke snížení úrovně

⁷⁵ § 1 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

⁷⁶ TOMÁŠKOVÁ, Veronika. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Praha, 2012, 2(32), 17-38. ISSN 1213-5542, s. 17.

⁷⁷ § 11 odst. 3 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

⁷⁸ Smogová situace je podle § 10 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší: „*stav mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění oxidem siřičitým, oxidem dusičitým, částicemi PM₁₀ nebo troposférickým ozonem překročí některou z prahových hodnot uvedených v příloze č. 6 k tomuto zákonu za podmínek uvedených v této příloze.*“

znečištění ovzduší v obci. Regulační řád vydává orgán obce formou nařízení. O jeho vydání je obec povinna informovat Ministerstvo životního prostředí, které poskytuje obcím odbornou pomoc.⁷⁹

Další možností, jak omezit znečišťování ovzduší na území obce nebo jeho části dopravou, je stanovit zónu s omezením provozu silničních motorových vozidel. Tzv. nízkoemisní zónu stanovuje v přenesené působnosti⁸⁰ rada obce vydáním opatření obecné povahy. Do této zóny mohou posléze vjet pouze:

- silniční motorová vozidla označená emisní plaketou s uvedením příslušné emisní kategorie podle prováděcího právního předpisu,
- silniční motorová vozidla uvedená v příloze č. 8 zákona o ochraně ovzduší
- za určitých podmínek i silniční motorová vozidla označená emisní plaketou vydanou v jiném státě.

V opatření obecné povahy je obec povinna stanovit území nízkoemisní zóny, emisní kategorie vozidel, kterým je povolen vjezd a způsob označení těchto vozidel. Emisní plakety distribuují obecní úřady obcí s rozšířenou působností a ministerstvo, jejich výrobu zajišťuje Státní fond životního prostředí. Obec může v opatření obecné povahy stanovit povolení vjezdu těm silničním motorovým vozidlům, jejichž provozovatel má trvalý pobyt na území nízkoemisní zóny. Na základě žádosti provozovatele vozidla může obec také povolit dočasnou nebo trvalou individuální výjimku ze zákazu k vjezdu za předpokladu, že žadatel prokáže vážný zájem na jejím udělení spočívající v taxativně uvedených důvodech v zákoně o ochraně ovzduší. Na udělení výjimky není právní nárok. Legisvakanční lhůta opatření obecné povahy je 12 měsíců. Seznam vyhlášených nízkoemisních zón v České republice spolu s jejich mapovými podklady je zveřejňován na internetových stránkách Ministerstva životního prostředí. Zatím však na území našeho státu žádné nízkoemisní zóny vyhlášeny nebyly.⁸¹

Obecní úřady s rozšířenou působností také spolu s ČIŽP kontrolují a sankcionují provozovatele stacionárních zdrojů. V případě porušení povinností jsou oprávněny uložit provozovateli, kterým je fyzická osoba nebo provozovateli stacionárního zdroje neuvedeného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší,

⁷⁹ § 10 odst. 4 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

⁸⁰ Do 1. 1. 2017 spadalo vyhlášení nízkoemisních zón do samostatné působnosti obce

⁸¹ § 14 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

nápravné opatření a vydat rozhodnutí o zastavení provozu stacionárního zdroje.⁸² Úřady obcí s rozšířenou působností jsou příslušnými orgány pro projednávání přestupků fyzických osob a z části i správních deliktů podnikajících fyzických osob a právnických osob.

Aby byly zavedené právní prostředky k ochraně ovzduší efektivní, je možnost kontroly plnění povinností provozovatelů stacionárních zdrojů nezbytná. Novela zákona o ochraně ovzduší přinesla v oblasti kontroly stacionárních zdrojů velice významnou změnu. Konkrétně se jedná o ustanovení § 17 odst. 2, které opravňuje kontrolujícího v případě vzniku důvodného podezření, že provozovatel spalovacího stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci porušuje povinnosti stanovené tímto zákonem, vstoupit do jeho obydlí za účelem kontroly stacionárního zdroje, jeho příslušenství a paliv. Vlastník nebo uživatel těchto prostorů je povinen mu přístup umožnit.⁸³

Zakotvení tohoto oprávnění kontrolujícího vzešlo zejména z potřeby přímé kontroly provozovatelů tzv. lokálních topenišť neboli malých spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší o jmenovitém tepelném příkonu do 300 kW⁸⁴ vyskytujících se zejména u vytápění rodinných domů a bytů. Tyto malé zdroje tepla umožňují kromě spalování tuhých paliv bohužel i snadné spalování odpadu. Bez přímé kontroly stacionárního zařízení je ale takové porušení povinností provozovatele stacionárního zdroje velmi těžko prokazatelné. Podle důvodové zprávy k této novele zákona o ochraně ovzduší jsou malé spalovací stacionární zdroje na tuhá paliva využívány jako primární zdroj vytápění u 660 tisíc domácností a 70-80 % těchto zdrojů je zastaralých.⁸⁵ Kontrola malých stacionárních zdrojů spadá do kompetence obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Dřívější právní úprava sice stanovovala povinnost „*umožnit osobám pověřeným ministerstvem, obecním úřadem obce s rozšířenou působností a inspekci přístup ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství, používaným palivům*

⁸² § 22 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

⁸³ § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší

⁸⁴ DAMOHORSKÝ, Milan a Tereza SNOPOKOVÁ. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*, s. 130.

⁸⁵ JANČÁŘOVÁ, Ilona a Jiří VODIČKA. Krátké zamyšlení nad přímými kontrolami spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech a stavbách pro rodinnou rekreaci. *České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Praha, 2016, 2(40), 41-53. ISSN 1213-5542, s. 44.

a surovinám a technologiím souvisejícím s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona“⁸⁶, ale nešlo-li o prostory využívané pro podnikatelskou činnost, povinnost se na provozovatele stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci nevztahovala. Důvodem byla kolize práva na životní prostředí s Listinou zaručeným právem na nedotknutelnost obydlí. Listina však zároveň stanovuje, že nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem a tak zákonodárce usoudil, že v tomto případě lze právo na nedotknutelnost obydlí omezit, neboť nedodržováním povinností v oblasti spalování v domácnostech jsou porušovány imisní limity a dochází tak nad míru stanovenou zákonem k poškozování ovzduší, jenž je složkou životního prostředí.⁸⁷

4.1.2 Ochrana ovzduší v samostatné působnosti obce

Zákon o ochraně ovzduší stanovuje, že v otevřených ohništích lze spalovat pouze suché rostlinné materiály⁸⁸, které nejsou znečištěné chemickými látkami. Obec může v samostatné působnosti vydat obecně závaznou vyhlášku, zohlední-li klimatické podmínky, úroveň znečištění ve svém územním obvodu, vegetační období a hustotu zástavby, kterou stanoví podmínky pro spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi za účelem jeho odstranění nebo jeho spalování dokonce zakázat, za předpokladu že zajistí jiný způsob pro jeho odstranění podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále zákon o odpadech).⁸⁹ Jiným způsobem může být například vynahrazení místa v obci, kam mohou fyzické osoby ukládat odpad, který produkují, pořízení speciálních nádob pro ukládání těchto materiálů nebo obecně

⁸⁶ § 17 odst. 1, písm. e) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

⁸⁷ DAMOHORSKÝ, Milan a Tereza SNOPKOVÁ. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*, s. 129–142.

⁸⁸ Pojem rostlinný materiál zahrnuje všechny části rostlin od nejnižších rostlin po vyšší rostliny, včetně stromů, což potvrdil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně), ve kterém rozhodoval o možnosti obcí stanovit zákaz spalování suchého shrabaného listí na dvorech a zahrádkách a uvedl, že: „Z ustanovení čl. 5 odst. 2 písm. g) vyhlášky ob stojí i zákaz spalování shrabaného listí, neboť obec může na základě zmocnění v § 50 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ovzduší obecně závaznou vyhláškou stanovit podmínky spalování suchých rostlinných materiálů; spadané listí lze pod suchý rostlinný materiál podřadit.“

⁸⁹ § 16 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší

závaznou vyhláškou stanovit systém komunitního kompostování podle zákona o odpadech.⁹⁰

Právní úpravou podmínek pro spalování nebo zákaz spalování suchého rostlinného materiálu v samostatné působnosti obce se v rámci přezkumu obecně závazných vyhlášek zabýval i Ústavní soud. V nálezu Pl. ÚS 41/08 (Chrastava) například uvedl, že obec může stanovit jako podmínku spalování dohled osoby starší 18 let. Podle tohoto nálezu může obec také za dodržování plnění povinností stanovených vyhláškou ustanovit odpovědnost vlastníka případně nájemce pozemku, na kterém spalování probíhá. V odůvodnění svého rozhodnutí Ústavní soud konstatoval, že „*uvedené ustanovení je účinnou obranou proti vlastníkům či nájemcům, kteří by sami nebyli přistiženi při nepřípustném spalování suchých rostlinných materiálů a odmítali by sdělit osobu, která pálení provozovala, např. s odůvodněním, že jde o osobu blízkou*“.⁹¹

4.2 Ochrana vod

Voda je základním předpokladem existence všech živých organismů na Zemi a regulace činností ovlivňujících její stav je proto nezbytnou součástí právního řádu. Cílem právní úpravy ochrany vod je zachování její jakosti i množství. Základním pramenem právní ochrany vod je zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), který upravuje „*právní vztahy k povrchovým a podzemním vodám, vztahy fyzických a právnických osob k využívání povrchových a podzemních vod, jakož i vztahy k pozemkům a stavbám, s nimiž výskyt těchto vod přímo souvisí, a to v zájmu zajištění trvale udržitelného užívání těchto vod, bezpečnosti vodních děl a ochrany před účinky povodní a sucha*“.⁹² Pro ochranu vod jsou důležité i další zákony, jako například zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů

⁹⁰ Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra k obecně závazné vyhlášce, kterou se stanovují podmínky pro spalování nebo zákaz spalování suchého rostlinného materiálu, 2012. Dostupné z: www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-20-4-pravni-vyklad.aspx

⁹¹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08.

⁹² § 1 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

(lázeňský zákon) a také zákon Federálního shromáždění č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), který stanovuje ochranu důlních vod.

Povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví ani součástí a příslušenstvím pozemku, ke kterému jsou vázány⁹³, a nakládání s nimi upravuje vodní zákon. Tento zákon rozlišuje nakládání s vodami na obecné a zvláštní. Obecným nakládáním je podle § 6 odst. 1 nakládání s povrchovými vodami pro vlastní potřebu, zejména jejich odebírání bez použití zvláštního technického zařízení a není k němu potřeba souhlasu nebo povolení vodoprávního úřadu. Ostatní činnosti jsou považovány za nakládání zvláštní a podléhají souhlasu nebo povolení příslušného vodoprávního úřadu.

4.2.1 Ochrana vod v přenesené působnosti obce

Podle vodního zákona vykonávají státní správu na úseku ochrany vod vodoprávní úřady a ČIŽP. Vodoprávními úřady jsou mj. i obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností.⁹⁴ Zákon stanovuje, že působnosti svěřené obecním úřadům a úřadům obcí s rozšířenou působností jsou výkonem přenesené působnosti.⁹⁵

Obecní úřady mohou upravit obecné nakládání s povrchovými vodami v postavení vodoprávních úřadů podle § 6 odst. 4 vodního zákona, nejde-li o vodní toky tvořící státní hranice.⁹⁶ Rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy může obecní úřad bez náhrady upravit, omezit nebo zakázat obecné nakládání s povrchovými vodami, vyžaduje-li to veřejný zájem, z důvodu bezpečnosti osob nebo dochází-li při něm k porušování povinností jako například ohrožování jakosti a zdravotní nezávadnosti vod, narušování přírodního prostředí nebo zhoršování odtokových poměrů.⁹⁷

Obecní úřady s rozšířenou působností vykonávají kompetence svěřené vodoprávním úřadům, pokud je zákon nesvěřuje jiným orgánům, jedná se o tzv. zbytkovou kompetenci. Dále uplatňují stanoviska k územním a regulačním plánům, pokud se nejedná o jejich vlastní územní plány.⁹⁸ Spolu s krajskými úřady provádějí úřady obcí s rozšířenou působností dozor nad vodními díly, která

⁹³ § 3 odst. 1 č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

⁹⁴ § 104 vodního zákona

⁹⁵ § 126a tamtéž.

⁹⁶ § 105 odst. 1 tamtéž.

⁹⁷ § 6 odst. 3 a 4 tamtéž.

⁹⁸ § 106 tamtéž.

by mohla ohrozit bezpečnost osob nebo majetku, a kontrolují jejich vlastníky a uživatele při provádění potřebných bezpečnostních opatření.⁹⁹

Orgány obcí a obecní úřady obcí s rozšířenou působností jsou dále povodňovými orgány. Toto postavení jim náleží mimo období povodně, kdy zabezpečují ochranu před povodněmi, připravují, organizují a kontrolují všechny činnosti týkající se povodňové situace. V období povodně jsou povodňovými orgány povodňové komise. Je-li v územním obvodu obce pravděpodobnost povodní, může rada obce zřídit povodňovou komisi, jinak plní úkoly při ochraně před povodněmi sama obecní rada.¹⁰⁰ V obcích III. stupně zřizuje starosta povodňovou komisi obligatorně a je jejím předsedou.¹⁰¹ Povodňové orgány a jimi pověřené osoby jsou oprávněny za účelem záchranných a zabezpečovacích prací při povodni vstupovat na cizí pozemky a do objektů.¹⁰² Mezi činnosti povodňových orgánů obcí s rozšířenou působností patří podle § 79 odst. 2 například zpracovávání povodňového plánu správního obvodu obce s rozšířenou působností, potvrzování jeho souladu s povodňovými plány obcí, organizace provádění povodňových prohlídek a organizace odborných školení a výcvik pracovníků povodňových orgánů obcí.

Podle zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích) vykonávají obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností veřejnou správu také na úseku vodovodů a kanalizací. V přenesené působnosti mohou rozhodovat o povinnosti veřejné služby¹⁰³, pokud není obec provozovatelem a o vydání opatření obecné povahy o dočasném omezení užívání pitné vody z vodovodu pro veřejnou potřebu, vyžaduje-li to veřejný zájem a nejdéle na 3 měsíce. Obecní úřad má pravomoc uložit rozhodnutím v přenesené působnosti vlastníkům staveb a stavebních pozemků, na kterých vznikají nebo mohou vznikat

⁹⁹ § 110 odst. 4 vodního zákona

¹⁰⁰ § 78 tamtéž.

¹⁰¹ § 79 tamtéž.

¹⁰² § 77 tamtéž.

¹⁰³ Veřejnou službou se podle zákona o vodovodech a kanalizacích rozumí „činnost provozovatele v oboru zásobování vodou, odvádění odpadních vod a jejich čištění, která přesahuje zajišťování běžných služeb podle tohoto zákona a není smluvně zajištěna nebo plněna, zejména činnost při ohrožení veřejného zdraví, životního prostředí, majetku a veřejného pořádku, nebo vznikla ztrátou schopnosti stávajícího provozovatele zajišťovat dodávku vody nebo odvádění odpadních vod podle tohoto zákona.“

odpadní vody, povinnost připojit se na kanalizaci, je-li to technicky možné.¹⁰⁴ Obecní úřady obcí s rozšířenou působností také schvalují rozhodnutím v přenesené působnosti kanalizační řády a „zajišťují soulad kanalizačních řádů vlastníků provozně souvisejících kanalizací z hlediska kapacitních a kvalitativních možností“.¹⁰⁵

4.2.2 Ochrana vod v samostatné působnosti obce

Obce, jejichž územím protékají drobné vodní toky, mohou na základě vodního zákona vykonávat v samostatné působnosti správu drobných vodních toků nebo jejich ucelených celků. O ustanovení obce správcem rozhoduje Ministerstvo zemědělství na žádost obce. Správu drobných vodních toků mohou kromě obcí vykonávat i fyzické nebo právnické osoby, organizační složky státu, jimž drobné vodní toky slouží nebo s jejichž činností souvisejí a státní podniky.¹⁰⁶ Obci je doporučeno převzít správu zejména takového vodního toku, který protéká zastaveným územím, soukromými zahradami a je do něj svedeno odvodnění komunikací, příp. septiků a žump, neboť může snáze komunikovat se svými občany prostřednictvím osobního jednání či vyhláškou a vést je tak k dodržování pořádku lépe, než jiný ministerstvem určený správce.¹⁰⁷

V rámci výkonu správy drobných vodních toků mají obce povinnost sledovat stav koryt vodních toků a pobřežních pozemků, pečovat o koryta a udržovat břehové porosty, provozovat a udržovat v řádném stavu vodní díla v korytech vodních toků nezbytná k zabezpečení funkcí vodního toku a připravovat a zajišťovat potřebné úpravy. Dále mají obce povinnost vytvářet podmínky umožňující oprávněná nakládání s vodami související s vodním tokem, oznamovat příslušnému vodoprávnímu úřadu zjištěné závažné závady a spolupracovat při zneškodňování havárií na vodních tocích.¹⁰⁸ Vodní zákon stanovuje obcím pro výkon správy drobných vodních toků nezbytná oprávnění.

Na úseku ochrany vod můžeme nalézt některé kompetence spadající do samostatné působnosti obcí v zákonu o vodovodech a kanalizacích. Podle tohoto

¹⁰⁴ § 3 odst. 8 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)

¹⁰⁵ § 26 až § 27 zákona o vodovodech a kanalizacích

¹⁰⁶ § 48 odst. 2 vodního zákona

¹⁰⁷ Správa vodních toků a určování jejich správců. *Deník veřejné správy* [online]. Praha: © 2017 Triada, 2004 [cit. 2017-01-20]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6146989>

¹⁰⁸ § 47 odst. 2 vodního zákona

zákona obce v samostatné působnosti dbají o rozvoj vodovodů a kanalizací tak, aby odpovídal potřebám obce, a zajišťují jeho zpracování do závazné části územně plánovací dokumentace obce v souladu a plánem rozvoje vodovodů a kanalizací.¹⁰⁹ Na jeho základě mohou také obce v samostatné působnosti upravit způsob náhradního zásobování vodou a náhradního odvádění odpadních vod podle místních podmínek vydáním obecně závazné vyhlášky.¹¹⁰ Obec může obecně závaznou vyhláškou také stanovit úhradu vodného a stočného ve dvousložkové formě namísto jednosložkové.¹¹¹

4.3 Ochrana půdy

Půda, kterou se rozumí povrch a hmotný substrát Země, plní mnoho ekologických i ekonomických funkcí. Zajišťuje například koloběh vody v přírodě, zachycuje sluneční energii a je na ni vázán růst rostlin a život mnoha organismů. Zároveň plní funkci v zemědělství a lesním hospodářství jako základní výrobní prostředek a produkční činitel a je také zdrojem surovin, minerálů a ostatního přírodního bohatství.¹¹²

Ochrana půdy je právem upravena v několika různých předpisech, které se soustředí převážně na ochranu nejvýznamnějších kategorií půdy – zemědělské a lesní. Základním pramenem právní úpravy ochrany půdy je zákon České národní rady č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Zemědělský půdní fond (dále také „ZPF“) tvoří pozemky zemědělsky obhospodařované (orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty) i pozemky dočasně zemědělsky neobdělávané. Ze zákona do ZPF náleží i rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělské pozemky sloužící k zajišťování zemědělské činnosti.¹¹³

4.3.1 Ochrana půdy v přenesené působnosti obce

Výkon státní správy v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu vykonávají podle zákona č. 334/1992 Sb., obce III. stupně jako svou přenesenou působnost, tedy obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Dále pak úřady krajské, ČIŽP, na území národních parků jednotlivé správy těchto parků a na

¹⁰⁹ § 26 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích

¹¹⁰ § 9 odst. 11 tamtéž.

¹¹¹ § 20 odst. 4 tamtéž.

¹¹² DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 295

¹¹³ § 1 odst. 2 a 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

území vojenských újezdů újezdní úřady. Ústředním orgánem státní správy pro ochranu zemědělského půdního fondu je Ministerstvo životního prostředí.¹¹⁴

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu stanovuje obecním úřadům obcí s rozšířenou působností mnoho kompetencí a zároveň i zbytkovou kompetenci. Svěřuje jim tedy výkon státní správy na úseku ochrany ZPF ve všech věcech, ke kterým není podle tohoto zákona příslušný orgán jiný. K nejdůležitějším kompetencím obecních úřadů obcí s rozšířenou působností patří rozhodování v případě pochybností o tom, zda je pozemek součástí ZPF a udělování souhlasu ke změně využití zemědělské půdy, konkrétně ke změně trvalého travního porostu na ornou půdu. Obecní úřad obce s rozšířenou působností ukládá opatření k nápravě závadného stavu, ke kterému dojde užíváním zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím ze ZPF nebo poškozením fyzikálních, chemických nebo biologických vlastností zemědělské půdy, jejím zhutňováním, zamokřováním, vysoušením, překrýváním nebo narušováním erozí.¹¹⁵ Opatření k nápravě závadného stavu uloží i vlastníkově nebo jiné osobě oprávněné užívat zemědělskou půdu, který porušil povinnosti vyplývající z § 3 odst. 4 až 6 zákona o ochraně ZPF. V rámci výkonu státní správy v této oblasti dále kontroluje plnění povinností stanovených zákonem o ochraně ZPF, opatření k nápravě, které uložil, a plnění podmínek souhlasu, který vydal.¹¹⁶

Obecní úřad s rozšířenou působností je příslušný k udělování souhlasu k použití sedimentů z rybníků, vodních nádrží a vodních toků na zemědělské půdě a také uděluje souhlas s odnětím zemědělské půdy o maximální výměře 1 ha ze ZPF. Žádost o vydání souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF se podává u obecního úřadu obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu se nachází největší část zemědělské půdy, která má být ze ZPF odňata.¹¹⁷

Dále uděluje obecní úřad obce III. stupně vyjádření k návrhům tras nadzemních a podzemních vedení, podzemních komunikací, vodních cest a jejich součástí, pokud tato trasa nepřesahuje jejich správní obvod. Stavebník těchto tras

¹¹⁴ § 13 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

¹¹⁵ § 3 odst. 1, písm. c) a d) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu

¹¹⁶ § 15 tamtéž.

¹¹⁷ § 18 odst. 1 tamtéž.

je povinen zhodnotit dopad projektu na ZPF a upravit návrh tak, aby došlo k co nejmenším ztrátám z hlediska ochrany tohoto fondu.¹¹⁸

Jeho další významnou kompetencí je rozhodování o výši odvodů za odnětí zemědělské půdy ze ZPF. Odvod je finanční částka, kterou platí ten, v jehož zájmu dochází k odnětí půdy ze ZPF. Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu by měly motivovat žadatele k omezení svých požadavků na zábor zemědělské půdy nebo k výběru potřebných pozemků v lokalitách s nižšími odvody, ale v praxi je výběr vhodných pozemků pro žadatele většinou již daný schválenou uzemnělávací dokumentací.¹¹⁹ Odvod za odnětí půdy ze ZPF je z 55 % příjmem státního rozpočtu, 15 % je příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky a 30 % je příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odňatá zemědělská půda nachází. Obec je povinna takto získané finanční prostředky použít jen na zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny.¹²⁰

4.3.2 Ochrana půdy v samostatné působnosti obce

Obce mají ústavně zakotvené právo vlastnit majetek, tudíž mohou být i vlastníky půdy. V samostatné působnosti vystupuje obec jako vlastník nebo nájemce pozemků a je vázána stejnými povinnostmi vyplývajícími z vlastnictví půdy jako kterýkoliv jiný subjekt.

Obec může v samostatné působnosti přispět k ochraně půdy vydáním obecně závazné vyhlášky, kterou například stanoví vlastníkům veřejné zeleně na jejím území povinnost pravidelného sekání luk, přestože zákon o zemědělském půdním fondu neobsahuje ustanovení, kterým by obce k vydávání obecně závazných vyhlášek zmocňoval. Obcím postačí zmocnění z obecního zřízení, které jim v § 10 umožňuje ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou mj. „*k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně*“¹²¹ Ukotvením povinnosti pravidelně sekat louky v obecně závazné vyhlášce může obec přispět nejen ke zlepšení estetického vzhledu obce, které by v tomto případě mělo být primárním cílem, ale také v zájmu ochrany půdy například zamezit šíření plevelů.

¹¹⁸ § 7 odst. 3 a 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu

¹¹⁹ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 304.

¹²⁰ § 11b odst. 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu

¹²¹ § 10 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

Oprávnění obcí stanovit vlastníkům nebo uživatelům veřejné zeleně na katastru obce obecně závaznou vyhláškou povinnost tyto pozemky řádně udržovat uznal Ústavní soud v nálezu Pl.ÚS 45/06¹²² ze dne 11. 12. 2007 při přezkumu vyhlášky města Jirkova stanovící povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně.

4.4 Ochrana lesa

Lesy patří k nejvýznamnějším ekosystémům na území České republiky. Jsou přírodním prostředím mnoha organismů, produkují kyslík, zachycují prach a ostatní škodlivé látky z ovzduší, tlumí hluk a chrání půdu před erozí. Zároveň plní i důležitou hospodářskou funkci, produkují dřevo. Lesem rozumíme lesní porosty spolu s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa. Všechny lesy jsou významným krajinným prvkem, tudíž jsou zároveň i předmětem práva ochrany přírody a krajiny. Cílem právní úpravy ochrany lesa je především zachování ploch lesních pozemků a skladby a kvality lesních porostů. K poškozování funkcí lesa a ohrožování jeho existence dochází působením negativních přírodních vlivů, jako jsou například škůdci, větrné a sněhové kalamity, a vlivů civilizačních. Příkladem civilizačního vlivu, který negativně ovlivňuje les a jeho funkce, je například nerozumný způsob hospodaření v lesích nebo znečišťování ovzduší.¹²³ Základním právní úprava ochrany lesa je obsažena v zákoně č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), který rozděluje lesy do tří kategorií – lesy ochranné, lesy zvláštního určení a lesy hospodářské.

4.4.1 Ochrana lesa v přenesené působnosti obce

Státní správu lesů vykonávají podle lesního zákona jako svou přenesenou působnost obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Podle § 48 odst. 3 vykonávají veškeré povinnosti určené orgánům státní správy lesů podle zákona o lesích a ve všech dalších případech, nejsou-li zákonem svěřeny jinému orgánu státní správy lesů.¹²⁴

Do přenesené působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností náleží při pochybnostech rozhodování o zařazení pozemku mezi pozemky určené

¹²² Tento nálezný zároveň přinesl významný názorový posun ve věci zákonného zmocnění k obecní normotvorbě.

¹²³ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 319.

¹²⁴ § 48 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)

k plnění funkcí lesa a prohlášení pozemku za pozemek určený k plnění funkcí lesa. Dále rozhoduje o odnětí lesních pozemků do výměry 1 ha nebo o omezení jejich využívání pro plnění funkcí lesa, případně o výši poplatku za jejich odnětí. Souhlasu obecního úřadu obce s rozšířenou působností je třeba v případě dělení lesních pozemků, při kterém výměra jednoho dílu klesne pod 1 ha. Dále rozhoduje o povolování výjimek ze zákazu některých činností v lese, výjimkách ze zákazu provádět mýtní těžbu v lesních porostech mladších než 80 let, podmínkách lesní dopravy na cizích pozemcích, ukládání pokut, pověření fyzické nebo právnické osoby výkonem funkce odborného lesního hospodáře a udělení licence pro výkon této funkce.¹²⁵

Obecní úřad obce s rozšířenou působností dále v případě, že les nepřesahuje jeho správní obvod, rozhoduje o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů nebo z důvodu ochrany lesa. Omezení lze stanovit maximálně na dobu 3 měsíců a nejvýše o tři měsíce prodloužit.¹²⁶ Dále může stanovit podmínky konání některých organizovaných nebo hromadných sportovních akcí v lese. Tyto akce lze v lese konat na základě oznámení příslušnému orgánu státní správy lesů, které musí být předloženo nejméně 30 dnů před konáním akce.¹²⁷

Do přenesené působnosti obce s rozšířenou působností spadá také rozhodování o uložení opatření v případech mimořádných okolností.¹²⁸ Opatření, která lze vlastníkově lesa uložit jsou taxativně vymezena v § 32 odst. 2 lesního zákona. Dále ukládání opatření k zajištění bezpečnosti osob a majetku.¹²⁹

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností vedou evidenci nájmu a výpůjček pozemků určených k plnění funkcí les ve svém správním obvodu a soustřeďují údaje lesní hospodářské evidence o lesích a postupují je pověřené organizační složce státu. Není-li ve věci příslušný kraj nebo ministerstvo, uplatňují stanovisko k územně plánovací dokumentaci a vydávají souhlas k vydání územního rozhodnutí, kterým by byly dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa do výměry 1 ha a souhlas k vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo

¹²⁵ § 48 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)

¹²⁶ § 19 odst. 3 tamtéž.

¹²⁷ § 20 odst. 5 tamtéž.

¹²⁸ Mimořádnými okolnostmi rozumí lesní zákon například větrné a sněhové kalamity, přemnožení škůdců, nebezpečí vzniku požárů v období sucha apod.

¹²⁹ § 48 odst. 1 lesního zákona

využití území do 50 m od okraje lesa.¹³⁰ Další důležitou pravomocí úřadu obcí s rozšířenou působností je ustanovování lesní stráže na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu ve svém správním obvodu.¹³¹

Součástí výkonu obecního úřadu obce s rozšířenou působností jako orgánu státní správy lesů je i dozor nad dodržováním lesního zákona a právních předpisů, které byly na jeho základě vydány a nad hospodařením vlastníků a nájemců lesa. Při výkonu státní správy lesů následně ukládají opatření k odstranění zjištěných nedostatků, ke zlepšení stavu lesů a plnění jejich funkcí a jsou oprávněny rozhodnout o zastavení nebo omezení výroby nebo jiné činnosti v lese v případech hrozících škod.¹³²

4.4.2 Ochrana lesa v samostatné působnosti obce

Ačkoliv obce I. a II. stupně nemají na základě lesního zákona státem svěřené kompetence na úseku ochrany lesa, i ony mohou v samostatné působnosti hospodaření v lesích ovlivnit. Každá obec jako vlastník lesa musí dodržovat ustanovení lesního zákona a náleží jí práva a povinnosti, které jsou k vlastnictví lesů vázány. Obce musí především pozemky určené k plnění funkcí lesa účelně obhospodařovat, nesmí je bez povolení užívat k jiným účelům a poškozovat zájmy jiných vlastníků lesa. Při hospodaření v lese jsou obce povinny usilovat o zachování funkcí lesa a genofondu lesních dřevin.¹³³ Obce vlastníci více než 50 ha lesa v obvodu územní působnosti schvalujícího orgánu státní správy lesů mají povinnost zabezpečit zpracování lesního hospodářského plánu¹³⁴ a podle něj také hospodařit.

Podle § 8 odst. 2 lesního zákona lze do kategorie lesů zvláštního určení zařadit lesy, „u kterých veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí nebo jiný oprávněný zájem na plnění mimoprodukčních funkcí lesa je nadřazen funkcím produkčním.“¹³⁵ Jde mj. o lesy příměstské a další lesy se zvýšenou rekreační funkcí. O zařazení hospodářských lesů do kategorie lesů zvláštního určení rozhoduje příslušný orgán státní správy lesů na žádost vlastníka. Obec tak může například v samostatné působnosti při územním plánování a v místech, kde

¹³⁰ § 48 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)

¹³¹ § 38 lesního zákona

¹³² § 51 odst. 1 tamtéž.

¹³³ § 11 tamtéž.

¹³⁴ § 24 tamtéž.

¹³⁵ § 8 odst. 2 tamtéž.

se lesní porost nachází v zastavěném území nebo tam, kde se připravuje bytová výstavba, vyčlenit plochy pro lesy zvláštního určení. Je-li vlastníkem těchto pozemků, může podat návrh na převod lesního pozemku do kategorie lesa zvláštního určení nebo návrh projednat s vlastníkem pozemku a dohodnout se na hrazení kompenzace za ztráty, které vlastníkově převodem vzniknou.¹³⁶

Obce, které vlastní lesy, se sdružují do dobrovolné organizace zvané Sdružení vlastníků obecních a soukromých lesů v ČR, zkráceně SVOL, která působí na celém území České republiky. Prostřednictvím této organizace hájí své společné zájmy a podílí se na tvorbě lesnické politiky a legislativy. SVOL mj. poskytuje metodickou pomoc svým členům, zajišťuje poradenskou a vzdělávací činnost a spolupracuje s obdobnými institucemi v Evropě.¹³⁷

Obce, které mají ve svém územním obvodu lesní pozemky, mohou také spolupracovat s místními mysliveckými sdruženími. Myslivost, jako „*soubor činností prováděných v přírodě ve vztahu k volně žijící zvěři jako součástí ekosystému*“¹³⁸ bezprostředně souvisí s ochranou lesa jako ekosystému, který vytváří přirozené podmínky pro výskyt rozmanitých rostlinných i živočišných druhů. Činnost členů mysliveckých sdružení významně ovlivňuje úroveň údržby lesů.

4.5 Ochrana přírody a krajiny

Nejdůležitějším pramenem právní úpravy ochrany přírody je zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Dále jde především o vyhlášky Ministerstva životního prostředí a vyhlášky a nařízení vlády, kterými byla transponována a implementována evropská unijní legislativa z této oblasti do právního řádu České republiky.

Ochranou přírody a krajiny se podle ZOPK rozumí „*péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost*

¹³⁶ Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2014: Svaz měst a obcí České republiky [online]. Praha: © SMO ČR 2014, 2014 [cit. 2017-01-20]. ISBN 978-80-905421-3-6. Dostupné z: <http://www.odpovednyzastupitel.cz/prirucka-pro-zastupitele/elektronicka-verze/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-obce-1.aspx>, s. 137.

¹³⁷ Sdružení vlastníků obecních a soukromých lesů v ČR: Základní údaje a poslání SVOL [online]. © SVOL, 2017 [cit. 2017-01-20]. Dostupné z: <http://www.svol.cz/kdo-jsme/zakladni-udaje/>.

¹³⁸ § 2 písm. a) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

krajiny. ¹³⁹ Pro Českou republiku je ochrana přírody i významným mezinárodním závazkem. Cílem právní úpravy ochrany přírody je zachování druhů a ochrana ekosystémů, ve kterých tyto druhy žijí a tím přispět k ochraně biologické rozmanitosti.

4.5.1 Ochrana přírody a krajiny v přenesené působnosti obce

Státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny vykonávají orgány ochrany přírody vyjmenované v § 75 ZOPK. Podle tohoto ustanovení vykonávají v přenesené působnosti státní správu v této oblasti orgány obcí všech kategorií, tedy obecní úřady, pověřené obecní úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Obecní úřady v přenesené působnosti povolují kácení dřevin rostoucích mimo les, ukládají náhradní výsadbu a vedou přehled pozemků k náhradní výsadbě s výjimkou území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací, přírodních památek a jejich ochranných pásem. Mimo území národních parků a jejich ochranných pásem také vedou ve svém správním obvodu přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách.¹⁴⁰

Pověřeným obecním úřadům je svěřen výkon státní správy taktéž mimo území národních parků, chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních památek a jejich ochranných pásem. Registrují významné krajinné prvky¹⁴¹ a vydávají závazná stanoviska k zásahům, které by mohly vést k jejich poškození nebo zničení, pokud se zároveň nejedná o území evropsky významné lokality. Takovými zásahy rozumíme například umístování staveb, pozemkové úpravy, změny kultur pozemků, odvodňování pozemků, úpravy vodních toků a nádrží a těžbu nerostů.¹⁴² Pověřené obecní úřady dále sjednávají a ruší smlouvy o smluvně chráněném památném stromu, projednávají záměry na vyhlášení památných

¹³⁹ § 2 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

¹⁴⁰ § 76 odst. 1 tamtéž.

¹⁴¹ Významný krajinný prvek definuje ZOPK jako „*ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability. Významnými krajinnými prvky jsou lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera, údolní nivy. Dále jsou jimi jiné části krajiny, které zaregistruje podle § 6 orgán ochrany přírody jako významný krajinný prvek, zejména mokřady, stepní trávníky, remízy, meze, trvalé travní plochy, naleziště nerostů a zkamenělin, umělé i přirozené skalní útvary, výchozy a odkryvy. Mohou jimi být i cenné plochy porostů sídelních útvarů včetně historických zahrad a parků.*“

¹⁴² § 4 odst. 2 ZOPK

stromů a vydávají rozhodnutí o jejich vyhlášení, vymezení jejich ochranných pásem a zrušení ochrany. Dále jsou příslušné k vydání souhlasu k ošetřování památných stromů a ke stanoveným činnostem v jejich ochranných pásmech a v případě převahy jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody mohou povolit výjimky ze zákazů u památných stromů. Pověřeným obecním úřadům dále přísluší vydávání souhlasu ke zřizování nebo rušení veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin mimo zastavěné území.¹⁴³

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu vykonávají státní správu na tomto úseku ochrany životního prostředí rovněž mimo zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma a jsou příslušným orgánem státní správy v mnoha oblastech ochrany přírody a krajiny. Navíc mají i tzv. zbytkovou působnost, tedy vykonávají veškeré činnosti státní správy ochrany přírody, které zákon nesvěřil jinému orgánu. Vydávají závazná stanoviska k zásahům, které by mohly vést k ohrožení neregistrovaného významného krajinného prvku, pokud se nejedná o území evropsky významné lokality a závazná stanoviska k odlesňování a zalesňování pozemků nad 0,5 ha a k výstavbě lesních cest a lesních melioračních systémů. V rámci obecné ochrany rostlin s živočichů je obecní úřad s rozšířenou působností oprávněn vydat opatření obecné povahy, nebo rozhodnout o omezení či zákazu rušivé činnosti, která vede k ohrožení rostlinného či živočišného druhu, jakož i ke zničení ekosystémů, jehož je součástí. Dále rozhoduje o zajištění či použití prostředků k zabránění nadměrnému úhynu rostlin, zraňování nebo úhynu živočichů a ničení jejich biotopů a vydává povolní k rozšiřování geograficky nepůvodních druhů rostlin a živočichů a kříženců do krajiny.¹⁴⁴

Další významnou kompetencí obecních úřadů s rozšířenou působností je rozhodování o stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků. „*Orgán ochrany přírody může, neexistuje-li jiné uspokojivé řešení, rozhodnutím stanovit postup odchylný od postupu uvedeného v § 5a odst. 1 a 2, je-li to potřebné v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti, v zájmu bezpečnosti leteckého provozu, při prevenci závažných škod na úrodě, domácích zvířatech, lesích, rybářství a vodním hospodářství nebo za účelem ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Odchylný postup může být stanoven také pro účely*

¹⁴³ § 76 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny

¹⁴⁴ § 77 tamtéž.

výzkumu a výuky, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo opětovného vysazení druhu v jeho původní oblasti rozšíření nebo pro chov v lidské péči pro tyto účely.“¹⁴⁵ Rozhodnutí uděluje obecní úřad obce III. stupně ve správním řízení individuálním správním aktem.¹⁴⁶

Obecní úřad obce s rozšířenou působností dále například vydává souhlas k umístování a povolování staveb a ostatním činnostem, které by mohly změnit krajinný ráz, rozhodují o vyhlášení přechodně chráněné plochy, vykonávají státní dozor v ochraně přírody a krajiny a ukládají pokuty za přestupky a správní delikty.¹⁴⁷

4.5.2 Ochrana přírody a krajiny v samostatné působnosti obce

Samostatná působnost obcí je upravena v § 71 zákona o ochraně přírody a krajiny. Na základě tohoto ustanovení jsou obce oprávněny zapojovat se do ochrany přírody a krajiny ve svém územním obvodu a vyjadřovat se zejména k vyhlásování a rušení zvláště chráněných území a památných stromů. Orgány státní ochrany přírody mají povinnost s obcemi spolupracovat, předkládat jim podklady a informace, o které si obce zažádají a poskytovat jim vysvětlení k zásahům do přírody i způsobům její ochrany a to zejména v případech možného nepříznivého ovlivnění prostředí v obci nebo omezení výkonu práv jejích obyvatel. Obce jsou dále ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle ZOPK, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody, resp. pokud nerozhodují v téže věci orgány obce, neboť orgánem ochrany přírody není obec, ale obecní úřad.¹⁴⁸

4.6 Odpadové hospodářství

Odpadové hospodářství je z hlediska zákonných povinností obcí při ochraně životního prostředí jednou z nejrozsáhlejších oblastí. Pojem odpad je definován jako „každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit.“¹⁴⁹ Za rok 2015 se na území České republiky

¹⁴⁵ § 5b odst. 1 ZOPK

¹⁴⁶ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost: právní stav k 1.1.2006*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-609-1. s. 432.

¹⁴⁷ § 77 ZOPK

¹⁴⁸ § 71 tamtéž.

¹⁴⁹ § 3 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

vyprodukovalo 37 338 298¹⁵⁰ tun odpadu, z něhož 5 274 126 tun tvořil komunální odpad.¹⁵¹

Základním právním předpisem právní úpravy odpadového hospodářství je zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále zákon o odpadech). Právní úprava vychází z tzv. hierarchie způsobů nakládání s odpady¹⁵², což je zákonem stanovený systém, který by měl vést k zmírnění dopadů odpadového hospodářství na životní prostředí. Tato hierarchie odpadového hospodářství klade důraz především na přecházení vzniku odpadu, možnost jeho opětovného využití, případně jeho využití formou recyklace nebo jiným způsobem, např. energetické využití odpadu. Odstraňování odpadu, nejčastěji formou skládkování, by mělo být až posledním možným řešením. Ačkoliv zákon o odpadech z této hierarchie vychází, „podpora realizace preventivních opatření k předcházení vzniku odpadů a k využití existujícího odpadu není na obecné úrovni příliš podrobně upravena“¹⁵³ a většina tímto zákonem stanovených nástrojů a opatření sleduje převážně zajištění řádného odstraňování odpadu. Jelikož může být odpad významnou hrozbou pro životní prostředí, vychází právní úprava z principu odpovědnosti původce odpadu.

4.6.1 Odpadové hospodářství v přenesené působnosti obce

Ústředním orgánem státní správy pro odpadové hospodářství je Ministerstvo životního prostředí. Veřejnou správu v oblasti odpadového hospodářství vykonávají mj. obecní úřady a úřady obcí s rozšířenou působností.

Obecní úřady vykonávají v přenesené působnosti jako orgány veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství především kontrolní činnosti. Kontrolují nepodnikající fyzické osoby, zda se zbavují odpadu v souladu se zákonem o odpadech, a fyzické osoby oprávněné k podnikání a právnické osoby, zda mají zajištěno využití nebo odstranění odpadu a zda využívají obcí zavedeného systému pro nakládání s komunálním odpadem pouze na základě

¹⁵⁰ *Statistická ročenka životního prostředí České republiky* [online], © Ministerstvo životního prostředí, 2015 [cit. 2017-01-20]. ISBN 978-80-87770-27-6. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statisticka_rocenka_zivotniho_prostredi_publicace/\\$FILE/SOPSPZP-Stat_rocenka_ZP_CR_2015-20170301.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statisticka_rocenka_zivotniho_prostredi_publicace/$FILE/SOPSPZP-Stat_rocenka_ZP_CR_2015-20170301.pdf), s. 57.

¹⁵¹ Komunálním odpadem je podle zákona o odpadech „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“

¹⁵² § 9a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

¹⁵³ DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*, s. 429.

písemné smlouvy s obcí. Dále kontrolují placení poplatků za ukládání odpadů na skládky u jejího provozovatele.¹⁵⁴

Dopustí-li se fyzická osoba, která není podnikatelem, přestupku tím, že se zbaví autovraku nebo umístí vozidlo vyřazené z registru vozidel jinam, než povoluje zákon o odpadech nebo odloží elektrozařízení mimo místa k tomu určená příp. místa jejich zpětného odběru, je obecní úřad oprávněn uložit jí pokutu až do výše 20 000 Kč¹⁵⁵ a současně může stanovit opatření a lhůtu ke zjednání nápravy. Zjistí-li obecní úřad při kontrolní činnosti, že právnická osoba či fyzická osoba oprávněná k podnikání využívá systému zavedeného obcí pro nakládání s komunálním odpadem bez uzavření písemné smlouvy nebo nemá zajištěno využití nebo odstraňování odpadů v souladu s tímto zákonem, uloží jí pokutu až do výše 300 000 Kč. Výše pokuty závisí na závažnosti ohrožení nebo poškození životního prostředí.¹⁵⁶

Účinnost ustanovení odpadového zákona vůči nepodnikajícím fyzickým osobám je značně snížena faktem, že vedle ukládání pokut má obecní úřad oprávnění uložit nápravné opatření čili nařízení odstranění neoprávněně uloženého odpadu pouze ve výše uvedených případech týkajících se autovraků a elektrozařízení. Obecní úřad nemá možnost uložit sankci za přestupek „*zbavování se odpadu v rozporu se zákonem*“¹⁵⁷, ačkoliv je v této věci kontrolujícím subjektem. V případě zjištění porušení této povinnosti, postoupí věc k řešení ČIŽP, která odpovědné osobě, pokud je známa, uloží pokutu, ale není oprávněná uložit nepodnikající fyzické osobě nápravné opatření. To znamená, že i když se podaří vypátrat osobu odpovědnou za nelegálně uložený odpad a je jí uložena pokuta, odstranění tohoto odpadu musí zajistit na své náklady obec, na jejímž území tzv. černá skládka vznikla.

Obecním úřadům obcí s rozšířenou působností stanovuje zákon o odpadech mnoho kompetencí, které se však vážou na prokázání zvláštní odborné způsobilosti zaměstnanců úřadu.¹⁵⁸ Obecní úřady obcí s rozšířenou působností podávají Ministerstvu životního prostředí návrh na zařazení odpadu, který nelze

¹⁵⁴ § 80 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

¹⁵⁵ § 69 odst. 1 tamtéž.

¹⁵⁶ § 66 odst. 1 tamtéž.

¹⁵⁷ DAMOHORSKÝ, Milan a Tereza SNOPKOVÁ. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*, s. 145.

¹⁵⁸ Podmínky stanovuje vyhláška Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků.

jednoznačně zařadit do Katalogu odpadů, který stanovilo ministerstvo vyhláškou. Katalog odpadů dělí odpady do 20 základních kategorií, které se dále člení na jednotlivé druhy odpadu a je východiskem pro určení způsobu nakládání s jednotlivými druhy odpadu.

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností udělují souhlas k nakládání s nebezpečnými odpady a k upuštění od třídění nebo odděleného shromažďování odpadů, pokud jde o množství odpadu menší než 100 tun za rok. Dále dozírají na dodržování ustanovení právních předpisů a rozhodnutí ministerstva a jiných správních úřadů v oblasti odpadového hospodářství a vedou evidenci odpadů, jimi vydaných souhlasů a rozhodnutí a poskytují žadatelům informace o sídle zařízení vhodných k odstranění nebo využití vyprodukovaného odpadu. V případě bezprostředního ohrožení životního prostředí může obecní úřad obce s rozšířenou působností na své náklady uložit provozovateli zařízení k odstraňování odpadů povinnost odstranit odpad. Osoba odpovědná za tento odpad je posléze povinna úřadu náklady vzniklé tímto rozhodnutím uhradit. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností jsou také například oprávněny zakázat činnosti, při kterých vzniká odpad, jehož původce nemá zajištěno jeho využití nebo odstranění, ukládat pokuty fyzickým osobám oprávněným k podnikání a právnickým osobám podle § 66 odst. 2 a 5 zákona o odpadech a uplatňují stanoviska k územním a regulačním plánům.¹⁵⁹

4.6.2 Odpadové hospodářství v samostatné působnosti obce

Obec je ze zákona původcem komunálního odpadu. Stává se jím od okamžiku, „*kdy nepodnikající fyzická osoba odpad odloží na místě k tomu určeném*“¹⁶⁰ a musí se o tento odpad, který vyprodukovali její občané, řádně postarat. Z výše uvedeného vyplývá, že se na obec vztahují zákonem stanovené povinnosti původců odpadů, jako je například povinnost zařazovat odpady podle druhů a kategorií, utříděné je shromažďovat a v případě, že odpady obec není schopna sama využít nebo odstranit v souladu se zákonem, převést je do vlastnictví osoby, která je k nakládání s odpady oprávněna.¹⁶¹

¹⁵⁹ § 79 zákona o odpadech

¹⁶⁰ § 4 odst. 1, písm. x) tamtéž.

¹⁶¹ Podrobněji § 16 zákona o odpadech.

Obce, které vyprodukují více než 10 tun nebezpečného odpadu nebo více než 1000 tun ostatního odpadu za rok, mají povinnost v samostatné působnosti zpracovávat plán odpadového hospodářství.¹⁶² Jde o dokument, kterým obec sleduje a analyzuje dosavadní nakládání s odpady, hodnotí současný stav a posuzuje nezbytná opatření a návrhy ke zlepšení obecního systému nakládání s odpady. Plán odpadového hospodářství obce musí být v souladu s plánem kraje.

Obec může v samostatné působnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou „*systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území.*“¹⁶³ Ve vyhlášce obec stanoví, jak jsou občané obce povinni třídit svůj odpad a na jaká místa do jakých nádob ho odevzdávat. Obec má tedy zároveň povinnost na svém katastrálním území vyčlenit místa pro ukládání komunálního odpadu a zajistit nádoby pro některé jeho složky, zejména pro ukládání nebezpečných odpadů, papíru, plastů, skla, kovů a biologicky rozložitelných odpadů.¹⁶⁴ Každá obec si podle svých podmínek určí sama druhy tříděných odpadů, velikost a druh nádob a četnost svozu. Na základě písemné smlouvy s obcí mohou tohoto obecního systému nakládání s odpady využít i právnické osoby a fyzické osoby podnikající, nebol-li původci odpadu podobného komunálnímu odpadu.¹⁶⁵

Obecně závaznou vyhláškou může obec navíc stanovit systém komunitního kompostování a způsob využití zeleného kompostu k údržbě a obnově veřejné zeleně na území obce¹⁶⁶ nebo nakládání se stavebním odpadem, vyprodukovaným nepodnikajícími fyzickými osobami na jejím území. Sběr stavebního odpadu lze zpoplatnit zvlášť od běžného poplatku za komunální odpad, neboť stavební odpad není součástí komunálního odpadu.¹⁶⁷

Občané obce hradí nakládání s komunálním odpadem podle toho, jakou ze tří zákonem stanovených forem vybírání peněz od občanů obec využívá. Nejčastější je stanovení místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Obec může dále obecně závaznou

¹⁶² § 44 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

¹⁶³ § 17 odst. 2 zákona o odpadech

¹⁶⁴ § 17 odst. 3 tamtéž.

¹⁶⁵ § 17 odst. 4 tamtéž.

¹⁶⁶ § 10a odst. 2 tamtéž.

¹⁶⁷ *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2014: Svaz měst a obcí České republiky* [online], s. 131.

vyhláškou stanovit podle zákona o odpadech poplatek za komunální odpad nebo uzavřít s občany písemnou smlouvu o úhradě za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.¹⁶⁸

Vhodně nastavený systém nakládání s komunálním odpadem v obci je základním předpokladem k udržení čistoty v obci a vede ke snížení pravděpodobnosti vzniku černých skládek čili míst, kam lidé ukládají odpad bez povolení příslušného orgánu. Svědomitost svých občanů při nakládání s odpady může obec dále podpořit zavedením motivačních systémů v oblasti poplatků za odpad. Například tzv. PAYT systém¹⁶⁹ (pay as you throw), při kterém se výše poplatků odvíjí od pečlivosti domácností v třídění odpadu a zároveň závisí na skutečném množství vyprodukovaného odpadu, se podle řady studií prokázal jako efektivní způsob snižování celkového množství směsného komunálního odpadu obcí.

¹⁶⁸ § 17 odst. 6 zákona o odpadech

¹⁶⁹ DAMOHORSKÝ, Milan a Tereza SNOPKOVÁ. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*, s. 158.

5 Závěr

Cílem této práce bylo zhodnotit roli obcí při ochraně životního prostředí z pohledu práva prostřednictvím analýzy vybraných právních předpisů z oblasti práva životního prostředí. Ačkoliv jsem si vědoma toho, že problematika úlohy obcí při ochraně životního prostředí je daleko rozsáhlejší, z důvodu omezení rozsahu bakalářské práce jsem se zaměřila na kompetence obcí pouze na úseku ochrany ovzduší, vod, půdy, lesa, přírody a krajiny a v oblasti nakládání s odpady.

Nejdůležitějším nástrojem ochrany životního prostředí v samostatné působnosti obce je vydávání obecně závazných vyhlášek, kterými mohou obce v jejich územním obvodu na základě zmocnění upravovat určité činnosti, jako například stanovení podmínek nebo zákazu spalování suchého rostlinného materiálu podle zákona o ochraně ovzduší nebo stanovit systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů dle zákona o odpadech. Obce vystupují nejen jako nositelé pravomocí, nýbrž i jako adresáti práv a povinností stanovených například v lesním zákoně a zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu, neboť jsou veřejnoprávními korporacemi s právem vlastnit majetek včetně půdy a lesů.

V přenesené působnosti vystupuje obec, resp. obecní úřad, jako orgán státní správy. Největší množství kompetencí je svěřeno obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, nicméně i obce se základním rozsahem výkonu státní správy se na ochraně životního prostředí podílejí. Výkon přenesené působnosti obcí v dané oblasti spočívá nejčastěji v povolování různých zařízení či činností prostřednictvím vydávání samostatných rozhodnutí, souhlasů, vyjádření nebo závazných stanovisek a jsou jim také velmi často svěřeny kompetence v oblasti kontroly a evidence.

Přestože jsem se ve své práci zaměřila pouze na ochranu některých složek životního prostředí, jsem si jistá, že obce hrají při ochraně životního prostředí velice významnou roli, ačkoliv jejich činnost má zejména lokální účinky. Právní řád poskytuje dle mého názoru obcím dostatek nástrojů, jejichž prostřednictvím mohou k ochraně životního prostředí přispět.

Resumé

This bachelor work deals with the role of municipalities in environmental protection from the perspective of law. It analyzes the current Czech legislation in the area of environmental protection and tries to determine the competence of municipalities in this area.

The most important instrument of environmental protection in the municipal jurisdiction is the issue generally binding regulations, whereby municipalities within their territorial jurisdiction on the basis of authorization to modify certain activities, such as setting conditions or prohibiting the burning of dry plant material, according to the Air Protection Act and establish a system for collection, transport, sorting, use and disposal of municipal waste under the waste Act. Municipalities act not only as bearers of powers, but also as recipients of rights and obligations set out for example in the Forest Code and the law on protection of agricultural land, because they are public corporations with the right to property, including land and forests.

The delegated powers performs municipality, respectively municipal office, as a state authority. The largest amount of competence is entrusted to municipal offices with extended powers, but also municipalities with a basic extent of government are to protect the environment involved. Exercise of delegated powers of municipalities in the area consists mostly of permitting different devices or activities by issuing separate decisions, approvals, statements or binding opinions, and they are also often entrusted with the competence of control and registration. Legislation provides, in my opinion, the municipalities have enough tools that can protect the environment contribute. For example, to reduce the levels of air pollution may municipalities under delegated powers to issue regulatory rules or establish a low-emission zone in order to limit traffic of road motor vehicles.

Seznam použitých pramenů

Literatura

DAMOHOŘSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.

DAMOHOŘSKÝ, Milan a Tereza SNOPOKOVÁ. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta v nakladatelství Eva Rozkotová, 2015. ISBN 978-80-87975-31-2.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.

JANČÁŘOVÁ, Ilona a Jiří VODIČKA. Krátké zamyšlení nad přímými kontrolami spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v rodinných domech, bytech a stavbách pro rodinnou rekreaci. *České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Praha, 2016, 2(40), 41-53. ISSN 1213-5542.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-561-8.

PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5590-2.

STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost: právní stav k 1.1.2006*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-609-1.

TOMÁŠKOVÁ, Veronika. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí*. Praha, 2012, 2(32), 17-38. ISSN 1213-5542.

TUHÁČEK, Miloš a Jitka JELÍNKOVÁ. *Právo životního prostředí: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2015. Právo pro každého (Grada). ISBN 978-80-247-5464-2.

Internetové zdroje

Členění obcí podle rozsahu výkonu státní správy. *Portál územního plánování* [online]. © Ústav územního rozvoje, 2017 [cit. 2017-01-20]. Dostupné z: <http://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp>.

Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra k obecně závazné vyhlášce, kterou se stanovují podmínky pro spalování nebo zákaz spalování suchého rostlinného materiálu, 2012. Dostupné z: www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-20-4-pravni-vyklad.aspx.

Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2014: Svaz měst a obcí České republiky [online]. Praha: © SMO ČR 2014, 2014 [cit. 2017-01-20]. ISBN 978–80–905421–3-6. Dostupné z: <http://www.odpovednyzastupitel.cz/prirucka-pro-zastupitele/elektronicka-verze/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-obce-1.aspx>.

Sdružení vlastníků obecních a soukromých lesů v ČR: Základní údaje a poslání SVOL [online]. © SVOL, 2017 [cit. 2017-01-20]. Dostupné z: <http://www.svol.cz/kdo-jsme/zakladni-udaje/>.

Správa vodních toků a určování jejich správců. *Deník veřejné správy* [online]. Praha: © 2017 Triada, 2004 [cit. 2017-01-20]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6146989>.

Statistická ročenka životního prostředí České republiky [online], © Ministerstvo životního prostředí, 2015 [cit. 2017-01-20]. ISBN 978-80-87770-27-6. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statisticka_rocenka_zivotniho_prostrEDI_publicace/\\$FILE/SOPSZP-Stat_rocenka_ZP_CR_2015-20170301.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statisticka_rocenka_zivotniho_prostrEDI_publicace/$FILE/SOPSZP-Stat_rocenka_ZP_CR_2015-20170301.pdf).

Právní předpisy

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

Zákon č. 2/1996 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České Republiky, ve znění pozdějších právních předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

Zákon České národní rady č. 553/1991 Sb., o obecní policii

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)

Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)

Zákon Federálního shromáždění č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)

Zákon České národní rady č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)

Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

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

Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. března 2007, čj. 2 As 12/2000 – 111.

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08.