

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Alena Kodrasová

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

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce: 7. 12. 2008

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

V Křemži dne 7. 12. 2008

**Poděkování:**

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D., za cenné rady a připomínky při zpracování této práce.

# OBSAH

<b>1. Úvod</b> .....	6
<b>2. Životní prostředí</b> .....	8
2. 1. Životní prostředí – veřejný statek .....	8
2. 2. Ochrana životního prostředí - veřejný nebo soukromý zájem .....	9
2. 3. Stát jako subjekt odpovědný za stav životního prostředí .....	11
2. 4. Základní problémy obce při ochraně životního prostředí .....	12
2. 5. Účastníci řešení problémů při ochraně životního prostředí v obci.....	14
<b>3. Postavení obce</b> .....	17
3. 1. Obec jako samosprávná jednotka.....	17
3. 2. Postavení obce v samostatné působnosti.....	19
3. 2. 1. Obec jako regulátor činností probíhajících na území obce .....	19
3. 2. 2. Obec jako soukromoprávní subjekt.....	23
3. 3. Postavení obce v přenesené působnosti: .....	24
<b>4. Samostatná působnost obce</b> .....	26
4. 1. Průřezové nástroje ochrany životního prostředí.....	26
4. 1. 1. Územní plán, regulační plán .....	26
4. 1. 2. Plán odpadového hospodářství.....	33
4. 1. 3. Lesní hospodářské plány .....	34
4. 1. 4. Posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí .....	35
4. 1. 5. Územní řízení .....	36
4. 1. 6. Integrované povolení.....	37
4. 1. 7. Zásady územního rozvoje .....	37
4. 2. Ochrana složek:.....	38
4. 2. 1. Příroda, krajina.....	38

4. 2. 2. Les .....	39
4. 2. 3. Půda.....	41
4. 2. 4. Voda.....	41
4. 2. 5. Ovzduší .....	43
4. 3. Ochrana před zdroji znečišťování .....	45
4. 3. 1. Odpadové hospodářství obce .....	45
4. 3. 2. Nebezpečné složky komunálního odpadu .....	49
4. 3. 3. Černé skládky.....	45
<b>5. Přenesená působnost.....</b>	<b>51</b>
5. 1. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností.....	51
5. 2. Pověřené obecní úřady .....	52
5. 3. Obecní úřady prvního stupně .....	53
5. 4. Znečištění a zápach z malých stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší .....	53
5. 5. Kácení dřevin .....	55
<b>6. Závěr .....</b>	<b>58</b>
7. Seznam zkratk .....	67
8. Použité prameny.....	61
9. Přílohy.....	67
10. Překlad názvu práce do anglického jazyka .....	67
11. Cizojazyčné shrnutí.....	67
12. Klíčová slova.....	71

# 1. ÚVOD

Záměrem mé diplomové práce je zhodnotit postavení obce v problematice ochrany životního prostředí, poukázat na problémy, se kterými se obec v oblasti ochrany životního prostředí při své existenci setkává a uvést některé prostředky, kterými obec k vyřešení těchto problémů disponuje.

Práce se člení na čtyři základní kapitoly. V první kapitole se obecně zaměřuji na pojem ochrany životního prostředí a zjišťuji, kdo nese odpovědnost za ochranu. V návaznosti na toto zjištění se zabývám otázkou, který zájem je při ochraně životního prostředí určující, zda soukromý nebo veřejný. V následující kapitole se věnuji obci jako samosprávné jednotce a podrobně rozbírám postavení obce v samostatné a přenesené působnosti. Analyzuji, do jakého postavení se obec v té které oblasti působnosti může dostat, a uvádím příklady z každodenního života obce k lepší ilustraci situace.

Ve třetí kapitole se snažím o základní shrnutí prostředků, které má obec při řešení místních problémů vyskytujících se při ochraně životního prostředí k dispozici, popřípadě jakým nástrojem ochrany životního prostředí v působnosti státní správy je dotčeno její samosprávné postavení. Věnuji se nástrojům v samostatné působnosti obce, neboť cílem mé práce je zaměřit se na obec coby samosprávnou jednotku s působností samostatnou, ve které vidím smysl obecního zřízení. Obce lze vnímat nejen v oblasti ochrany životního prostředí i jako vykonavatele státní správy. To je sice každodenní agendou zejména obcí s rozšířenou působností, ale tuto činnost by při neexistenci obcí mohly vykonávat jakékoli k tomuto účelu zřízené úřady. Tuto správní činnost vykonávají obce svými úřady především z praktického hlediska. *Uložením povinnosti obcím pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů zákon sleduje*

*vlastní podstatu samosprávného poslání obcí...v zákoně o obcích se v této souvislosti jedná zejména o zákonné vymezení orientaci samostatné působnosti obcí.*<sup>1</sup>

Nejzásadnějším nástrojem jsou koncepční dokumenty, v první řadě územní plán obce. Další nástroje ochrany životního prostředí v samostatné působnosti obce jsou členěny podle složek životního prostředí, tedy přírody a krajiny, lesa, půdy, vody a ovzduší. V jiných oblastech životního prostředí obec v samostatné působnosti nástroji k ochraně životního prostředí nedisponuje nebo disponuje - li, pouze okrajově. Dále se věnují problematice odpadů a poukazují na možnosti obce k řešení problémů v této oblasti.

V poslední kapitole této práce stručně nastiňují kompetence všech tří úrovní obcí v oblasti ochrany životního prostředí v přenesené působnosti obcí a dále zmiňují dvě frekventované činnosti obcí v této působnosti v oblasti životního prostředí, které se týkají i tzv. obcí 1. stupně, kterých je v České republice drtivá většina. Tento fakt i některé ostatní skutečnosti jsou obsahem přílohy diplomové práce.

---

<sup>1</sup> Viz Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář, 2. vydání, Praha: Linde Praha a. s., 2004, str. 15

## 2. ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

### 2. 1. Životní prostředí – veřejný statek

Zájem na ochraně životního prostředí je vyjádřen v preambuli Ústavy ČR, kde je deklarováno odhodlání sřežit a rozvíjet mimo jiné přírodní, kulturní a duchovní bohatství. Toto ustanovení je rozvedeno v čl. 7 Ústavy, podle kterého dbá stát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Způsob, kterým tuto činnost bude uskutečňovat, je stanoven v zákonech a podzákoných právních předpisech. Je třeba, aby si stát vyhradil v těchto právních nástrojích dostatek prostředků jak pro stanovování povinností, tak pro výkon správy na všech úrovních.

Životní prostředí je považováno za veřejný statek. Definováním tohoto pojmu se zabýval Ústavní soud ve své judikatuře a došel k závěru, že *„veřejným statkem se určitý aspekt lidské existence stává za podmínky, kdy není možno jej pojmově, věcně i právně rozložit na části a tyto přiřadit jednotlivcům jako podíly, přičemž pro základní práva a svobody je, na rozdíl veřejných statků, typická jejich distributivnost. Aspekty lidské existence, jakými jsou např. osobní svoboda, svoboda projevu, účast v politickém dění a s tím spjaté volební právo, právo zastávat veřejné funkce, právo sdružovat se v politických stranách atd., lze pojmově, věcně i právně členit na části a tyto přiřadit jednotlivcům.“*<sup>2</sup> Životní prostředí lze členit z hlediska složek, území a zdrojů, ale nelze je přiřadit jednotlivcům coby podíl. Ústavní soud dále uvádí, že *„skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy nevyklučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41*

---

<sup>2</sup> Viz náleží Ústavního soudu ČR III.ÚS 70/97. K právu na příznivé životní prostředí. K průtahům v řízení. Ke kasační pravomoci ÚS [citováno dne 19. října 2008]. Dostupný z <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>



Listiny).<sup>3</sup> Právo na příznivé životní prostředí je tedy i právem subjektivním, které náleží pouze fyzickým osobám.

Pak zde tedy vyvstává otázka, jaký zájem na ochraně životního prostředí převažuje - veřejný, soukromý, resp. kolektivní?

## 2. 2. Ochrana životního prostředí - veřejný nebo soukromý zájem

Ústavní soud mj. uvedl, že právo na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny "...je nepochybně právem s relativním obsahem a je třeba ho vykládat z mnoha aspektů a vždy se zřetelem ke konkrétní věci."<sup>4</sup>

Ochrana životního prostředí je činností sloužící k realizaci ústavně zakotveného úkolu státu<sup>5</sup> (čl. 7 Ústavy České republiky). Plnění ústavní povinnosti proto nelze nemít za plnění úkolu v obecném, či dokonce ve veřejném zájmu.<sup>6</sup>

Veřejný zájem není nikde v zákoně ani jiném právním předpise definován, je neurčitým právním pojmem a možností danou správnímu orgánu, aby se rozhodoval podle konkrétních okolností v každém jednotlivém případě. Z pohledu teorie je veřejný zájem vnímán jako opak soukromého zájmu.<sup>7</sup> *Veřejné zájmy jsou takové zájmy, které by bylo jinak také možno označit za obecné či veřejně respektované, obecně prospěšné zájmy, a jejichž nositeli jsou blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinovatelné okruhy, či společenství osob jako tzv. veřejnost. Posuzovateli a*

---

<sup>3</sup> Viz náleží Ústavního soudu ČR III.ÚS 70/97. K právu na příznivé životní prostředí. K průtahům v řízení. Ke kasační pravomoci ÚS [citováno dne 19. října 2008]. Dostupný z <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

<sup>4</sup> Viz náleží Ústavního soudu ČR IV.ÚS 1791/07 [citováno dne 18. října 2008]. Dostupný z <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

<sup>5</sup> viz Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 7

<sup>6</sup> Viz náleží Ústavního soudu ČR Pl.ÚS 3/06 Náhrada za užívání honebního pozemku honebním společenstvem [citováno dne 19. října 2008]. Dostupný z <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

<sup>7</sup> Viz Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář, 2. vydání, Praha: Linde Praha a. s., 2004, str. 16

*prosazovateli těchto veřejných zájmů mohou být pouze orgány veřejné moci a veřejné zájmy jako takové musí být orgány veřejné moci přinejmenším aprobovány.<sup>8</sup>*

Pak ovšem může dojít k situaci, kdy proti sobě bude stát několik protichůdných zájmů a přitom každý bude možno označit za veřejný. Potom je třeba učinit rozhodnutí a upřednostnit jeden veřejný zájem před druhým. Tento proces by měl spočívat ve spolupráci zúčastněných subjektů a naprosté průhlednosti rozhodovacího procesu. *Obsah pojmu „veřejný zájem“ tedy vzniká vždy znovu v procesu komunikace mezi těmi, kdo k řešenému problému mají co říci. Právě úplnost a korektnost tohoto procesu je nejdůležitějším atributem oprávněnosti jeho obsahu.<sup>9</sup>* Jinak tedy bude vidět veřejný zájem úředník ministerstva, jinak zastupitelstvo či rada obce nebo kraje.

Ústavní soud, odkazuje na svůj náleží I. ÚS 198/95, zdůraznil rozdíl mezi veřejným zájmem (zájmem společnosti, obecným či obecně prospěšným zájmem) a kolektivním zájmem (zájmem různých skupin v rámci společnosti). Tyto zájmy nejenže nejsou vždy totožné, ale často bývá kolektivní zájem v přímém rozporu se zájmem veřejným, což je možné doložit četnými historickými zkušenostmi.

Veřejný zájem není určen počtem subjektů, kterým bude určitý zájem svědčit v jejich prospěch. V této souvislosti je možno dovodit, že pojem „veřejný zájem“ je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem.<sup>10</sup>

Kolektivní zájem je tedy možno vnímat jako pouhý znásobený soukromý zájem. Soukromý zájem nemusí být nutně protikladem zájmu veřejnému. Ochrana životního prostředí je nepochybně i zájmem každého jednotlivce. Podle ustanovení čl. 35 Listiny má každý právo na příznivé životní prostředí, včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů a nikdo nesmí při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Typicky však např. u vlastnického práva dochází k situacím, kdy se zájmy jednotlivce a společnosti „ve

---

<sup>8</sup> Viz Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář, 2. vydání, Praha: Linde Praha a. s., 2004, str. 16

<sup>9</sup> Viz Říha, M. Veřejný zájem [citováno dne 4. října 2008]. Dostupný z <http://www.stuz.cz/view.php?cisloclanku=2006031101>

<sup>10</sup> Viz náleží Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 24/04. Jezy na Labi (prohlášení veřejného zájmu zákonem) [citováno dne 5. října 2008]. Dostupný z <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

vyšším zájmu“ dostávají do kolize, v duchu právně-politické maximy „*právo individua končí tam, kde začínají práva druhých.*“<sup>11</sup> Zůstaneme-li u příkladu vlastnického práva jako soukromého zájmu, nesmíme opomenout ustanovení LZPS, kde je stanoven zákaz zneužití vlastnického práva na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jedná se o dva zákazy, z nichž první je vyjádřením obecného principu zákazu zneužití práva a druhý poměřuje realizaci výkonu vlastnického práva zájmy chráněnými zákonem,<sup>12</sup> tedy mimo jiné i zájmem na ochraně životního prostředí.

Zatímco právo na příznivé životní prostředí je právem každého jednotlivce, povinností státu je chránit životní prostředí jako veřejné subjektivní právo. Z tohoto faktu vyplývá, že ochranu životního prostředí je nejdůležitější vnímat jako veřejný zájem, neboť jeho záruka - tedy stát - disponuje prostředky k udržení příznivého stavu životního prostředí, ať už prostředky moci zákonodárné, výkonné či soudní. Stát je subjektem odpovědným za stav životního prostředí.

Práva na příznivé životní prostředí se může jednat domáhat v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Zákony jsou výsledkem činnosti zákonodárné moci státu. Tím stát stanoví rozsah subjektivního práva na příznivé životní prostředí.

### **2. 3. Stát jako subjekt odpovědný za stav životního prostředí**

Stát zajišťuje ochranu životního prostředí na třech základních úrovních:

1. místní – obecní, současná právní úprava zakotvuje tři typy obcí – tzv. základní, pověřené obce a obce s rozšířenou působností
2. regionální – krajské
3. celostátní

---

<sup>11</sup>Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 3 As 6/2003 – 90 [citováno dne 19. října 2008]. Dostupný z <http://195.39.33.40/main.aspx?cls=anonymZneni&id=1266>

<sup>12</sup>Viz náleží Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 34/03. Zákon o myslivosti (kolize mysliveckého práva a práva vlastnického [citováno dne 18. října 2008] .Dostupný z <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

Se subjekty na různé úrovni zajišťující ochranu životního prostředí operuje i Agenda 21, dokument, který byl přijat na světové konferenci v Riu de Janeiro v roce 1992. Shrnuje problémové okruhy v oblasti ochrany životního prostředí, které je třeba řešit od počátku, od úrovně jednotlivých občanů, obcí až po vyšší regionální celky. Nástrojem Agendy 21 pro uplatnění principů udržitelného rozvoje na místní a regionální úrovni v praxi je Místní Agenda 21.<sup>13</sup>

Tento proces uznává klíčovou úlohu místních úřadů pro dosažení udržitelnosti. Každá kvalitní strategie místní Agendy 21 by měla spojovat snahy různých sektorů společnosti a místních obyvatel, vycházet z podrobné analýzy místních problémů a směřovat k udržitelnému rozvoji.<sup>14</sup> *Cílem trvale udržitelného rozvoje je sladit hospodářský rozvoj se sociálními požadavky s respektem k limitům životního prostředí.*<sup>15</sup> Jde o komplexní přístup k řízení společnosti - o propojení ekonomických, sociálních, ekologických, kulturních a dalších aspektů, které ovlivňují životní úroveň místních obyvatel.<sup>16</sup>

Základní podmínkou je najít nejen společenský a politický konsenzus, ale především finanční zdroje na uskutečnění plánů a projektů.

Jak jsem konstatovala již výše, u obcí jako jednotek samosprávných a zároveň zajišťujících výkon státní správy se stýkají zájmy veřejné a soukromé. Obec je však nejdříve samosprávným celkem, to je smyslem její existence a je tak i definována v Ústavě v čl. 99. Jejím hlavním účelem je řešit místní problémy ku prospěchu svých občanů. Jaké to jsou v oblasti životního prostředí?

## 2. 4. Základní problémy obce při ochraně životního prostředí

---

<sup>13</sup> Viz O místní Agendě 21. Cenia, Česká informační agentura životního prostředí [citováno dne 2. prosince 2008]. Dostupný z <http://www.ma21.cz/>

<sup>14</sup> Viz Nejčastější dotazy k místní agendě 21. Česká informační agentura životního prostředí [citováno dne 2. prosince 2008]. Dostupný z [http://www.ma21.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFGSI0KM/\\$FILE/faq\\_ma21.pdf](http://www.ma21.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFGSI0KM/$FILE/faq_ma21.pdf)

<sup>15</sup> Viz Kašpar, J., Petrová, M. Místní agenda 21- Informace, postupy, kritéria. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2006, str. 5

<sup>16</sup> Viz Nejčastější dotazy k místní agendě 21. Česká informační agentura životního prostředí [citováno dne 2. prosince 2008]. Dostupný z [http://www.ma21.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFGSI0KM/\\$FILE/faq\\_ma21.pdf](http://www.ma21.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFGSI0KM/$FILE/faq_ma21.pdf)

Základním problémem je intenzivní využívání jak intravilánu, tak extravilánu obce. Nejúčinnějším prostředkem, kterým lze tuto činnost ovlivnit, je územní plánování.

V současné praxi se projevuje nezdravý trend navrhování pouhých nástavbových území, příměstských výstaveb bez přirozené hierarchie, bez dostatku veřejné zeleně, tzv. satelitní zástavba.<sup>17</sup>

V posledních letech se rozmáhá tvorba a výsadba tzv. biologicky sterilní zeleně.<sup>18</sup> Jedná se o plochy striktně opečovávaných trávníků, výsadby nepůvodních okrasných dřevin apod. Plošně nejnáročnější jsou golfové trávníky. K jejich ošetření se používá velké množství chemikálií, které tyto jednolitě zelené plochy činí nepoužitelnými z hlediska stanovišť živočichů či míst výskytu rostlin, a zasahují negativně i do okolních území a zelených ploch zvláště splachy těchto chemikálií.

Dalším často diskutovaným problémem menších měst a větších obcí jsou okrajové nákupní zóny. Supermarkety a hypermarkety vedou k větší zátěži na životní prostředí svou dopravní náročností (obchodní centra využívají i obyvatelé přilehlých „nevybavených“ obcí, tedy těch, které nedisponují nákupním střediskem), zabíráním zelených ploch, mění ráz města a krajiny.

Obec se často potýká i s vedením komunikací, které mohou na jedné straně okolním obcím ulehčit v oblasti předimenzované dopravy, na jiném místě ale logicky dojde k nárůstu dopravy a ke snížení kvality života obyvatel těchto dotčených sídel.

Nevyřešenou otázkou zůstávají záборы zemědělské půdy a její intenzivní využívání. Trvalým využíváním zemědělské půdy dochází k tzv. destabilizaci zemědělského půdního fondu a mizení mnoha druhů živočichů a rostlin, dochází i k erozi a snižování úrodnosti půd, k její kontaminaci průmyslovými hnojivy.

---

<sup>17</sup> Viz Táborský, J. Satelity zatím postrádají svoji základní ideu - koncepční myšlení. Časopis Stavebnictví 2007, č. 8 [citováno dne 20. července 2008]. Dostupný z [http://www.casopisstavebnictvi.cz/satelity-zatim-postradaji-svoji-zakladni-ideu-koncepcni-mysleni\\_N297](http://www.casopisstavebnictvi.cz/satelity-zatim-postradaji-svoji-zakladni-ideu-koncepcni-mysleni_N297)

<sup>18</sup> Viz Vlčková, J. et. al. Průvodce ochranou životního prostředí pro veřejnou správu, 1. vydání, Praha: Ireas, o. p. s., 2008, str. 266

Obce se dotýká znečištění podzemní i povrchové vody a nebezpečí povodní.

Častým problémem je i znečištění ovzduší z místních zdrojů včetně domácností.

Obec je také konfrontována s problémem černých skládek, ať již jsou jejich původci místní občané či občané okolních obcí, nebo původci z jiných regionů.

Některé obce řeší i specifické problémy, např. probíhající či plánovanou těžbu nerostných surovin, specifikem je i v poslední době velmi diskutovaná otázka úložišť jaderného odpadu.

Mnohé problémy dotýkající se obce mají regionální charakter, např. plošné znečišťování ovzduší velkými zdroji a jeho následný přenos, znečištění celých vodních toků, ubývání zásob podzemní vody, odlesňování, meliorace...Tyto problémy se řeší na vyšší než obecní úrovni.

Jak z tohoto stručného nástinu vyplývá, obce se při výkonu své působnosti setkávají se všemi oblastmi složek životního prostředí. Vybrané okruhy místních problémů, nástroje a možnosti obce k jejich řešení zpracovávám v následujících kapitolách.

## **2. 5. Účastníci řešení problémů při ochraně životního prostředí v obci**

Při řešení ekologických problémů se vyskytují v zásadě dva typy účastníků, a to nositelé zájmů a nositelé moci. Účastníci obou těchto skupin se často překrývají, a čím větší je tento překryv, tím více se mohou občané, podnikatelské subjekty a obce podílet na řešení problému a stoupá tím šance na nalezení vhodného řešení.<sup>19</sup>

Při rozhodování ve věcech ochrany životního prostředí přichází obec do styku v zásadě s pěti typy subjektů, a to s orgány vykonávající státní správu (např. ministerstva, Česká inspekce životního prostředí, správy národních parků a CHKO, hygienické stanice), s nestátními organizacemi, s investory a znečišťovateli, s jednotlivými občany a vlastníky nemovitostí v katastrálním území obce.

---

<sup>19</sup> Viz Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář, 2. vydání, Praha: Linde Praha a. s., 2004, str. 28

Se státními orgány se obec setkává zejména při výkonu své přenesené působnosti, kdy státní orgány kontrolují a dozírají na činnost obcí. Jak konstatuje Ústavní soud, „...*Ústava výslovně počítá (čl. 105) s podílem územních samosprávných celků na výkonu státní moci na základě zákonného pověření. Takovéto zprostředkování výkonu veřejné moci samozřejmě s sebou nese podřízení samosprávných celků státní kontrole, jejímž smyslem je zabezpečení kvalitního výkonu státní moci.*“<sup>20</sup>

Obec má ve vztahu ke státním orgánům možnost požádat o finanční prostředky, které podporují přírodně šetrná řešení, které pokryjí náklady buď plně, nebo velmi významným dílem.

Investorům může obec vyčlenit v procesu územního plánování vhodná místa pro jejich záměry, a tím využít místa a areály, která chátrají či potřebují finanční injekci, investoři mohou provádět činnost i v tzv. brownfields areálech. Tím obec zabrání nežádoucímu záboru půdy a rozrůstání průmyslových areálů v okolí obce. U podnikatelů lze vždy předpokládat zájem na maximálním zisku, a pokud nejsnazší cesta k zisku vede přes poškození životního prostředí, podnikatel ji z praktických důvodů upřednostní. Obec má prostředky regulovat jejich zájmy, ale není třeba s podnikateli či znečišťovateli jednat jako s obecními nepřáteli. Dlouhodobě nejvýhodnější je cesta formou kompromisu a dialogu. Jinak se bude chovat podnikatel, znečišťovatel v situaci, kdy je lokalita obce jednou z mála vhodných míst k uskutečnění určitého problému, v tomto případě bude ochoten k více ústupkům než jiný subjekt, který svůj záměr může uskutečnit prakticky kdekoliv.

Investoři i jednotlivci by si měli uvědomit, že mnoho místních problémů má původ v jejich chování a mohou je ovlivnit změnou návyků. Např. při tvorbě domovního odpadu, černé skládky, spotřeba vody, vypouštění odpadních vod... Obce by měly podporovat aktivity umožňující změnu ve vzorech chování a zvyšovat povědomí o možnostech chování šetrnějšího k životnímu prostředí.

Cílená práce s veřejností je jednou z podmínek dosažení úspěchu obce na poli ochrany životního prostředí, protože vytváří předpoklady pro realizaci administrativních

---

<sup>20</sup> Viz náleze Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 34/02. Delimitace zaměstnanců okresních úřadů [citováno dne 2. listopadu 2008]. Dostupný z <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

a jiných opatření, ke kterým má obec pravomoci. Nezbytnou podmínkou je realizace veřejné diskuze, seznámení občanů se širšími souvislostmi případu, zajištění průhlednosti zvolení daných opatření a umožnění veřejné kontroly a také po provedení určitých kroků zveřejnění výsledků a zhodnocení řešení.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Viz Reitschmiedová, A., Komanec, O. Obce, životní prostředí a veřejnost, 1. vydání, Praha: Ministerstvo životního prostředí, Český ekologický ústav, 1996, str. 8, 9



## 3. POSTAVENÍ OBCE

### 3. 1. Obec jako samosprávná jednotka

Samospráva je zárukou demokracie, ochranou před kumulací moci. V České republice má tradici od samého počátku jejího vzniku jako československé republiky. První republika systém samosprávy převzala z Rakouska – Uherska, kde postavení obce jako územního samosprávného postavení občanů bylo zakotveno prozatímním obecním zákonem 170/1849 ř. z. Od systému obecní samosprávy bylo upuštěno v roce 1945, kdy byla nahrazena systémem národních výborů. Ty měly postavení místní státní správy. V současnosti upravuje postavení obcí Ústava ČR, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a Evropská charta místní samosprávy ratifikovaná v roce 1998.

Postavení obcí jako územních samosprávných celků zaručuje Ústava ČR v čl. 8 a dále v hlavě sedmé čl. 99-105. V čl. 100 je definována obec jako územní společenství občanů, kteří mají právo na samosprávu. Základem obce je tedy občan obce a jeho práva. Občanem obce je osoba, která je občanem ČR a má trvalý pobyt v obci. Práva občanů obce s výjimkou volit a být volen do zastupitelstva obce má i vlastník nemovitosti na území obce, což přispívá k objektivnějšímu pohledu na potřeby obce a jejích obyvatel. Některé obce mají velký podíl rekreatantů, kteří v dané obci tráví víkendy a dovolené a často se po dosažení důchodového věku stávají trvalými obyvateli obcí. Je tedy žádoucí, aby i tito lidé s vazbami na danou obec mohli uplatňovat svá práva a vyjadřovat se k obecním záležitostem.

V Listině základních práv a svobod je v čl. 21 samospráva zakotvena nepřímo, zárukou práva občanů<sup>22</sup> (a obec je dle Ústavy územním společenstvím občanů) podílet se na správě věcí veřejných ať už přímo, nebo volbou svých zástupců.

Podoba a organizace samosprávy splňuje i požadavky a cíle Evropské charty územní samosprávy. Ta mimo jiné vyžaduje zachování principu subsidiarity mezi kompetencemi samosprávných jednotek a státu. V čl. 4 odst. 3 Evropské charty místní

---

<sup>22</sup> Viz Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. čl. 100, odst. 1

samosprávy je stanoveno, že „...za správu veřejných záležitostí budou odpovídat zejména ty orgány, které mají nejbližší k občanům. Stanovení odpovědnosti jinému orgánu musí odpovídat rozsahu a povaze úkolů, požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.“

## **Financování samosprávy**

Samospráva se neobejde bez potřebné finanční základny. Právo na vlastní majetek obcím zaručuje Ústava v čl. 100 odst. 3 a rozvádí zákon o obcích v § 2 a zejména v §§ 38 an. Podrobnější úpravu hospodaření obce upravují zejména zákony o majetku obcí a zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Obec je právnickou osobou, nezaloženou za komerčním účelem. Hlavní břemeno financování samospráv leží tedy na státu, což je logické, neboť obec ve své samosprávné kompetenci řeší agendu nezbytnou pro chod obce, kraje a celého státu, zázemí pro občany, kteří vytvářejí prostředky státního rozpočtu. Tyto záležitosti by jinak musel řešit stát nebo jiný státem pověřený útvar. Jelikož v samosprávě se realizují sami občané, kteří mají největší zájem na zdárném řešení věci, jsou tyto prostředky vynaloženy nejúčelněji právě v případě samospráv. Dostatečně silné ekonomické zázemí umožňuje obcím realizovat projekty s dlouhodobým dopadem, kterých je potřeba zvláště v oblasti ochrany životního prostředí. Obce mají řadu možností získat dotace na projekty související s ochranou životního prostředí, o kterých se zmiňují na jiných místech této práce.

Finanční autonomie obce je nezbytným předpokladem pro správné fungování a plnění úkolů v samostatné působnosti. Je požadována i v Evropské chartě místní samosprávy. Skutečně majetkově od státu oddělená územní samospráva, srovnatelná snad s ranou samosprávou v USA, v České republice neexistuje a její zavedení je z mnoha důvodů nepředstavitelné.<sup>23</sup> Srovnatelná zákonná vymezení a omezení působení a zajištění územních samosprávných celků existují ve všech evropských státech. Charta tuto skutečnost respektuje a stanoví jen zásady pro zdroje územní samosprávy; ty mají odpovídat úkolům územní samosprávy a jejich využívání má být tam, kde jde

---

<sup>23</sup> Viz náleží Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 34/02. Delimitace zaměstnanců okresních úřadů [citováno dne 2. listopadu 2008]. Dostupný z <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

o skutečnou samosprávnou činnost, co nejvolnější.<sup>24</sup> O financování výkonu státní správy územní samosprávou Charta nehovoří.

Žádoucí posílení decentralizačních tendencí ve financování obcí bude klást větší odpovědnost na představitele obce, bude znamenat i lepší informovanost veřejnosti o zdrojích a možnostech financování obce a zaručí obcím stabilizaci jejich prostředků a tím pádem umožní i plánování náročnějších projektů s delší realizační lhůtou.

### **3. 2. Postavení obce v samostatné působnosti**

Obec se v samostatné působnosti nachází v zásadě ve dvojitě postavení:

1. jako regulátor činností probíhajících na území obce
2. jako soukromoprávní subjekt, v postavení vlastníka pozemků či jiných nemovitostí anebo jako dotčený subjekt v záležitostech, ve kterých nerozhoduje v samostatné působnosti (které jsou svěřeny krajům nebo státní správě)

#### **3. 2. 1. Obec jako regulátor činností probíhajících na území obce**

V těchto záležitostech obec vystupuje v mocenském postavení vůči občanům, podnikatelům, znečišťovatelům nebo vlastníkům nemovitostí v obci. V této pozici může vystupovat jen tam, kde jí zákon výslovně tuto pravomoc svěřuje, s ohledem na ustanovení čl. 104 odst. 1 Ústavy, podle kterého působnost zastupitelstva, tedy orgánu, který obec spravuje v samostatné působnosti, může být stanovena pouze zákonem.

Samostatná působnost obce je omezena na **záležitosti** týkající se **místního významu**, zájmu obce a jejích občanů, tedy „své záležitosti“, jak je obecně vyjádřeno v § 7 odst. 1 obecního zřízení. Samostatná působnost obce je vymezena v § 35 obecního zřízení - o samostatnou působnost obce se nebude jednat, jde-li o záležitosti svěřené

---

<sup>24</sup> Viz sdělení ministerstva zahraničních věcí č.181/1999 Sb. o přijetí Evropské charty místní samosprávy, čl. 9, odst. 1, 2

zákonem krajům či jde-li o přenesenou působnost orgánů obce nebo jedná-li se o výkon státní správy a obecní úřad zde funguje jako správní úřad. Konkrétněji vymezené oblasti samostatné působnosti obce jsou vymezeny i rámci § 10 obecního zřízení určením, ve kterých oblastech je obec oprávněna stanovit povinnosti obecně závaznou vyhláškou, mimo jiné i k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně. Podle písm. d) tohoto ustanovení může obec regulovat obecně závaznou vyhláškou i činnosti, které jsou upraveny zákonem, za předpokladu, že jí přijaté obecně závazné vyhlášky se co do předmětu a cíle odlišují od takovýchto zákonných předpisů.<sup>25</sup> Je nutné, aby odlišnost předmětu a cíle vyhlášky od zákona byla dobře odvoditelná z textu právního předpisu a obec v něm nikdy nesmí vybočit ze své působnosti.<sup>26</sup> Vymezení oné části veřejných záležitostí, již je místní nebo oblastní společenství občanů způsobilé řídit, je svěřeno zákonodárci, čili státní moci<sup>27</sup> (čl. 104), nikoli ústavodárci, který by na nejvyšší úrovni vnitrostátního práva vymezoval záležitosti místního významu.<sup>28</sup>

**Obecně závazné vyhlášky** jsou tradičně předmětem sporů u Ústavního soudu, kde lze v posledních letech vyzorovat trend rozšiřování prostoru pro obce.<sup>29</sup> Podle nového nazírání na pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky je dána přímo Ústavou<sup>30</sup> a jejím ustanovením v čl. 10 odst. 3, je tedy od ústavy primárně odvozená, na rozdíl od činnosti při vydávání předpisů v přenesené působnosti, kdy je třeba ještě

---

<sup>25</sup> Viz např. nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 45/06 a 46/06. Vyhláška města Jirkova stanovící povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně a Obecně závazná vyhláška města Mariánské Lázně č. 12/1993, o veřejném pořádku v lázeňském městě Mariánské Lázně [citováno dne 18. října 2008]. Dostupný z <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

<sup>26</sup> Viz stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 21/2008, Ministerstvo vnitra [citováno dne 25. října 2008]. Dostupný z <http://www.mvcr.cz/soubor/ks-04-4stan-pdf.aspx>.

<sup>27</sup> viz Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. čl. 104, odst. 1

<sup>28</sup> Viz nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 34/02. Delimitace zaměstnanců okresních úřadů [citováno dne 2. listopadu 2008]. Dostupný z <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

<sup>29</sup> Více viz Langášek, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. Právní rozhledy 2008, č. 10, str. 356

<sup>30</sup> V Ústavě České republiky nenalezneme konkrétnější obrysy práva na samosprávu; Ústava např. neobsahuje vymezení věcných oblastí, v nichž se právo na samosprávu územních samosprávných celků může uplatnit a svěřuje tyto otázky až na výjimky zákonné úpravě (srov. čl. 104 odst. 1 Ústavy). Zákon o obcích č. 128/2000 Sb. již obsahuje věcné vymezení oblastí, v nichž mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky (§ 10 zákona o obcích); hranice pro přípustnou realizaci územní samosprávy upřesnila také judikatura Ústavního soudu.

zákonného zmocnění. Toto stanovisko nebylo v dosavadní judikatuře respektováno po několik let, kdy v roce 1994 Ústavní soud dovodil, že podklad pro uložení povinnosti v obecně závazné vyhlášce obce musí mít podklad v zákoně, což vyhláška není.<sup>31</sup> Postupně začal Ústavní soud uznávat, že ve vymezené oblasti úpravy<sup>32</sup> nepotřebují k uložení povinnosti zákonné zmocnění. V posledních nálezech již dochází k explicitnímu vyjádření názoru, že „...ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.“<sup>33</sup>

Další záležitosti svěřené do samostatné působnosti obce jsou ustanoveny ve zvláštních zákonech upravujících jednotlivé složky životního prostředí. Např. ve stavebním zákoně jde zvláště o pravomoc vydávat územní plán, kterým obec vymezí zastavěné plochy a zastavitelná území a reguluje tak územní rozvoj obce s ohledem na principy trvale udržitelného rozvoje, kvalitní život občanů obce a v některých případech pomáhá takový územní plán předcházet ničivým následkům přírodních pohrom typu povodně, polomy, sesuvy půd.

Dále např. v zákoně o odpadech dle § 17 je místní záležitostí obce, jaký systém nakládání s odpady zvolí, a to formou obecně závazné vyhlášky o systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění a využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území.

---

<sup>31</sup> Viz náleží Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 18/94. Vyhláška obce Přerov - tržní řád [citováno dne 24. října 2008]. Dostupný z <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

<sup>32</sup> Zejm. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), §§ 10 a 35

<sup>33</sup> Viz náleží Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 45/06. Vyhláška města Jirkova stanovící povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně [citováno dne 18. října 2008]. Dostupný z <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

Jak již bylo naznačeno výše, **samostatná působnost obce** je **omezena** jednak rozsahem záležitostí svěřených do samostatné působnosti kraje, tak působností státní správy. Kraj v samostatné působnosti *pečuje ve svém územním obvodu v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o komplexní rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, zejména o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče, o uspokojování potřeby ochrany a rozvoje zdravých životních podmínek, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku*<sup>34</sup> a další záležitosti, které mu do samostatné působnosti svěřuje zákon.

Kraje tedy plní funkci nadřízeného územního samosprávného celku vůči obcím a upravují a koordinují záležitosti, které překračují územní rozsah jednotlivých obcí.

Např. v oblasti územního plánování vydává kraj v samostatné působnosti podle stavebního zákona zásady územního rozvoje, ve kterých jsou zapracovány záměry uvedené v Politice územního rozvoje ČR. Cílem tohoto dokumentu krajské úrovně je vytvářet předpoklady pro vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, tzn. pro udržitelný rozvoj společnosti. Zásady územního rozvoje jsou závazné pro územní plány obcí, kraj zde tedy vystupuje jako nutný koordinátor územního plánování obcí ve svém územním obvodu.

Dále např. v zákonech o odpadech je kraj ve své samostatné působnosti povinen zpracovat plán odpadového hospodářství kraje, ve kterém stanoví konkrétní cíle a konkrétní opatření k jejich dosažení.

V zákoně o vodovodech a kanalizacích pak kraje po dohodě s obcemi zabezpečují zpracování a schvalování plánů rozvoje vodovodů a kanalizací.

---

<sup>34</sup> Viz Kraj jako územní samosprávný celek. Server Jihočeského kraje [citováno dne 20. září 2008]. Dostupný z [http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id\\_v\]=1081&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=1081&par[lang]=CS)

### 3. 2. 2. Obec jako soukromoprávní subjekt

Tím, že je obec v podřízeném postavení vůči krajům při plnění úkolů kraje, se dostáváme k druhému možnému postavení obce, a to jako subjektu, o jehož záležitostech rozhoduje jiný orgán než obec sama. Z pozice nadřazeného orgánu zde tedy bude vystupovat jak zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti, nejčastěji v oblastech uvedených výše, tak v přenesené působnosti krajský úřad jako orgán plnící úkoly státní správy.

Je třeba si ale uvědomit, že i obce vykonávají v přenesené působnosti státní správu a obecní úřady tak často rozhodují o věcech, na kterých má obec jako soukromoprávní subjekt zájem, nejčastěji půjde o záležitosti hospodaření s obecním majetkem.

Negativní stránkou postavení obcí a krajů jako samosprávného orgánu a zároveň orgánu vykonávajícího úkoly státní správy jsou nutné konflikty zájmů. I podle vyjádření Ústavního soudu, ..., *„rozsáhlý výkon přenesené působnosti orgány územní samosprávy může přivádět její funkcionáře do "schizofrenního" postavení, kdy budou muset brát na zřetel jak zájmy územního společenství obyvatel, tak zároveň zájmy státu.“*<sup>35</sup>

Obec, resp. kraj je účastníkem řízení vedeného příslušným orgánem nebo má zájem na určitém rozhodnutí, které činí zaměstnanci obecního, resp. krajského úřadu nebo radní. Např. jak uvádí Ekologický právní servis ve své studii o zahraničních investicích,<sup>36</sup> *„...významným problémem při prosazování zahraničních investic v České republice je okolnost, že povolení k výstavbě infrastruktury průmyslové zóny - a záměru investora - územní samosprávy (obce či kraje) obvykle žádaly a žádají - postupem podle správního řádu a na základě dalších zákonů - přímo některý z odborů svého vlastního úřadu (např. stavební a životního prostředí), či tento odbor úřadu případně o takové žádosti v určitém fázi správního řízení spolurozhoduje jako tzv. dotčený orgán státní správy např. formou závazného stanoviska či jiných povolení a souhlasů. Fakticky tedy*

<sup>35</sup> Viz náleží Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 34/02. Delimitace zaměstnanců okresních úřadů [citováno dne 2. listopadu 2008]. Dostupný z <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

<sup>36</sup> Viz střet zájmů a systémová podjatost v případech zahraničních investic v ČR. Ekologický právní servis [citováno dne 22. srpna 2008]. Dostupný z <http://www.eps.cz/cz2015518nj/napsali-jsme/>

*zaměstnanec úřadu rozhoduje o vydání povolení pro vlastního zaměstnavatele.“ Možné řešení této systémové podjatosti vidí autoři publikace ve změně místní příslušnosti správního orgánu v obvodu nadřízeného správního orgánu a v důsledném uplatňování příslušných ustanovení služebního zákona.<sup>37</sup>*

### **3. 3. Postavení obce v přenesené působnosti:**

*„I když je z hlediska vyloučení místních vlivů vhodnější, aby stát vykonával státní správu přímo svými orgány, není z hlediska technického a ekonomického možné a vhodné vytvořit takový systém státních orgánů, který by byl způsobilý působnost státu v rámci veřejné správy beze zbytku zajistit.“<sup>38</sup>*

Výkon státní správy zabezpečují obce ve třech úrovních, obecní úřad, pověřený obecní úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností. Dalším vykonavatelem státní správy jsou krajské úřady a dále orgány státní správy na ústřední úrovni, ministerstva, speciální úřady a specializované orgány řízené ústředními správními orgány, jako ČIŽP, správy národních parků apod.

Obecní úřady by se měly při výkonu přenesené působnosti řídit jinými kritérii než lokálními zájmy obce a občanů. Je třeba si uvědomit, že pravomocemi v přenesené působnosti disponují zejména obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Obecní úřady by ve svém rozhodování měly hájit veřejný, obecný, celostátní zájem a jako součást státní správy se podílet na plnění úkolů státu, mimo jiné i ochraně životního prostředí (čl. 7 Ústavy) a garanci práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 LZPS. Záruku tohoto celistvějšího vnímání problémů dávají právě až vyšší úrovně samosprávných orgánů. To neznámá, že lokální zájem nemůže být veřejným, o potřebě důsledně aplikovat veřejný zájem na specifické místní podmínky jsem hovořila na jiném místě práce. V praxi se však vyskytují situace, např. při sporech o vedení komunikací, kdy je třeba s nadhledem zhodnotit celostátní nebo regionální

---

<sup>37</sup> Viz zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) , např. § 61

<sup>38</sup> Viz Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář, 2. vydání, Praha: Linde Praha a. s., 2004, str. 190



dopad umístění takové komunikace a místní zájem, byť reprezentovaný stovkami obyvatel a nevládními organizacemi, by měl ustoupit vyššímu zájmu vyššího územního celku nebo zájmu celostátnímu.

Ústavní text neříká jednoznačně, zda lze územním samosprávným celkům uložit výkon státní správy autoritativně, či je možno takový zákonný přenos provést jedině na základě dohody mezi státem a příslušným územním samosprávným celkem. *Ve světle důrazu na samosprávu by se jistě jevil nosnější požadavek konsensu.*<sup>39</sup> Na druhé straně je však patrné, že jednotný výkon státní moci v přenesené působnosti obcemi, městy a kraji je u nás všeobecně přijímán a nikdy nebyl zpochybňován jako neslučitelný s právem územních společenství občanů na samosprávu.<sup>40</sup>

Hlavní náplní činnosti obce by měl být výkon samosprávy, neboť tak je obec koncipována na ústavní rovině a prakticky je tento stav žádoucí.

---

<sup>39</sup> Viz náleží Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 34/02. Delimitace zaměstnanců okresních úřadů [citováno dne 16. listopadu 2008]. Dostupný z <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

<sup>40</sup> Viz náleží Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 34/02. Delimitace zaměstnanců okresních úřadů [citováno dne 16. října 2008]. Dostupný z <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

## 4. SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST OBCE

### 4. 1. Průřezové nástroje ochrany životního prostředí

Obec ve své samostatné působnosti vystupuje jednak jako původce nebo zúčastněný subjekt na tvorbě koncepcí v oblasti územního plánování, plánů odpadového hospodářství, procesů SEA a např. správního řízení o vydání integrovaného povolení nebo územního řízení. Pokud bude obec v postavení účastníka řízení, bude zřejmě hájit lokální obecní zájem.

Jak obec může např. ovlivnit koncepci rozvoje a následné činnosti realizací koncepce na svém katastrálním území?<sup>41</sup>

1. územním plánem, regulačním plánem
2. plánem odpadového hospodářství původce odpadů, pokud splňuje podmínky zákona jako subjekt povinný tento plán vytvořit
3. lesním hospodářským plánem
4. jako účastník řízení při schvalování koncepcí a záměrů podle zákona č. 100/2001 Sb.
5. jako účastník územního řízení
6. jako účastník řízení o vydání integrovaného povolení,
7. jako účastník řízení při schvalování vyšších stupňů územně plánovací dokumentace

#### 4. 1. 1. Územní plán, regulační plán

##### a ) územní plán

Územní plán je základním implementačním nástrojem **trvale udržitelného rozvoje** na úrovni obce. Ve stavebním zákoně<sup>42</sup> je stanoven základní cíl územního

---

<sup>41</sup> nejde o vyčerpávající výčet

<sup>42</sup> Viz zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, § 18, odst. 1 a 2

plánování, jehož lokálním průmětem je územní plán: „Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích“ a dále „...územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.“

V § 18 odst. 4 čteme, že „územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavěných pozemků.“ Územní plánování má dvě základní funkce: funkci podpory žádoucího rozvoje a funkci ochrannou, k uchování nenahraditelných hodnot.<sup>43</sup>

Obec je subjektem, který zajišťuje jak ochranu životního prostředí, tak sociální a ekonomický rozvoj. Pro obec jako společenství občanů a samosprávnou jednotku je prioritní sociální rozvoj, welfare svých obyvatel. Na ekonomickém zajištění obyvatelstva pak závisí ochota věnovat prostředky a klást důraz na ochranu životního prostředí.

Orgánem, který rozhoduje v samostatné působnosti ve věcech územního plánování, je zastupitelstvo obce. Zastupitelstvo rozhoduje v první řadě o **pořízení územního plánu**, buď z vlastního podnětu, nebo na návrh jiného subjektu – správního orgánu, občana obce nebo právnické osoby, která má vlastnická či jiná práva k pozemku nebo stavbě na území obce. O tomto návrhu, pokud je formálně bezvadný, musí být rozhodnuto na zasedání obecního zastupitelstva.<sup>44</sup> V další fázi, pokud došlo k zadání zpracování územního plánu, rozhodne o vydání zpracovaného územního plánu.

---

<sup>43</sup> Viz Udržitelný rozvoj v novém stavebním zákoně: Ústav územního rozvoje [citováno dne 18. srpna 2008]. Dostupný z <http://www.uur.cz/images/konferencepraha/markvart.pdf>

<sup>44</sup> Viz zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 46, odst. 3

Pořízení plánu není povinností obce, ovšem je vždy žádoucí. Podle § 187 stavebního zákona územně – plánovací dokumentace schválená před 1. červencem 1992 pozbývá platnosti do tří let ode dne nabytí účinnosti stavebního zákona. Územní plán obce nebo regulační plán pořízený před 1. 1. 2007 lze upravit dle „nového stavebního zákona“,<sup>45</sup> nemusí se tedy pořizovat nový. Pokud tato „novelizace“ neproběhne, tyto dokumenty pozbývají platnosti po 31. prosinci 2015. Ne každá obec má dostatek finančních prostředků k pořízení územního plánu, náklady pro jeho zpracování jsou totiž zvláště pro malé obce nadměrnou zátěží. Cena pořízení územního plánu se odvíjí od velikosti obce, dosahuje částek od desítek tisíc korun pro nejmenší obce až po částky několika milionů pro velké obce. Pořízení územního plánu je i v zájmu podnikatelských subjektů, kteří hodlají investovat do koupě pozemků či mají v plánu průmyslové využití pozemků, proto se mohou na úhradě nákladů podílet. Významnou pomocí jsou také krajské dotace.

Zpracovatel zajistí **zpracování** buď konceptu územního plánu, nebo rovnou návrhu územního plánu. Koncept lze připomínkovat či uplatňovat námitky ve lhůtě 15 dnů po veřejném projednání. Připomínky a námitky takto vznesené lze zahrnout do podkladů pro vypracování návrhu územního plánu. U návrhu územního plánu lze totéž činit nejpozději na veřejném projednání.

Právo podat **námitky** proti konceptu územního plánu je vyhrazeno pouze zástupci veřejnosti<sup>46</sup> a vlastníkům pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, opatření a zastavitelných ploch. Před účinností nového stavebního zákona mohli námitky podávat všichni vlastníci nemovitostí v ploše řešené územním plánem.<sup>47</sup> Pořizovatel sice může dle § 172 odst. 5 správního řádu rozšířit okruh osob

---

<sup>45</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

<sup>46</sup> Zástupce veřejnosti je novým institutem. Stává se jím osoba, kterou zmocní nejméně 500 občanů kraje nebo alespoň 200 občanů obce na území kraje (v obcích s méně než 2000 obyvateli to musí být alespoň desetina občanů obce), kteří uplatňují věcně shodnou připomínku.

Tento institut zřejmě najde své opodstatnění na krajské i obecní úrovni. Prakticky je v silách několika aktivních jedinců dát dohromady 500 obyvatel kraje stejného názoru na problematickou otázku. Na obecní úrovni vzhledem ke skutečnosti, že podle statistik má 80% obcí méně než 1000 obyvatel, tak požadovaných 10% obyvatelstva, předpokládáme aktivně vystupujících občanů, vyžaduje počet jen několika desítek občanů. Ti mohou podat prostřednictvím zástupce námitku proti návrhu zásad územního rozvoje.

<sup>47</sup> Viz zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 21, odst. 4

oprávněných k podávání námitek, ale v jaké míře tak bude skutečně činit? O námitkách rozhoduje zastupitelstvo obce při schvalování územního plánu. Proti rozhodnutí se nelze odvolat, ale je možné podat podnět k přezkumnému řízení.

Každé 4 roky předloží pořizovatel zastupitelstvu obce **zprávu o uplatňování územního plánu**. Návrh na změnu územního plánu může podat kdokoli. Je nutné sledovat proces změny územního plánu, aby nedocházelo ke změnám s minimální účastí veřejnosti, neboť změnu lze schválit za podmínek daných v zákoně bez zadání i konceptu změny územního plánu.

Kraje mají kontrolní pravomoci vůči pořizovatelům územních plánů. **Krajský úřad** se vyjadřuje ke všem fázím vzniku územního plánu, tedy zadání, konceptu a návrhu.<sup>48</sup> Vzhledem k tomu, že některé kraje, např. Jihočeský, mají ve svém území více než 600 obcí (oproti tomu např. Karlovarský 132 obcí),<sup>49</sup> vzniká velká administrativní zátěž pro vybrané krajské úředníky. Je třeba tedy zabezpečit dostatečné personální obsazení, aby mohla být umožněna i poradenská, konzultační činnost pro obce.<sup>50</sup>

## **b) regulační plán**

K vydání regulačního plánu je oprávněno krajské nebo obecní zastupitelstvo. Regulační plán je ve své podstatě hromadným územním rozhodnutím, zastupitelstvo zde má tedy pravomoc dosud vyhrazenou jen stavebním úřadům. Nahrazuje vybraná územní rozhodnutí a stavební úřady tedy v těchto případech nepovedou územní řízení. V územním plánu je vymezena plocha, ve které bude vydán regulační plán, tyto dva koncepční nástroje jsou tedy úzce provázány. Krajské zastupitelstvo může vymezit plochu, které se bude týkat regulační plán, pokud je nadmístního významu.

---

<sup>48</sup> Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

<sup>49</sup> Viz Velikostní skupin obcí podle krajů. Český statistický úřad [citováno dne 18. září 2008]. Dostupný z [http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/t/AD00473A5E/\\$File/130207004.pdf](http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/t/AD00473A5E/$File/130207004.pdf)

<sup>50</sup> Viz Ondráčková, J. Ke krajině se chovejme slušně, dokonce s pokorou. Moderní obec 2006, č. 12, příloha Územní plánování, str. 30

Plán lze vydat z vlastního podnětu obce nebo na žádost. Pořizovatelem je krajský úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností. Pořizování regulačního plánu se spojuje s postupy při posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí č. 100/2001 Sb. v případě, že příslušným úřadem je krajský úřad. Schválený návrh regulačního plánu je pak třeba podrobit připomínkovému a námitkovému řízení. Námitky, které jsou jak již výše vysvětleno poměrně důrazným nástrojem ochrany zájmů veřejnosti, může podat obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, vlastníci sousedních nemovitostí či občanské sdružení. Je otázkou, proč může námitky podávat obec, když zastupitelstvo obce schvaluje návrh zásad regulačního plánu. Na základě projednání návrhu regulačního plánu zastupitelstvo rozhodne o jeho vydání, příp. jej vrátí k přepracování nebo jej zamítne.

V případě, že je to účelné, je možno spojit pořízení územního plánu s pořízením plánu regulačního (což je výhodné např. u malých obcí). O pořízení tohoto dokumentu rozhoduje zastupitelstvo obce a jeho spojené projednávání musí splňovat všechny náležitosti projednávání územního plánu i regulačního plánu.<sup>51</sup>

### **Vlivy při tvorbě územního plánu**

Polemiku vzbuzuje ustanovení § 51 stavebního zákona. Před řízením o vydání územního plánu, tedy činnosti v samostatné působnosti, krajský úřad sděluje své stanovisko k návrhu, který posuzuje z hlediska zajištění koordinace využívání území a souladu s Politikou územního rozvoje ČR a zásadami územního rozvoje. Vydání opatření obecné povahy je tedy podmíněno správním aktem krajského úřadu.<sup>52</sup> Tento zásah do samostatné působnosti obcí je podložen čl. 104 odst. 4 Ústavy, kdy stát zasahuje do činnosti obcí k ochraně zákona, resp. jeho účelu a cíle, který je vyjádřen např. v § 18 stavebního zákona, a je tedy zcela legální.

Obec je zde determinována vyššími stupni územně – plánovací dokumentace, zejména zásadami územního rozvoje kraje, protože celostátní Politika územního rozvoje

---

<sup>51</sup> Viz zákon č. 183/2006 Sb., Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 58

<sup>52</sup> Viz Vedral, J. K právní úpravě územně – plánovací dokumentace, Správní právo 2003, č. 5, ASPI, právní stav k 5. 10. 2008, ASPI ID LIT 25264CZ

je příliš obecná na to, aby přímo ovlivnila bezprostředně územní plán obce. Zásady územního rozvoje ovlivňují zejména dopravní a technické infrastruktury – obec se musí přizpůsobit stanovovaným trasám komunikací, zda bude na jejím území zřízena skládka odpadů nebo úložiště jaderného odpadu, které nelze umístit z různých důvodů jinde.

V jiných oblastech je obec relativně nezávislá - půjde zejména o oblast občanské vybavenosti, tedy nákupních středisek, pozemků určených k zastavění rodinnými domky a veřejných prostranství. Zaměříme – li se na oblast ochrany životního prostředí, pak se bude jednat zejména o možnost plánování ploch veřejné zeleně.

### **Veřejná zeleň**

Městské parky, zahrady, aleje či lesíky jsou vhodným prostředím pro život ptactva a drobných živočichů, nehledě na rekreační potenciál pro obyvatele obcí. Hlavní roli hraje umístování ploch veřejné zeleně a způsob péče o ni. Zeleň v obci můžeme rozlišovat podle jejího umístění a možnosti přístupu, zda se tedy nachází v intravilánu obce či bezprostřední blízkosti lidských sídel či průmyslových podniků, jako jsou parky, návesní či uliční zeleň, sady, aleje, historické zahrady a obory, nebo zda se jedná o zelenou plochu s omezeným přístupem, tzn. specializovaná arboreta, školní zahrady a konečně zda se jedná o zeleň typu zemědělských ploch, louky, pole apod.

Veřejné parkové a zahradní plochy podléhají režimu **obecně závazné vyhlášky obcí**.<sup>53</sup> Zpravidla je zakázána výstavba ne nezbytných objektů a povolovány jsou jen prospěšné stavby, nezasahující do kompozice ani stavby dřevin. Podobnému režimu podléhají i lesoparky a lesy okolí obcí a měst, často se jedná o obecní majetek v samostatné právě oce. Je vhodné stanovit nezastavitelná pásma k ochraně těchto porostů a posuzovat pečlivě všechna rizika podnikatelských záměrů s dopady na okolí těchto ploch.

Režimu obecní vyhlášky naopak nepodléhají památné stromy, které vyhláší, často i s ochranným pásmem, orgán ochrany přírody v přenesené působnosti.<sup>54</sup>

### **Povodňová problematika a územní plánování**

---

<sup>54</sup> pověřený obecní úřad – viz zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 76, odst. 2, písm. a)

Územní plánování je také činností zabraňující povodňovým situacím. Obce mají nejdůležitější možnost prosadit strategické změny území a zabezpečit ochranu obce před povodněmi v procesu územního plánování, např. stavební uzávěrou nebo změnou účelu využití pozemků a prosadit výstavbu protipovodňových opatření typu hrází, poldrů apod. V ohrožených územích je strategické zaměřit se na rekreační potenciál krajiny, realizovat zde revitalizační a jiná opatření, budování veřejné zeleně, parků. Je důležité klást důraz na zadržení vody v krajině, a to vysazováním porostů s rozsáhlou kořenovou strukturou, dále je žádoucí vyhýbat se jednodruhovým porostům, hloubit umělé cesty, při zemědělském hospodaření zohledňovat biodiverzitu, střídat druhy dobytka spásající louky, postupné sečení luk, obnovou mokřadů, neaplikovat pesticidy v blízkosti mokřadů a vodních toků. Do přirozených toků bylo nevhodně zasahováno, toky byly narovnávány a zkapacitněny, je třeba napomoci obnově přirozeného stavu toků budováním meandrů, vkládáním ostrůvků a peřejí, aby potok či řeka byla schopna zpomalit a obsáhnout co největší množství povodňové vody a rozlít ji do okolních luk a mokřadů.<sup>55</sup>

### **Posuzování vlivů na životní prostředí**

V § 19 stavebního zákona jsou formulovány základní úkoly územního plánování. V odst. 2 stojí, že *„úkolem územního plánování je také vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vytvářený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro společenství obyvatel území“*; jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí, zpracované podle přílohy k tomuto zákonu a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučil.

Tím stavební zákon integruje postupy podle zákona 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a postupy podle zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, odpadá tím dvojí projednávání téhož. V příloze stavebního zákona je stanoven rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje

---

<sup>55</sup> Více Poštulka, Z. Příští povodeň může být menší, 1. Vydání, Brno: Hnutí Duha, 2007, str. 6-14



a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí.

#### **4. 1. 2. Plán odpadového hospodářství**

Plány odpadového hospodářství zpracovává ministerstvo životního prostředí České republiky, kraje v samostatné působnosti a původci odpadů, kteří produkují ročně více než 1000 tun dopadu nebo 10 tun nebezpečného odpadu ročně,<sup>56</sup> tedy i některé obce, rovněž v samostatné působnosti.

Plán odpadového hospodářství obce je vázán Plánem odpadového hospodářství ČR a plány krajů (jeho závaznou částí). Jeho náležitosti jsou upraveny v zákoně o odpadech<sup>57</sup> a vyhlášce ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb. Ministerstvo životního prostředí vydává i metodické návody ke zpracování plánů odpadového hospodářství, které mají usnadnit orientaci obce v právních předpisech, aby jejich plán obsahoval požadované obsahové náležitosti pro kontrolu a monitoring nakládání s odpady.<sup>58</sup> Údaje o odpadech jsou přebírány z evidence a ohlašování odpadů, které je povinen průběžně vést každý původce odpadů.<sup>59</sup>

Obec v **plánu uvádí** přehled produkovaných odpadů, jejich celkového množství, množství komunálního a nebezpečného odpadu. Dále je v plánu uváděn způsob nakládání s odpady, jaký podíl odpadů je využíván a upravován, jaké množství odpadu skončí ve spalovně či na skládce nebo je předán oprávněné osobě, kde musí být taktéž uvedeno, jakým způsobem je s těmito předanými odpady nakládáno. Dále obec shrne, jaké množství odpadu je vytříděno a jaká je skladba tohoto odpadu a zda používá ke zpracovávání odpadu nějaká zařízení. Z těchto dat se posléze sestaví přehled vývoje

---

<sup>56</sup> Viz zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech o změně některých dalších zákonů, § 44

<sup>57</sup> Viz zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech o změně některých dalších zákonů, § 41 an.

<sup>58</sup> Viz Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí pro zpracování Plánu odpadového hospodářství původce – obce. Ministerstvo životního prostředí [citováno dne 15. října 2008]. Dostupný z [http://www.mzp.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPVSF74RZZB](http://www.mzp.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPVSF74RZZB)

<sup>59</sup> Viz zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech o změně některých dalších zákonů, § 39

skladby a nakládání s odpady, posoudí se soulad se závaznou částí plánu odpadového hospodářství kraje a přikročí ke stanovení cílů. Plán také obsahuje přehled příjmů a výdajů obce.

Plán sestavuje obec sama, s využitím vlastních odborných kapacit, nebo ve spolupráci s externími odborníky či svěří zpracování plánu odborné firmě.

Účelem zpracovávání plánů na všech úrovních, tedy státní, krajské a obecní, je stanovení cílů a priorit a získání podkladových informací ke zpracování strategií k dosažení stanovených cílů. **Cíle** by měly být stanoveny jen takové, které jsou reálné a které je obec schopna garantovat. Pokud plán odpadového hospodářství vyšší úrovně stanoví závazné požadavky, které je obec povinna zohlednit ve svém plánu a nese odpovědnost za výsledek, měl by nabídnout i varianty a nástroje k jejich dosažení. Plán by měl brát v úvahu i programy snižování emisí, krajské energetické koncepce apod. a spolupráci mezi orgány výkonu veřejné správy v jednotlivých oblastech v obci (zejména ochrana ovzduší, vydávání integrovaného povolení, ochrana přírody, územní rozvoj...)

Všechny zvažované cíle a požadavky i určené postupy ke splnění těchto cílů je třeba posuzovat jak z hlediska ekonomického, tak i environmentálního a sociologického, jaký je postoj obyvatel obce, jak je motivovat k snižování produkce odpadů a snižování nebezpečnosti odpadu.

#### **4. 1. 3. Lesní hospodářské plány**

V tomto případě, na rozdíl od výše uvedených koncepčních dokumentů, obec neovlivňuje chování jiných osob, ale naopak jsou pro ni tato pravidla jako pro vlastníka obecních lesů závazná. Pokud obce vlastní více než 50 hektarů lesa, povinně, v případě menší výměry dobrovolně, zadává zpracování lesního hospodářského plánu fyzickým nebo právnickým osobám s příslušnou licencí podle lesního zákona. V těchto plánech by právě měly být přítomny principy napomáhající obnovení původní skladby dřevin, principy hospodaření šetrné k lesům jako ekologickým centrům, tedy omezení holoseči nebo kombinace holosečné metody s jinou, méně zatěžující. Zpracovávají se na období 10 let. Obdobou lesních hospodářských plánů jsou **lesní hospodářské osnovy**. Podkladem pro tyto místní dokumenty jsou oblastní plány rozvoje lesů.

#### **4. 1. 4. Posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí**

##### **a) Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí**

Obec nejen v procesu územního plánování vytváří koncepce, které jsou podrobeny posuzování vlivů na životní prostředí. Jsou to jednak koncepce, které se dotknou území přesahující území jedné obce, jednak koncepce, které jsou podrobeny procesu posuzování dle výsledku zjišťovacího řízení a jejich změny. Koncepce hodnotí orgány státní správy, konkrétně ministerstvo životního prostředí a krajské úřady. V působnosti ministerstva jsou záměry v příloze č. 1 ve sloupci A zákona o posuzování vlivů na životní prostředí<sup>60</sup> a jejich změny, mezistátní posuzování (koncepcí i záměrů), uděluje a odjímá autorizaci, posuzuje koncepce celostátní a celokrajské, koncepce řešící území více krajů, zasahujících do CHKO nebo NP. Kraje oproti tomu řeší záměry z přílohy č.1 ve sloupci B a jejich změny, koncepce zasahujících do území menšího než je obvod jednoho kraje a koncepce na úrovni obce.

Vyhodnocení vlivů koncepcí na životní prostředí se tedy zpracovává povinně pro politiku územního rozvoje a pro zásady územního rozvoje. Pro územní plány obcí automaticky vyžadována není, zpracovává se pouze na žádost krajského úřadu nebo dotčených orgánů, kterými jsou zpravidla orgány ochrany přírody. Vyhodnocení vlivu zajišťují pořizovatelé územně plánovací dokumentace prostřednictvím autorizovaných osob uvedených v zákoně č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí. Toto vyhodnocení projedná rada obcí pro udržitelný rozvoj.

V procesu posuzování koncepcí, jehož výstupem je stanovisko příslušného správního úřadu, je obec informována o předložení koncepce, návrhu koncepce a veřejném projednání koncepce. Ve všech těchto stádiích je možné se ke koncepci vyjádřit. Jaká je právní závaznost vyjádření obcí, zákon nestanoví. Příslušný úřad by je měl dle § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zohlednit při vydání stanoviska k návrhu koncepce.

---

<sup>60</sup> Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů

## **b) Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí**

V řízení o posuzování záměrů je obec ve stejném postavení jako občanská zájmová sdružení, kdy se stává účastníkem až řízení navazujícího na vydávané stanovisko EIA, a to za následujících podmínek: V určité časové lhůtě obec musí podat písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku, které jsou jí podle § 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zasílány příslušným úřadem, k vyjádření. Zde je tedy ve výhodnějším postavení než občanská sdružení. Ovšem u záměrů nedosahujících příslušných limitních hodnot toto oznámení obci se žádostí o vyjádření zašle příslušný úřad jen a pouze v případě, že to považuje za nezbytné.

Další podmínkou je, že příslušný úřad toto vyjádření ve svém stanovisku, které zpracoval po oznámení či tedy neoznámení, pokud to nepovažoval za nezbytné, do stanoviska zahrnul a příslušný správní úřad v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které obec, respektive občanská sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny. Příslušný správní úřad má tedy zákonem danou možnost správního uvážení, zda vzít v úvahu vyjádření obce či nikoli. O tom, jaký pojem je veřejný zájem v zákoně, že obsah dostává až aplikací na místní poměry a v každém jednotlivém případě je jedinečný, že jej nelze definovat (dokonce to není žádoucí, neboť by moc zákonodárná zasahovala do moci výkonné<sup>61</sup>) jsem se zmiňovala na jiném místě práce.

### **4. 1. 5. Územní řízení**

Obec je ze zákona vždy účastníkem územního řízení, na jejímž území má být územní rozhodnutí uskutečněno. Obec zde uplatňuje námitky k ochraně zájmů obce a jejích občanů. Postavení obce je zde specifické. Obec je subjektem, která vydala územní plán, na základě kterého se realizují záměry stanovené územním plánem jako koncepčním dokumentem.

---

<sup>61</sup> Viz Damohorský, M. Evropská úmluva o krajině a její odraz v českém právním řádu. Česká krajina, efektivita péče a obnovy a význam evropské úmluvy o krajině. Praha: Ireas, o. p. s., 2005, str.11

#### **4. 1. 6. Integrované povolení**

V případě procesu vydání integrovaného povolení je příslušným úřadem rozhodujícím o vydání integrovaného povolení krajský úřad, resp. ministerstvo životního prostředí v případech, kdy by provoz zařízení mohl nepříznivě ovlivnit životní prostředí celého státu. Žádost o vydání integrovaného povolení je vždy zaslána účastníkům řízení, tedy i obci, vždy. Je jí poskytnuta možnost k vyjádření do 30 dnů. Vypořádání se s těmito vyjádřeními je součástí odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu, resp. ministerstva.

#### **4. 1. 7. Zásady územního rozvoje**

Obec může vstoupit i do procesu vydávání zásad územního rozvoje.

Zastupitelstvo kraje rozhodne usnesením o pořízení zásad územního rozvoje. Posléze schválí pokyny pro zpracování návrhu zásad nebo zadání zásad, které zpracuje krajský úřad v přenesené působnosti. Po projednání s dotčenými orgány, sousedními kraji a veřejností je zastupitelstvem kraje schváleno vydání zásad územního rozvoje. Jak bylo uvedeno výše, do územně plánovací dokumentace není zahrnuta Politika územního rozvoje ČR. Právě tento dokument ale stanoví mnohdy podrobné trasy dopravní a technické infrastruktury. Kraje pak vzhledem k závaznosti Politiky územního rozvoje ČR jen potvrdí daný stav.

Dokument je vystaven k veřejnému nahlédnutí. Kdokoli může podat v určené lhůtě připomínku. Obce v území kraje a sousedící obce mohou podat námitku, která je důraznějším nástrojem než připomínka. Námitkující má právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu, dále žalobu proti rozhodnutí o námitce podle § 65 odst. 1 a 2 soudního řádu správního nebo žalobu proti schváleným zásadám podle § 101a soudního řádu správního. Rozhodnutí o námitce musí být součástí odůvodnění opatření obecné povahy.<sup>62</sup> Oproti tomu připomínka, která je dána k dispozici široké veřejnosti jako nástroj vyjádření, je pouze vzata na vědomí.

---

<sup>62</sup> Viz zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, § 172, odst. 5

## 4. 2. Ochrana složek:

Obec vystupuje v ochraně složek životního prostředí ve dvojitěm postavení, jako regulátor vydáváním obecně závazných vyhlášek v oblasti ochrany vody, ovzduší, lesa, půdy, přírody a krajiny a jako vlastník lesa, půdy.

### 4.2.1. Příroda, krajina

Zvláště chráněná území, významné krajinné prvky, územní systémy ekologické stability, ochrana sídel a výskytu zvláště chráněných živočichů a rostlin např. v podobě území Natura 2000, nebo i existence památných stromů ovlivňují obec jak z hlediska života občanů, tak turistického ruchu, rozvoje průmyslu i přílivu obyvatel. Proto při uplatňování institutů ochrany přírody a krajiny nelze opomíjet obce a zákon jim dává možnost zapojit se do ochrany přírody a krajiny, ať již účastí na vyhlásování a rušení zvláště chráněných území, památných stromů a jejich pásem a dalších řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Orgány ochrany přírody jsou povinny s obcemi spolupracovat a poskytovat potřebná vysvětlení.<sup>63</sup>

V praxi obec uplatňování institutů ochrany přírody a krajiny pocítí zejména jako **vlastník pozemků**. Vytváření území s odlišným režimem nakládání, kdy jsou mnohé činnosti vázány na souhlasy, povolení či jiná opatření správního orgánu, je veřejným zájmem. Obec se musí přizpůsobit důsledkům toho, že má ve svém katastrálním území ekologicky hodnotnou plochu a zachovávat odlišný režim jak hospodaření, tak i nakládání s tímto majetkem, např. obec je omezena při převodech nezastavěných pozemků ležících mimo sídelní útvary na území národních parků, národních přírodních rezervací a pozemků souvisejících s jeskyněmi předkupním právem státu.<sup>64</sup> Dále se např. v souvislosti s územími Natura 2000 se zdůrazňuje spolupráce s vlastníky a nájemci chráněných ploch, čímž se orgány ochrany přírody snaží vyhnout konzervaci území striktním ochranným režimem, naopak se usiluje o „...souznění rozumných

---

<sup>63</sup> Viz zákon o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb., § 71, odst. 1, 2, 3

<sup>64</sup> Viz zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 61, odst. 1

*hospodářských aktivit a rozvoje žádané vegetace i živočišných druhů.*<sup>65</sup> Je žádoucí pokračovat v obhospodařovacích činnostech, jako je kosení luk, zvláště vítané je ruční forma této činnosti, šetrná těžba a odpovídající výsadba dřevin.

Orgán ochrany přírody zajišťuje zpracování **plánu péče o zvláště chráněné území** a jeho ochranné pásmo, které obsahují pokyny pro regulaci přirozeného vývoje a lidských činností, obsahují tedy mnohá omezení i pro obec jako vlastníka pozemků a jsou využívány i jako podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů,<sup>66</sup> např. jen samotný výskyt chráněných ploch je determinujícím činitelem v územním plánování.

#### 4. 2. 2. Les

Většina lesních porostů na území naší republiky je v majetku státu. U lesů státních, krajských a obecních se jedná o veřejný majetek, který oprávněné subjekty spravují ku prospěchu občanů a při nakládání s tímto majetkem by se měly řídit veřejným zájmem. Lesní hospodářství se v současné době vypořádává s obtížným pozůstatkem lesního hospodaření minulého režimu. Z důvodů ekonomických byl při výsadbě preferován smrk spolu s borovicí, druhy rychle rostoucí hodnotné především z ekonomického hlediska. Druhy, smrk v lesích na území republiky nahradil, dnes představují necelou třetinu lesních porostů. Legislativa se snaží ustanoveními o melioračních a zpevňujících dřevinách prosadit vysazování vyššího podílu původních listnatých dřevin a jedle. Zde je velkou výhodou většinové vlastnictví lesů právě státními subjekty.

Státní správu lesů vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a ministerstvo zemědělství, v národních parcích jsou příslušnými úřady správy národních parků.

Pro **obec jako vlastníka lesů** vyplývají ze zákona povinnosti - v prvé řadě jde o povinnosti zpracovat lesní hospodářské plány nebo lesní hospodářské osnovy pro lesní

---

<sup>65</sup> Viz Natura 2000: MŽP připravilo národní seznam stanovišť. Tiskové zprávy MŽP [citováno dne 15. října 2008]. Dostupný z <http://www.env.cz/AIS/web-news.nsf/f896d23fe2b34882c1256e87005c6603/9e60d102564b20e9c1256f51003fa970?OpenDocument>

<sup>66</sup> Viz Jančářová, I. Právní prostředky na ochranu krajiny. Územní plánování a urbanismus, 1995, č. 6, ASPI, stav k 3. 8. 2008, ASPI ID LIT4925CZ

hospodářské celky či lesní zařizovací obvody. Aby zůstala zachována odborná úroveň hospodaření v lesích, je vlastníkům uložena povinnost hospodařit v součinnosti s **odborným lesním hospodářem**.<sup>67</sup> Zákon o lesích ukládá obcím a ostatním vlastníkům více než 50 hektarů lesa, vybrat si odborného lesního hospodáře, uzavřít s ním smlouvu, tuto skutečnost nahlásit orgánu státní správy lesů pověřeného obecního úřadu a zajistit úhradu jeho činnosti z vlastních prostředků. Obcím s lesními majetky do výměry 50 ha ve většině případů zajišťuje výkon funkce odborného lesního hospodáře právnická nebo fyzická osoba pověřená touto činností i pro ostatní drobné vlastníky v rámci jednoho katastrálního území. Práce odborného lesního hospodáře by měla spočívat v konzultační a poradenské činnosti.<sup>68</sup>

Obce mohou být se svými záměry příjemci podpor ze státních i evropských fondů. Například z Operačního programu životní prostředí nebo z Programu obnovy venkova lze získat prostředky na zalesňování zemědělských pozemků. Z téhož programu lze získat podporu na obnovu lesnického potenciálu po kalamitách a zavádění preventivních opatření a opatření k usměrňování návštěvnosti lesa, údržbu turistických chodníků, zábradlí, informačních tabulí, studánek. Dalšími programy jsou Program péče o krajinu, Program revitalizace říčních systémů. Jsou podporovány činnosti jednak na údržbu stávajícího stavu, vytváření nových prvků, údržba biotopů a nových prvků lesa a podpora druhové rozmanitosti.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Viz Topka, J. Lesní hospodářství obce má stejný režim jako ostatní hospodářská činnost [citováno dne 16. listopadu 2008]. Dostupný z [http://www.enviweb.cz/?env=les\\_archiv\\_ffbhe/Lesni\\_hospodarstvi\\_obce\\_ma\\_stejny\\_rezim\\_jako\\_ostatni\\_hospodarska\\_cinnost.html](http://www.enviweb.cz/?env=les_archiv_ffbhe/Lesni_hospodarstvi_obce_ma_stejny_rezim_jako_ostatni_hospodarska_cinnost.html)

<sup>68</sup> Viz Topka, J. Lesní hospodářství obce má stejný režim jako ostatní hospodářská činnost [citováno dne 16. listopadu 2008]. Dostupný z [http://www.enviweb.cz/?env=les\\_archiv\\_ffbhe/Lesni\\_hospodarstvi\\_obce\\_ma\\_stejny\\_rezim\\_jako\\_ostatni\\_hospodarska\\_cinnost.html](http://www.enviweb.cz/?env=les_archiv_ffbhe/Lesni_hospodarstvi_obce_ma_stejny_rezim_jako_ostatni_hospodarska_cinnost.html)

<sup>69</sup> Více viz. např. Finanční zdroje na ochranu přírody a krajiny, ministerstvo životního prostředí, 2008 [citováno dne 26. října 2008]. Dostupný z [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPMCFN6ZVIM](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPMCFN6ZVIM)



### 4. 2. 3. Půda

Obec je vlastníkem různých druhů pozemků, ale zákon o půdě jí nedává žádné speciální pravomoci ani neukládá žádné zvláštní povinnosti.

### 4. 2. 4. Voda

#### **Správce drobného vodního toku a vlastník vodních děl**

Obec má coby vlastník vodních děl a správce drobných vodních toků, které protékají v blízkosti obcí, velký vliv ovlivnit kvalitu vody, pokud k tomu vyvíjí potřebnou aktivitu, neboť se správcem vodního toku stává na základě vlastní žádosti.<sup>70</sup> Jako správce vodního toku zajišťuje dohled nad veřejným majetkem. Jeho povinnosti stanoví podrobně zákon o vodách.

#### **Vodovody a kanalizace**

Nejvýznamnějším využitím vodních zdrojů je výroba pitné vody, které zajišťují podniky vodovodů a kanalizací. Vlastníky vodárenských a kanalizačních sítí jsou obce nebo sdružení obcí a tyto buď sítě samy provozují, nebo je pronajímají většinou odborně a kapitálově vybaveným společnostem, které pak určují ceny vodného a stočného. Stanovení cen podléhá dozoru ministerstva financí podle zákona o cenách, aby **platby za vodné a stočné** dosahovaly pouze skutečných nákladů a přiměřeného zisku. Prostředky na investice a údržbu vodovodního fondu, který byl z velké většiny vybudován v 70. a 80. letech 20. století, plynou ze státního rozpočtu. Kraj v samostatné působnosti schvaluje plán rozvoje vodovodů a kanalizací, který před schválením projedná a obcemi provozovateli vodovodů a kanalizací. Obce jej pak zapracují do svého územního plánu.

Obec může dle zákona o vodovodech a kanalizacích stanovit **obecně závaznou vyhláškou cenu vodného a stočného** dvousložkovou formou. Ceny jsou stanoveny podle odhadů předpokládaných nákladů a poté jsou dorovnávány buď doplatky spotřebitelů, nebo naopak vrácením přeplatků. Zvolí-li obec variantu dvousložkové

---

<sup>70</sup> Viz zákon č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), § 48, odst. 2

formy úhrady vodného a stočného, pevná složka může tvořit 20% ceny.<sup>71</sup> Tato složka je placena i v situaci, kdy k žádnému odběru vody nedochází. I takoví odběratelé ale způsobují provozovatelům vodovodů a kanalizací určité náklady spojené s fakturací a evidencí, proto je pro provozovatele výhodnější při větším počtu např. rekreačních objektů zavést místo jednosložkové platby za odebrané m<sup>3</sup> vody tuto dvousložkovou formu úhrady. Ceny jednotlivých provozovatelů se v rámci republiky velice liší, např. v roce 2005 se pohybovaly v rozpětí 9 – 33 Kč/m<sup>3</sup>.<sup>72</sup> V současné době se cena vodného a stočného pohybuje v průměru okolo 50 Kč/m<sup>3</sup>.<sup>73</sup> Důvody, které vedení společností uvádějí ke zvýšení cen vodného a stočného se dlouhodobě nemění, jsou jimi vysoký podíl výrobních nákladů, hlavně nárůst cen energií, ceny za nakupované suroviny, materiály a zařízení, zvýšení poplatků za odebíranou vodu i poplatků za vypouštění odpadních vod. A samozřejmě z pohledu spotřebitelů nelogický důvod - neustálý pokles prodeje pitné vody, který ale zvyšuje podíl režijních nákladů, a to výrobu prodražuje.<sup>74</sup> Dalšími uváděnými důvody jsou nutnost investovat do stavby a modernizace kanalizačních sítí a čistíren odpadních vod. Novým důvodem je zvýšení daně z přidané hodnoty z 5% na 9%.

Rozdíly v řádu desetikorun jsou způsobeny jak počtem napojených obyvatel a průmyslových podniků, kvalitou vodovodní infrastruktury či zda obec provozuje čistírnu odpadních vod. Zvýšení vodného a stočného schvaluje zastupitelstvo obce.

Další kompetencí obce v samostatné působnosti je možnost stanovit formou obecně závazné vyhlášky **způsob náhradního zásobování vodou a odvádění odpadních vod.**

Na aktivitě vedení obce závisí i možnosti získání prostředků na **prevenci před povodněmi**, což ovlivní rozvoj a vývoj obce na několik desetiletí a celkové zlepšení

---

<sup>71</sup> Viz zákon č. 274/2001, o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), § 20, odst. 3

<sup>72</sup> Viz Kopačková, D. Zvýšení ceny vodného a stočného 2005 [citováno dne 5. září 2008]. Dostupný z <http://www.tzb-info.cz/t.py?t=2&i=2342>

<sup>73</sup> Viz Kopačková, D. Ceny vodného a stočného 2008 [citováno dne 1. prosince 2008]. Dostupný z <http://www.tzb-info.cz/t.py?t=2&i=4600>

<sup>74</sup> Viz Kopačková, D. Ceny vodného a stočného 2008 [citováno dne 1. prosince 2008]. Dostupný z <http://www.tzb-info.cz/t.py?t=2&i=4600>

situace realizací úprav krajiny i vodních toků a ohled na přirozená stanoviště vodních živočichů. Ministerstvo životního prostředí nabízí možnosti získání prostředků v Operačním programu životní prostředí, Programu péče o krajinu, Programu revitalizace říčních systémů, Podpoře obnovy přirozených funkcí krajiny. Ministerstvo zemědělství v těchto programech: Program rozvoje venkova, Operační program Rybářství, Ministerstvo pro místní rozvoj v programu Podpory obnovy venkova a Ministerstvo financí prostřednictvím krajských dotačních programů.

Evropské zdroje se podílejí na vyjmenovaných programech a plynou zejména z Fondu soudržnosti, z Evropského fondu pro regionální rozvoj a z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova.<sup>75</sup>

#### 4. 2. 5. Ovzduší

V oblasti samostatné působnosti obce může obec dle zákona o ochraně ovzduší stanovit obecně závaznou vyhláškou podmínky **spalování suchých rostlinných materiálů** podle § 3 odst. 5 nebo toto spalování zakázat; při stanovení podmínek obec přihlíží zejména ke klimatickým podmínkám, stavu ovzduší ve svém územním obvodu, vegetačnímu období a hustotě zástavby. Může tak **zakázat některé druhy paliv** pro malé spalovací zdroje znečišťování; seznam těchto paliv je uveden v příloze č. 11 k tomuto zákonu. Tato opatření se mohou projevit zejména v jarních a podzimních měsících a v topné sezóně. Otázkou zůstává, které obecní zastupitelstvo si troufne takovou vyhlášku vydat, aby si proti sobě popudilo občany své obce, kteří ve spalování odpadů ze zahrádek vidí nejefektivnější a nejlevnější způsob zbavení se velkého množství rostlinného odpadu. Stejně tak budou vydání vyhlášky zakazující pálení nekvalitního uhlí v zimě těžko obhajovat proti argumentům poukazující na ekonomickou náročnost vytápění bytové zástavby. Po krátkém útlumu spalování pevných paliv v domácích spalovacích zdrojích během devadesátých let, které způsobil rozvoj elektrifikace a plynofikace obcí podporované státními dotacemi, se občané zase

---

<sup>75</sup> Viz Finanční zdroje na ochranu přírody a krajiny, ministerstvo životního prostředí, 2008 [citováno dne 22. října 2008]. Dostupný z [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPMCFN6ZVIM](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPMCFN6ZVIM)

začínají z ekonomických důvodů navracet k ekologicky nešetrnému vytápění svých obydlí.

K tomuto problému se ještě navíc přidává praktická nemožnost **kontroly** plnění obecně závazné vyhlášky, neboť jak bylo řečeno již výše, obec nemá prostředky k přímé kontrole. Někteří autoři vidí řešení v aplikaci článku 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Toto ustanovení dovoluje, aby právo na nedotknutelnost obydlí bylo omezeno, pokud je to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých. Vzhledem k tomu, že prachové látky jsou schopny způsobit zdravotní potíže jako bolesti hlavy nebo psychické problémy, mohla by jedním z řešení být taková změna zákona o ochraně ovzduší, která by umožňovala, aby v případě odůvodněných stížností na obtěžování zápachem nad přípustnou míru mohla pověřená osoba provést kontrolu přímo v objektu, kde je malý zdroj znečištění umístěn, za účelem zjištění, zda právnická nebo jakákoli fyzická osoba provozuje tento zdroj v souladu s požadavky právních předpisů. Provozovatelé by byli povinni umožnit pověřené osobě vstup na pozemek a do objektu za účelem kontroly zdrojů zplodin vypouštěných do ovzduší.<sup>76</sup>

Další možností, jak zlepšit kvalitu ovzduší v obci prostředky v samostatné působnosti, je klást důraz na větší plochy veřejné zeleně, která zachycuje prachové částice a např. v létě zabezpečit kropení komunikací a snižovat tak jejich prašnost a na jaře zajistit úklid zbytků zimního posypu nebo zajistit zpracování sezonního odpadu ze zahrad. Tyto možnosti obce jsou sice nepřímými nástroji, ale obce je mají ve své samostatné kompetenci a jsou nepochybně účinné.

Z Operačního programu životní prostředí je možné čerpat finanční podporu na snížení energetických ztrát veřejných budov (tedy například zateplování škol apod.) či výměnu topného systému, který využívá uhlí, za systém, založený na obnovitelných zdrojích (především biomasa či tepelná čerpadla), případně využívající kvalitních paliv (především zemního plynu). Obce mohou tohoto programu čerpat dotace také

---

<sup>76</sup> Viz Povolná, V. „Pachová“ problematika se dočkala nové právní úpravy [citováno dne 22. července 2008]. Dostupný z <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=109>

na výsadbu a regeneraci zeleně oddělující obytnou zástavbu od průmyslových staveb či komerčních areálů nebo frekventovaných dopravních koridorů.<sup>77</sup>

### **4. 3. OCHRANA PŘED ZDROJI ZNEČIŠŤOVÁNÍ**

Obec má ve své samostatné působnosti pravomoci k vypořádání se zejména s komunálním odpadem. Ten představuje jen 14 procent celkové produkce odpadu v České republice<sup>78</sup>, ale pro obce je systém provozování sběru a likvidace komunálního odpadu každodenní záležitostí a je jedním z faktorů, které umožňují komfortní život obyvatel obce. Obec jednak reguluje obecně závaznými vyhláškami systém provozu komunálního odpadu, může být i provozovatelem sběrných dvorů a často řeší problém černých skládek.

Cílem právní úpravy<sup>79</sup> je oddělit nebezpečné složky odpadu od komunálního odpadu a zneškodňovat je, zlepšit čistotu obcí, snížit množství odpadů ukládaných na skládky, snížit i množství netříděného odpadu a využívat odpady k náhradě neobnovitelných zdrojů surovin a energie, to vše v souladu se základními principy v této oblasti, a to principy prevence, minimalizace množství odpadů a recyklace odpadů.

#### **4. 3. 1. Odpadové hospodářství obce**

Obec se stává původcem komunálních odpadů v okamžiku, kdy fyzická osoba odpady odloží na místě k tomu určeném (je povinností obce podle § 17 odst. 3 zákona o odpadech tato místa určit) a současně se stává vlastníkem těchto odpadů.<sup>80</sup> Obec má podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech povinnost shromažďovat odpady utříděné podle jednotlivých druhů a kategorií. S touto povinností úzce souvisí povinnost původce zařazovat odpady podle druhů a kategorií dle § 5 a 6 zákona o odpadech (viz §

---

<sup>77</sup> Viz Finanční zdroje na ochranu přírody a krajiny, ministerstvo životního prostředí, 2008 [citováno dne 22. října 2008]. Dostupný z [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPMCFN6ZVIM](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPMCFN6ZVIM)

<sup>78</sup> Viz příloha č. 2

<sup>79</sup> Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

<sup>80</sup> Viz zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech o změně některých dalších zákonů, § 4, písm. p)

16 odst. 1 písm. a). Jednotlivé druhy odpadů jsou podle skupin uvedeny v přílohách vyhlášky č. 381/2001 Sb., katalog odpadů.

Celkové **náklady** na odpadové hospodářství tvoří náklady na svoz a odstranění směsného komunálního odpadu, objemného odpadu, tříděný sběr využitelných odpadů, pouliční koše, nebezpečné odpady, sběrné dvory, černé skládky a ostatní. Náklady odpadového hospodářství tvoří jednu z nejdůležitějších položek obecních rozpočtů.

**Příjmy** obcí jsou tvořeny poplatky od občanů, platbami právnických osob („živnostníků“) zapojených do systému obce, případně tržbou za prodej druhotných surovin. Platby občanů tvoří tři čtvrtiny všech příjmů.<sup>81</sup> Ostatní finanční zdroje pro rozvoj odpadového hospodářství obcí jsou z veřejných finančních podpor (zdroje EU – Operační program pro životní prostředí, zdroje SFŽP na vyhlašované programy). Dalším zdrojem jsou dotace krajů.

Zákon zmocňuje obec k nakládání s odpadem a možnosti zpoplatnění vůči občanům i podnikatelským subjektům formou **obecně závazných vyhlášek** obce. Ode dne, kdy tak obec stanoví obecně závaznou vyhláškou, jsou fyzické osoby povinny komunální odpad odděleně shromažďovat, třídít a předávat k využití a odstraňování podle systému stanoveného obcí, pokud odpad samy nevyužijí v souladu se zákonem o odpadech a zvláštními právními předpisy, kterým je např. zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, zmiňující spalování rostlinných materiálů.<sup>82</sup> Zákon zde dává možnost upravit oblast komunálního odpadu dvěma druhy vyhlášek.

1. Dle § 17 může obec obecně závaznou vyhláškou stanovit **systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění a využívání a odstraňování komunálních odpadů** vznikajících na jejím katastrálním území, včetně systému nakládání se stavebním odpadem. Zde zákon směřuje dvě rozdílné kategorie odpadů podle vyhlášky ministerstva životního prostředí<sup>83</sup>, a to komunální a stavební odpad. Původci

---

<sup>81</sup> Viz Strategie rozvoje nakládání s odpady v městech a obcích ČR - Stručné shrnutí. Svaz měst a obcí ČR [citováno dne 28. srpna 2008]. Dostupný z [www.smocr.cz/data/files/strategie-nakladani-s-odpady-strucne-shrnuti-sykora-2-6-2008.doc](http://www.smocr.cz/data/files/strategie-nakladani-s-odpady-strucne-shrnuti-sykora-2-6-2008.doc)

<sup>82</sup> Viz zákon č. 86/2002, o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, § 3, odst. 5

<sup>83</sup> Vyhláška č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví Katalog odpadů, Seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu a tranzitu odpadů a postup při udělování souhlasu k vývozu, dovozu a tranzitu odpadů (Katalog odpadů)

komunálního odpadu mohou být pouze fyzické osoby,<sup>84</sup> původci stavebního odpadu jsou i fyzické osoby podnikající a právnické osoby. Tento systém by bylo právě z tohoto důvodu zřejmě vhodnější rozčlenit na dvě samostatné vyhlášky upravující druhy odpadu zvlášť.

**2. Oproti tomu nová úprava komunitního kompostování** nerozlišuje původce odpadů na fyzické či právnické osoby, a ač jsou v Katalogu odpadů zbytky z údržby zeleně zařazeny do komunálního odpadu, je pro ně stanoven zvláštní režim samostatné vyhlášky.

**Zpoplatnění** provozování systému nakládání s komunálním odpadem má obec možnost vyřešit několika způsoby: Buď stanovit obecně závaznou vyhláškou poplatků za komunální odpad, nebo stanovit místní poplatek za provozování systému komunálního odpadu či uzavřít s fyzickými i právnickými osobami a podnikateli smlouvu o úhradě za systém shromažďování, sběru, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.

### **1. Úhrada za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů**

Uzavření smlouvy s fyzickými osobami o úhradě za systém provozování systému komunálních odpadů je problematickým ustanovením. Pokud občan s obcí neuzavře smlouvu, k čemuž jej nikdo nemůže nutit, kam bude ukládat vyprodukovaný odpad? Obec má povinnost nakládat s odpady podle ustanovení zákona, je vlastníkem komunálního odpadu a nemůže se této povinnosti nijak zprostit, i když občané obce neuzavřou smlouvu o úhradě za systém odpadů. Obec nemá žádný zákonný nástroj, jak vymoci uzavření smlouvy, ani jej mít nemůže, neboť smlouva je oboustranný dobrovolný projev vůle.<sup>85</sup>

K jiné situaci dochází při uzavírání smluv s osobami podnikajícími a právnickými. Pokud s původcem obec neuzavře smlouvu, musí si tento původce zajistit

---

<sup>84</sup> Viz zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, § 4 písm. b)

<sup>85</sup> Viz Exner, J. Obecní vyhlášky podle zákona o odpadech: V praxi číhá několik úskalí [citováno dne 22. srpna 2008]. Dostupný z [http://www.enviweb.cz/?env=odpady\\_archiv\\_gficc&print=true](http://www.enviweb.cz/?env=odpady_archiv_gficc&print=true)

všechny povinnosti dle zákona, tedy i třídění odpadu a jeho řádné využití nebo zneškodnění a to samozřejmě i v případě odpadu komunálního. Pokud by používal systému obce, obec může takovému původci uložit pokutu.

Vydáváním vyhlášek a zpoplatněním systému komunálního odpadu je obci umožněno zapojit občany jako producenty komunálního odpadu do procesu vypořádání se s ním. Obec nemá povinnost občanům povinnosti týkající se systému komunálního odpadu občanům a právnickým osobám ukládat, ale jako původci komunálního odpadu je jí zákonem ukládána řada povinností, za jejichž nedodržení nese sama obec odpovědnost. Vzhledem k nemožnosti vynucení smluvní úhrady je vydání obecně závazné vyhlášky jediným řešením, kterým obec v samostatné působnosti disponuje, neboť i vybírání místního poplatku je podle zákona o místních poplatcích vázáno na vypracovaný systém nakládání s komunálním odpadem, vydaného obecně závaznou vyhláškou.

## **2. Místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, (dále jen „místní poplatek“)**

Poplatek v plné výši náleží obci, ve které má fyzická osoba trvalý pobyt nebo vlastní stavbu sloužící k trvalé rekreaci. Zákon o místních poplatcích stanoví možnosti upravit výši místního poplatku nebo jej vůbec nevymáhat.<sup>86</sup> Podmínky případné úlevy stanoví samotné zastupitelstvo. Je možné místní poplatek prominout z důvodů přílišné tvrdosti.<sup>87</sup> Oproti tomu u poplatku za komunální odpad taková možnost vůbec dána není. Úlevy by mohly být poskytovány těm občanům, kteří se snaží produkovat málo odpadu, poctivě jej třídí a podobně. Motivovaly by tak občany k větší šetrnosti k životnímu prostředí, neboť při tomto způsobu úhrady platí fyzické osoby všechny ve stejné výši bez ohledu na množství vyprodukovaného odpadu a to může být příčinou malé snahy o vhodné nakládání s odpady.

---

<sup>86</sup> Viz zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, § 14

<sup>87</sup> Viz zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, § 16



### **3. Poplatek za komunální odpad**

Obec jej stanoví obecně závaznou vyhláškou, která nestanoví pouze jeho výši, ale i pravidla pro jeho vybírání. Je příjmem obce a obec vykonává jeho správu, má tedy povinnost případný nedoplatek na poplatcích vymáhat. Tento proces se ale řídí zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a obec jej vykonává ve své přenesené působnosti. Poplatníkem je každá fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad. Plátcem poplatku je vlastník nemovitosti, kde vzniká komunální odpad. Jeho výši určuje každá obec samostatně podle předpokládaných nákladů na zvolený režim nakládání s komunálním odpadem. Na uvážení obce je i stanovení případné úlevy na poplatku nebo jeho úplné prominutí. Úleva či osvobození od poplatku mohou vyplývat přímo z vyhlášky, vzniká na ni automaticky nárok např. invalidním důchodcům. Oproti tomu snížení a prominutí poplatku na žádost poplatníka je podmíněno jeho žádostí, které nemusí být vyhověno.<sup>88</sup>

#### **4. 3. 2. Nebezpečné složky komunálního odpadu**

Obec je na základě ustanovení § 17 odst. 3 zákona o odpadech v souladu se zvláštními předpisy povinna zajistit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat nebezpečné složky komunálního odpadu (např. zbytky barev a spotřební chemie, zářivky, rozpouštědla). Povinnost zajištění míst k odkládání nebezpečných složek komunálního odpadu obec splní určením místa k soustředování nebezpečných složek komunálního odpadu ve stanovených termínech, minimálně však dvakrát ročně a dále zajištěním odvozu oprávněnou osobou. Ta musí k nakládání s tímto odpadem obdržet souhlas krajského úřadu nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Více viz Pobiš, J. Úlevy na poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, Svaz měst a obcí ČR. Systém ASPI – stav k 30. 6. 2008, ASPI ID LIT25309CZ

<sup>89</sup> Viz zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech o změně některých dalších zákonů, § 16, odst. 3, § 78, odst. 2, písm. i), § 79, odst. 1, písm. b)

<sup>89</sup> Viz Plavec, J. Problematika skládkování odpadů v ČR z pohledu nové legislativy [citováno dne 15. listopadu 2008]. Dostupný z [www.bipro.de/waste-events/doc/events07/cz\\_presentation\\_8moe\\_jp.doc](http://www.bipro.de/waste-events/doc/events07/cz_presentation_8moe_jp.doc)

### 4. 3. 3. Černé skládky

Černou skládkou je nelegální uložení odpadů. Problematika není řešena v zákoně o odpadech, kde je pouze v § 79 písm. f) dána možnost obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, že v případě ohrožení lidského zdraví a životního prostředí může zajistit jejich ochranu odstraněním odpadů na náklady oprávněné osoby. Tou bude zřejmě původce odpadu.<sup>90</sup>

Další možností, jak se obec může vypořádat s problematikou černých skládek jinak než dobrovolným úklidem na své náklady, je, pokud je znám původce nelegálně ukládaného odpadu, možnost stavebního úřadu uložit tomuto znečišťovateli životního prostředí peněžitou pokutu, jak v případě, že by se jednalo o osobu právnickou, tak fyzickou či fyzickou podnikající.

Dále lze dle vodního zákona<sup>91</sup> uložit původci nedovoleného vypouštění odpadních vod uložit opatření k nápravě. Oprávněným úřadem je vodoprávní úřad, tedy obecní úřad obce s rozšířenou působností, a ČIŽP. Dalším možným postihem je pokuta za přešupek nedovolené vypouštění odpadních vod, kterou lze ale uložit pouze osobám právnickým a fyzickým podnikajícím.<sup>92</sup>

Podle zákona o ochraně přírody a krajiny je možné nejen rozhodnout o uložení pokuty obecním úřadem obce s rozšířenou působností nebo krajským úřadem, ale i o povinnosti navrácení do původního stavu, je – li to možné a účelné.

I zákon o obcích dává obci v její přenesené působnosti nástroj ve formě pokuty uložené PO nebo FO podnikající za správní delikt v § 58. Umožňuje takto postihovat pouze právnické osoby a fyzické osoby podnikatele, a to ve lhůtě maximálně do dvou let od okamžiku spáchání správního deliktu.

Obecní úřad má také možnost vystupovat ve své samostatné působnosti jako soukromoprávní subjekt a podat na původce skládky občanskoprávní sousedskou žalobu.

---

<sup>90</sup> Viz Handlíř, J. Černé skládky a jejich odstraňování [citováno dne 12. září 2008]. Dostupný z <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=230>

<sup>91</sup> Viz zákon č. 254/2001 o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), § 42, odst. 1

<sup>92</sup> Viz zákon č. 254/2001 o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), § 116, odst. 1, písm. c)

## 5. PŘENESENÁ PŮSOBNOST

Obce v přenesené působnosti vykonávají státní správu na úseku ochrany životního prostředí, tedy dbají na řádný výkon státní správy a hájí veřejný zájem, na rozdíl od samostatné působnosti obce. Příslušným orgánem obce k plnění úkolů v přenesené působnosti je obecní úřad. V přenesené působnosti tak obec podle platných zákonů vlastně pomáhá státu ve výkonu jeho působnosti a pravomoci, přičemž v míře stanovené zákony se musí řídit nejen právními předpisy, ale též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.<sup>93</sup> Často využívaným institutem jsou v oblasti přenesené působnosti obcí veřejnoprávní smlouvy. Podle nich může zabezpečovat jedna obec pro druhou výkon úkolů v přenesené působnosti. Obec za výkon této činnosti musí zaplatit částku, která ale v mnohých případech přesahuje výši státního příspěvku. To v praxi může vést i k tomu, že obec svou přenesenou státní činnost nepředá a reálně ji ani sama nevykonává.<sup>94</sup>

Obce se po reformě veřejné správy v roce 2003 dělí na tři typy. Každý z nich je zatížen výkonem státní správy v jiném množství a typu činností.

### 5. 1. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností

Obecní úřady obcí 3. stupně, obcí s rozšířenou působností, jsou podle typu svěřených činností shromažďovateli podkladů a zpracovateli koncepcí, neboť disponují dostatečným vybavením jak technickým, tak personálním. Také jsou často právě díky odborným zaměstnancům, kteří spravují různé úseky ochrany složek životního prostředí, orgánem, který podává stanoviska ke koncepčním dokumentům, např. územním plánům obcí ve svém územním obvodu, souhlas se záměry podnikatelských i nepodnikatelských subjektů, souhlas s odnětím půdy ze ZPF apod.

Tento typ obecních úřadů také vede evidence, např. evidenci středních stacionárních zdrojů dle zákona o ochraně ovzduší, je orgánem ukládajícím pokuty za správní delikty a přestupky, vykonává dozor nad výkonem státní správy obecních

---

<sup>93</sup> Viz Binek, J., Galvasová, I., Kadečka, S. Malé obce a výkon přenesené působnosti [citováno dne 15. července 2008]. Dostupný z <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6316968>

<sup>94</sup> Viz Binek, J., Galvasová, I., Kadečka, S. Malé obce a výkon přenesené působnosti [citováno dne 15. července 2008]. Dostupný z <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6316968>

úřadů 1. a 2. typu, má pravomoc zakázat určitý druh činností, např. vstup do lesa podle lesního zákona.<sup>95</sup>

U obcí s rozšířenou působností dochází ke střetu samostatné a přenesené působnosti např. ve správě vlastního majetku (vodní toky, vodní nádrže, vodovody a kanalizace) a státní správě (vodoprávní úřad). Vedení obcí mohlo zavést tzv. smíšený model správy, kde jsou oba typy pravomocí sloučeny do jednoho oddělení nebo oddělený výkon samosprávy a státní správy, což zamezuje alespoň formálně tzv. problému podjatosti.

Dalšími třecími plochami jsou střety při činnosti správy vodních toků, kde se vodohospodářské orgány střetávají s orgány ochrany přírody. K vyřešení problému byl vydán metodický pokyn ministerstva životního prostředí,<sup>96</sup> který stanoví, v jakých situacích si k určitému zásahu musí správce vodního toku vyžádat závazné stanovisko orgánu ochrany přírody.<sup>97</sup>

## 5. 2. Pověřené obecní úřady

Obecní úřady pověřených obcí, tedy 2. stupně, mají pravomoci i povinnosti na úseku státní správy výrazně užší. Jsou orgány ukládající pokuty za vybrané správní delikty a přestupky, vedou specifickou agendu podle jednotlivých ustanovení zákona, např. vydávají rozhodnutí o odvozech při vynětí půdy ze ZPF, vyhláší památné stromy a vykonávají dozor lokálního charakteru.

---

<sup>95</sup> Viz zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, § 48, odst. 1, písm. e)

<sup>96</sup> Viz Společný metodický pokyn Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství ke společnému postupu orgánů ochrany přírody a správců vodních toků při činnostech souvisejících se správou vodních toků mimo zvláště chráněná území, Evropsky významné lokality (dále jen „EVL“) a ptačí oblasti. Dostupný z [http://www.mze.cz/attachments/Metodicky\\_pokyn\\_VKP.pdf](http://www.mze.cz/attachments/Metodicky_pokyn_VKP.pdf)

<sup>97</sup> Např. při napřimování koryta toku, odstraňování nánosů z toků nebo oprava poškozených břehů, neboť vodní tok je podle zákona 114/1992 významným krajinným prvkem

### **5. 3. Obecní úřady prvního stupně**

Obce 1. stupně a její obecní úřady mají pravomocí a povinností nejméně. Nedisponují dostatečným vybavením pro výkon složitějších správních činností, ani technickým, ani personálním. Nejčastěji provádějí místní dozor nad určitými druhy činností, např. při kontrole, zda se osoby podnikající i nepodnikající zbavují odpadu v souladu se zákonem o odpadech, ukládají pokuty za vymezené přestupky a správní delikty, jsou dotčeným orgánem v některých řízeních, např. při posuzování vlivů a koncepcí na životní prostředí nebo v řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Obecní úřad má také např. možnost zavést poplatek za znečišťování ovzduší, který se stává příjmem obce a musí být použit k ochraně životního ovzduší. Poplatkům se věnuje příloha č. 1 k zákonu o ovzduší. Ty malé stacionární zdroje, jejichž tepelný výkon přesahuje 50 kW, podléhají oznámení obecnímu úřadu a zasílají mu podklady pro výpočet poplatku. Tento typ obce má i jiné pravomoci v oblasti znečišťování ovzduší.

V následujících podkapitolách zmíním dvě oblasti činností obecních úřadů, se kterými se v praxi setkává téměř každá obec, a to i tzv. malé obce do tisíce obyvatel. Těchto malých obcí je většina<sup>98</sup> a proto chci vyhnout popisu správních činností, kde je pravomoc delegována na obce tzv. vyššího stupně, zvláště tedy na obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Při popisu činnosti obecních úřadů v přenesené působnosti se lze jen těžko vyhnout popisnosti a ani nebylo mým cílem tuto oblast přenesené působnosti podrobněji přiblížit, jak jsem konstatovala na již na jiných místech práce. Níže popsané oblasti přenesené působnosti obcí jsou však v praxi běžné a mají výrazně lokální charakter.

### **5. 4. Znečištění a zápach z malých stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší**

Malé zdroje znečišťování jsou kotle, krby, kamna a podobná zařízení, která provozují fyzické osoby, odhlédneme-li od podnikatelských subjektů, pro které platí

---

<sup>98</sup> viz příloha č. 1

jiný režim. Obecní úřady 1. typu jako orgány ochrany ovzduší, které podle § 50 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší kontrolují dodržování povinností stanovených např. v § 12 zákona o ochraně ovzduší provozovateli malých stacionárních zdrojů nemají možnost zasáhnout v případě podezření, že fyzická osoba, občan obce, ve svém kotli spaluje škodlivé nedovolené látky, neboť nemá pravomoc kontroly přímo v obydlí. Zákonem nelze stanovit pravomoc orgánů vstoupit do soukromého obydlí fyzické osoby, neboť by došlo k porušení soukromí a domovní svobody. Na druhou stranu malé zdroje znečišťování velkou měrou přispívají ke stále se zhoršující úrovni čistoty ovzduší, jak tím, jaké materiály se v nich spalují, tak svým často nevyhovujícím technickým stavem. Tento problém nelze vyřešit autoritativním přístupem státu ani obce, ale je třeba cílevědomě pracovat na celkové osvětě a ekonomických pobídkách pro používání ekologicky šetrných zdrojů energie.

Dalším problémem je zápach, který se často line z malých zdrojů znečišťování. Provozovatelé těchto zdrojů nemusí plnit emisní limity, ale musí dodržovat přípustnou míru zápalu, stanovenou vyhláškou č. 362/2006 Sb., o způsobu stanovení koncentrace pachových látek, přípustné míry obtěžování zápachem a způsobu jejího zjišťování. Tato vyhláška rozlišuje mezi přípustnou mírou obtěžování zápachem a koncentrací pachových látek. Překročení přípustné míry se posuzuje na základě písemné stížnosti osob bydlících nebo pracujících v oblasti, ve které k obtěžování zápachem dochází.

K této problematice lze učinit pouze závěr, že nynější právní úprava je nedostatečná, problematická a prakticky nevymahatelná v oblasti týkající se pravomocí obecních úřadů. Vůči podnikatelským subjektům obec může postupovat efektivněji, neboť zde má možnost vstupu do objektu a provedení kontroly i měření, co se spaluje a v jaké míře.

V některých případech nejsou tyto obce 1. typu do systému státní správy zahrnuty vůbec, např. v lesním zákoně, zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu. Nejčastější agendou v přenesené působnosti je u tohoto typu obce řízení o povolení kácení dřevin.

## 5. 5. Kácení dřevin

Podle § 7 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je zakázáno dřeviny rostoucí mimo les ničit nebo poškozovat. Tento zákaz platí nejen pro fyzické a právnické osoby obecně, ale i pro vlastníky těchto dřevin. Orgán ochrany přírody může žadateli o pokácení dřeviny uložit náhradní výsadbu a starost o tyto nově vysazené dřeviny, nebo požadovat odvod za pokácený strom jako náhradu vzniklé újmy.<sup>99</sup> Cena se stanoví buď znaleckým posudkem, nebo soudně uznaným metodickým postupem. Jedním z nich je vyhláška č. 279/1997 Sb., o oceňování majetku, další je např. metodika Agentury ochrany přírody a krajiny. První metoda se užívá pro vyčíslení ceny za účelem prodeje či převodu. Metodika AOPK vyčísluje újmu, která vznikne v dané lokalitě odstraněním dřeviny. Výše odvodů by měla být stanovena podle § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny stanovena zvláštním zákonem, který ale ani po 16 letech nebyl vydán a je tento úmysl zákonodárce je hluchým místem podnes. Vedou se spory o to, jaké řešení je lepší. V praxi se většinou úřady přiklánějí k řešení odvodu. Uložit náhradní výsadbu tomu, kdo strom pokácel, znamená vyvíjet určitou péči o nově vysazenou dřevinu, a to lze uložit povinnému maximálně po dobu 5 let, kdy stromek ještě není dostatečně odolný, a navíc se často tato následná péče těžko vymáhá, nejčastěji z toho důvodu, že povinný změnil působiště, prodá svůj podnik apod. Vzrostlé staré stromy mají nepoměrně vyšší ekologickou hodnotu než mladé stromky, proto se většinou vysazuje větší počet nových dřevin než je počet pokácených. Vysazovat se mají dřeviny domácího původu, neinvazní druhy.

Médii proběhla vlna zpráv o kácení dřevin, které stály v cestě výstavbám supermarketů v různých českých městech. Nepříliš povzbudivé bylo zjištění, že v mnoha případech kontrolní orgány došly ke zjištění, že dřeviny byly vykáceny bezpotřebného povolení anebo nedošlo ke stanovení povinnosti náhradní výsadby, která zde byla na místě. Pochybení kompetentních orgánů, tedy obecních úřadů, jsou bohužel velmi častým jevem. Česká inspekce životního prostředí jako orgán dozoru eviduje každý rok velké množství případů, kdy povolení k pokácení dřeviny rostoucí mimo les

---

<sup>99</sup> Viz Burian, S. Oceňování stromů a náhrady při povolování kácení - 13 let legislativního vakua. Česká krajina, efektivita péče a obnovy a význam Evropské úmluvy o krajině - Sborník příspěvků z konference, 1. vydání, Praha: Ireas,o. p. s, 2005, str.79

nebylo vydáno vůbec, nebo v nesprávné formě či bez respektování zákonných důvodů, tedy že pokácet dřevinu lze jen ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Hlavním problémem shledává ČIŽP neodbornost obecních úředníků a benevolenci vydávání povolení, často ani ne v předepsané písemné formě, ale jen ústní.<sup>100</sup>

Problémovou otázkou je i delikt ní odpovědnost za nezákonně provedené pokácení dřeviny rostoucí mimo les. Bude postižen sankcí obecní úřad, nebo fyzická či právnická osoba, která zásah provedla? „*Na občana nelze přenášet důsledky chybné práce orgánů veřejné moci...a nelze mu vytýkat, že se spokojil s takovým vyřízením své žádosti, které považuje za osobně vyhovující a přiměřené veřejným zájmům...*“<sup>101</sup> tento názor lze ovšem považovat za logický pouze v případě, kdy o povolení k pokácení žádá subjekt laický. Specializované firmy disponují lepšími odbornými znalostmi než obecní úředníci a vědí, zda povolení je vydáno oprávněně či zda jde pouze o formalitu. Zde by bylo tedy na místě postihnout i ty subjekty, které nevhodné pokácení dřevin rostoucích mimo les provedly, nejen obecní úřad, který vydal nezákonné povolení. Kompetence svěřená obecním úřadům není kvůli nedostatku odborných znalostí a častým případům absence nezaujatosti a nestrannosti vhodně zvolena. Řešením by mohla být povinnost přikládat k žádosti o povolení ke kácení dřevin odborný posudek akreditovaného pracoviště.<sup>102</sup>

Z výše uvedeného je zřejmé, že největší zátěž leží na obecních úřadech obcí s rozšířenou působností.<sup>103</sup> V některých oblastech ochrany životního prostředí nemá obec 1. stupně v přenesené působnosti pravomoci vůbec a obec 2. stupně jen výjimečně, např. v oblasti ochrany lesa, půdy.

---

<sup>100</sup>Viz Awwadova, I. Problematika kácení dřevin [citováno dne 30. listopadu 2008]. Dostupný z [http://www.cizp.cz/\(zhoq3k454hy3wx55p11kqn3r\)/default.aspx?id=261&ido=361&sh=1164500952](http://www.cizp.cz/(zhoq3k454hy3wx55p11kqn3r)/default.aspx?id=261&ido=361&sh=1164500952)

<sup>101</sup> Viz rozsudek obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 19.10. 1998 č. j. C 5/98

<sup>102</sup> Více viz Jelínková, J. Některé příčiny nízké účinnosti práva v ochraně dřevin rostoucích mimo les- mírně depresivní zkušenosti právníka české inspekce životního prostředí. Aktuální otázky práva životního prostředí, Masarykova univerzita Brno, 2005

<sup>103</sup> Více např. Dvořák, P. Pět let od realizace II. fáze reformy veřejné správy [citováno dne 15. listopadu 2008]. Dostupný z <http://lespace.silvarium.cz/content/view/2085/171/>



Příslušnost obecních úřadů se často odvíjí od velikosti území, na které bude mít určitá prováděná či předpokládaná činnost vliv. Málokdy totiž zasáhne pouze území jedné obce 1. typu, protože jejich katastrální území jsou velmi malé rozlohy, vždyť více než 5/6 všech obcí v republice má méně než 1000 obyvatel, a 3/4 z tohoto počtu jsou obce s počtem obyvatel do 500.<sup>104</sup> Ne všechny úkoly svěřené obcím tyto obce 1. typu provádějí, záleží velmi na místních podmínkách, které má ve svém okolí, zda se v její blízkosti nachází vodní tok, zda je obec plynofikovaná, apod. Proto se zátěž kladená na jednotlivé obce výkonem přenesené působnosti může lišit.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Viz příloha č. 1

<sup>105</sup> Binek, J., Galvasová, I., Kadečka, S. Malé obce a výkon přenesené působnosti [citováno dne 12. července 2008]. Dostupný z <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6316968>

## 6. ZÁVĚR

Cílem mé práce je ukázat postavení a možnosti obce při ochraně životního prostředí, které jí skýtá aktuální právní řád. Obec disponuje subjektivitou jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní. Soukromoprávní subjektivita se uplatňuje především při správě vlastního majetku.<sup>106</sup> Obec se často chová jako soukromoprávní subjekt i při řešení problémů ochrany životního prostředí. Zákon o obcích stanoví povinnost obce chránit též veřejný zájem.<sup>107</sup> Je třeba položit si otázku, jak vnímají a hodnotí veřejný zájem obecní zastupitelstva. *Posuzovateli a kvalifikovanými prosazovateli těchto (veřejných) zájmů mohou být pouze orgány veřejné moci.*<sup>108</sup> Orgánem veřejné moci obec jistě je, ale fakt, že většina obcí nemá více než 1000 obyvatel, vzbuzuje pochybnosti, zda taková obecní zastupitelstva reprezentující zájem několika stovek občanů jsou orgánem dostatečně kompetentním k nezávislému posouzení veřejného zájmu, který se může velice lišit od lokálního zájmu občanů obce. Je třeba si ale uvědomit, že obec má jiné priority než je ochrana životního prostředí a to zájmy sociální a ekonomické. Proto je stát garantem ochrany životního prostředí, jak vyplývá z ustanovení Ústavy.

Právě při ochraně životního prostředí je kontrola ze strany státu a podřízenost rozhodovacích složek důležitým regulátorem právě z toho úhlu pohledu, že obec sama osobě bude přirozeně preferovat zřejmě zájem soukromý, výhodný pro občany, i když třeba jen krátkodobý (např. výstavba hypermarketu). V jiných případech se obec „neubrání“ před výstavbou např. rychlostní silnice v bezprostřední blízkosti obce. Proto je důležité rozlišovat skutečně striktně místní zájmy od těch, které mají dopad regionální či nadregionální.

---

<sup>106</sup> Viz Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 2. vydání, Praha: Linde Praha a. s., 2004, str. 15

<sup>107</sup> Viz zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 2, odst. 2

<sup>108</sup> Viz Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář, 2. vydání, Praha: Linde Praha a. s., 2004, str. 16

Životní prostředí je veřejným statkem a obec se s požadavkem jeho ochrany setkává ve dvou situacích. Je to jednak při výkonu samostatné, jednak přenesené působnosti. Tzv. smíšená působnost obcí, kdy se na jednom „úřadě“ střetává výkon státní správy a samosprávy, je problémem, o kterém se často kriticky diskutuje, který je ale v praxi těžké vyřešit, protože není v silách státní moci zabezpečovat výkon státní správy na všech potřebných úrovních tak, aby občané měli „svůj úřad“ dosažitelný. Ve své práci jsem se zaměřila i na skutečnost, jak je obec limitována kompetencemi a pravomocemi krajů i v samostatné působnosti.

Nejdůležitějším nástrojem obce v samostatné působnosti je územní plán. Tento koncepční dokument je determinován v první řadě místními podmínkami, přírodními i sociálními. Zcela jiným typem determinantu jsou zásady územního rozvoje. Územní plán tedy není nástrojem, který by bylo možno libovolně použít, přesto jeho prostřednictvím může dojít k nezvratnému poškození životního prostředí. Ochrana životního prostředí není prioritou obcí, tou je právě zajištění spokojeného života obyvatel.

Další výraznější pravomoci má obec v oblasti odpadů, který ovšem z hlediska celostátního tvoří jen 14 % z celkového množství odpadů produkovaných v České republice.<sup>109</sup> Zde se tedy jedná nepochybně o lokální zájem. Podobně lze nahlížet i místní záležitosti o oblasti čistoty ovzduší, drobných vodních toků, vodovodů a kanalizací. Obecné ustanovení obsahuje zákon o obcích v § 10, kde je obci dána pravomoc regulovat obecně závaznými vyhláškami oblast místních záležitostí veřejného pořádku, ochrany životního prostředí a veřejné zeleně.

Obec je koncipována především jako samosprávná jednotka, proto by hlavní náplň její činnosti měla spočívat ve výkonu samostatné působnosti. Obce by měly reálně disponovat takovými kompetencemi, které jim umožní skutečně samostatně řešit a ovlivňovat záležitosti běžného života.<sup>110</sup> Ztotožňuji se s názorem např. Petra Průchy, který uvádí, že *z postavení obcí jako subjektů místní samosprávy vyplývá, že jejich*

---

<sup>109</sup> Viz Horatius, D. Zahrneme se vlastními odpady?! aneb Produkce a nakládání s odpady v roce 2006. Cenia, česká informační agentura životního prostředí [ citováno dne 28. 11. 2008]. Dostupné z [http://www.cenia.cz/web/www/cenia-akt-tema.nsf/\\$pid/MZPMSFMC92D3](http://www.cenia.cz/web/www/cenia-akt-tema.nsf/$pid/MZPMSFMC92D3)

<sup>110</sup> Viz Binek, J. Galvasová, I. Kadečka, S. Malé obce a výkon přenesené působnosti. Deník veřejné správy [ citováno dne 28. 11. 2008]. Dostupné z <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6316968>

*hlavním posláním je realizovat úkoly v oblasti samostatné působnosti, tj. v oblasti vlastní obecní samosprávy. V praxi by potom také měl výkon samostatné působnosti představovat převažující náplň činnosti orgánů obce.*<sup>111</sup>

Při tvorbě zákonů upravujících složky životního prostředí je žádoucí rozlišovat, které záležitosti při ochraně životního prostředí jsou místním zájmem, o který je obec schopna postarat se sama prostředky v samostatné kompetenci, a dát jí takové k dispozici, a naopak které záležitosti je lepší svěřit vyšším úrovním územně – samosprávných celků nebo státní správě. Obec jako samosprávná jednotka preferující vlastní zájmy ani nemůže být schopna nadhledu nutného při posuzování veřejného zájmu, který by měly zabezpečovat vyšší úrovně státní správy.

---

<sup>111</sup> Viz Průcha, P. Komentář k § 61 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Systém ASPI, stav k 4. 11. 2008, ASPI ID LIT20396CZ.

## 7. Seznam zkratek

AOPK – Agentura ochrany přírody a krajiny

ČR – Česká republika

ČIŽP – Česká inspekce životního prostředí

EIA – posouzení vlivu na životní prostředí

SEA – strategické posuzování vlivů na životní prostředí

IPPC – Integrovaná prevence a omezování znečištění

CHKO – chráněná krajinná oblast

Listina - Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená pod číslem 209/1992 Sb.

obecní řízení - zákon č. 128/200 Sb., o obcích (obecní zřízení)

ř. z. – Říšský zákoník

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

Ústava - Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

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

zákon o místních poplatcích – zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

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

zákon o ochraně ovzduší – Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší)

zákon o posuzování vlivů na životní prostředí – zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů

ZPF - zemědělský půdní fond

## 8. POUŽITÉ PRAMENY

### 8. 1. Literatura

Černošus, P., Šikola, L. Od územního plánování po stavební povolení. 1. vydání, Praha: Zelený kruh, 2007

Damohorský, M. et. al. Právo životního prostředí. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007

Damorský, M., Drobník, J. Zákony k ochraně životního prostředí, a předpisy související, úvodní komentáře od Jaroslava Drobníka, Milana Damohorského. Praha: C. H. Beck, 1999

Filip, J. et. al. Odpadové hospodářství. 1. vydání, Brno: Mendělova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2002

Gremlica T. et. al. Ekologická politika obce. 1. vydání, Praha: Ústav pro ekopolitiku, 1998

Hewitt, N. Odpadové hospodářství v oblasti komunálního odpadu. 1. vydání, Děčín: Centrum environmentálních analýz, 1999

Jílková J. Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší klimatu. 1. vydání, Praha: Ireas o. p. s., 2003

Jirásková, I., Sobotka, M. Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy. 1. vydání, Praha: Linde Praha a. s., 2002

Kašpar, J., Petrová, M. Místní agenda 21 – Informace, postupy, kritéria. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2006

Kolektiv autorů. Sborník Komunální odpady a kaly z čistíren odpadních vod. 1. vydání, Praha: Ireas o. p. s., 2005

Kolektiv zpracovatelů. Venkovské sídlo a krajina v územním plánování. Praha: Společnost pro územní plánování, urbanismus a životní prostředí, 1999

- Koudelka, Z. Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003. Praha: Linde Praha a. s., 2003
- Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 2. vydání, Praha: Linde Praha a. s., 2004
- Krajšek, B. Úvod k místním agendám 21 v České republice. 1. vydání, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 1998
- Malý, S. Nový stavební zákon s komentářem: Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. 1. vydání, Praha: ASPI, 2007
- Moravec, M. et. al. Česká krajina, efektivita péče a obnovy a význam Evropské úmluvy o krajině: sborník příspěvků z konference. 1. vydání, Praha: Ireas o. p. s., 2005
- Mrázek, P., Kotoulová, Z., Černík, B. Obec – Systém nakládání s odpady. 1. vydání, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 1998
- Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 1. díl, 2. vydání, Praha: Linde Praha a. s., 1998
- Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 2. díl, 2. vydání, Praha: Linde Praha a. s., 2002
- Pokorný, J., Roth, P. Natura 2000 – Otázky a odpovědi. 1. vydání, Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, 2001
- Poštulka, Z.: Příští povodeň může být menší. 1. vydání, Brno: Hnutí Duha, 2007
- Prchalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: komentář a prováděcí předpisy podle stavu k 1. 1. 2006. 1. vydání, Praha: Linde Praha, a. s., 2006
- Průcha, P., Schelle, K. Základy místní správy. 1. vydání, Brno: Iuridica Brunensia, 1995
- Průchová I. (ed.). Aktuální otázky práva životního prostředí (sborník příspěvků z konference). 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005
- Reitschmiedová, A., Komanec, O. et. al. Obce, životní prostředí a veřejnost. 1. vydání, Praha: Ministerstvo životního prostředí, Český ekologický ústav, 1996

Účast veřejnosti a nový stavební zákon. Sborník ze semináře. 1. vydání, Praha: Zelený kruh, 2007

Vlčková, J. et. al. Průvodce ochranou životního prostředí pro veřejnou správu. 1. vydání, Praha: Ireas o. p. s., 2008

## **8. 2. Články**

Jančářová, I. Právní prostředky na ochranu krajiny. Územní plánování a urbanismus, 1995, č. 6, ASPI, stav k 3. 8. 2008, ASPI ID LIT4925CZ

Langášek, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. Právní rozhledy 2008, č. 10, str. 356

Ondráčková, J. Ke krajině se chovejme slušně, dokonce s pokorou. Moderní obec, 2006, č. 1, str. 30

Pobiš, J. Úlevy na poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Svaz měst a obcí ČR. Systém ASPI, stav k 30. 6. 2008, ASPI ID LIT25309CZ

Průcha, P. Komentář k § 61 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Systém ASPI, stav k 4. 11. 2008, ASPI ID LIT20396CZ.

Stejskal, J., Charbuský, M. Velký úkol pro příslušné úředníky. Moderní obec, 2006, č. 1, str. 25

Šíkola, L. Podle nového stavebního zákona. Moderní obec, 2006, č. 1, str. 23

Vedral, J. K některým zmocňovacím ustanovením v zákonech o ochraně životního prostředí (část 1.). Veřejná správa 2004, č. 43, ASPI, stav k 1. 3. 2006, ASPI ID LIT25802CZ

Vedral, J. K právní úpravě územně – plánovací dokumentace. Správní právo 2003, č. 5, ASPI, právní stav k 5. 10. 2008, ASPI ID LIT 25264CZ

## **8. 3. Internetové zdroje**

<http://czso.cz>

<http://denik.obce.cz>



<http://epravo.cz>  
<http://lesprace.silvarium.cz>  
<http://uur.cz>  
<http://www.bipro.de>  
<http://www.casopisstavebnictvi.cz>  
<http://www.cenia.cz>  
<http://www.cizp.cz>  
<http://www.concourt.cz>  
<http://www.ekolist.cz>  
<http://www.env.cz>  
<http://www.eps.cz>  
<http://www.kraj-jihocesky.cz>  
<http://www.ma21.cz>  
<http://www.nssoud.cz>  
<http://www.opzp.cz>  
<http://www.stuz.cz>  
<http://www.tzb-info.cz>  
<http://www.viaiuris.cz>  
<http://www.web.mvcr.cz>

#### **8. 4. Judikatura**

Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 18/94

Nález Ústavního soudu ČR III.ÚS 70/97

Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 34/02

Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 34/03

Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 24/04

Nález Ústavního soudu ČR Pl.ÚS 3/06

Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 45/06

Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 46/06

Nález Ústavního soudu ČR IV.ÚS 1791/07

Rozsudek Nejvyššího správního soudu 3 As 6/2003 – 90.

Rozsudek obvodního soudu pro Prahu 10 č. j. C 5/98

## **8. 5. Právní předpisy**

Sdělení ministerstva zahraničních věcí č.181/1999 Sb. o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 o vyhlášení Listina základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích

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

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší

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

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

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Vyhláška č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví Katalog odpadů, seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu a tranzitu odpadů a postup při udělování souhlasu k vývozu, dovozu a tranzitu odpadů (katalog odpadů)

Vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území

Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

## 9. PŘÍLOHY

Příloha č. 1: Četnost obcí podle počtu obyvatel (k 1. 1. 2000)<sup>112</sup>

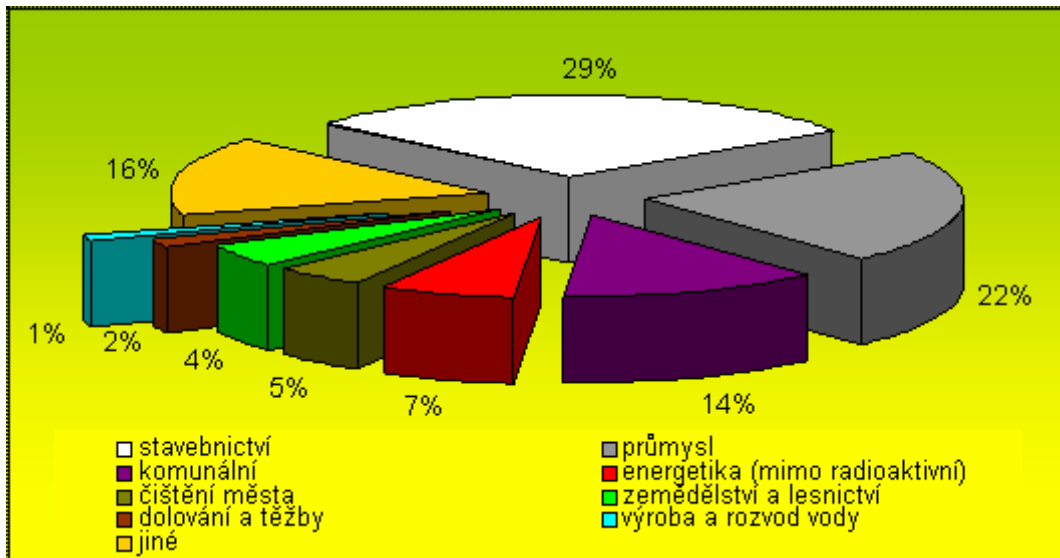
Počet obyvatel	do 199	200 - 499	500 - 999	1 000 - 1999	2 000 - 4 999	5 000 - 9 999	10 000 - 19 999	20 000 - 49 999	50 000 - 99 999	100 000 a více	Celkem obcí
Počet obcí	1 738	1 988	1 247	656	357	134	66	43	17	5	6 251

Příloha č. 2: Produkce odpadů v České republice v roce 2006 dle původu<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Viz Regionální uspořádání a regiony soudržnosti v ČR [ citováno dne 12. srpna 2008]. Dostupné z <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/rozvoj-regionu/regionalni-usporadani-a-regiony/1001179/9043/>

<sup>113</sup> Horatius, D. Zahrneme se vlastními odpady?! Aneb produkce a nakládání s odpady v roce 2006 [ citováno dne 8. září 2008]. Dostupné z [http://www.cenia.cz/web/www/cenia-akt-tema.nsf/\\$pid/MZPMSFMC92D3](http://www.cenia.cz/web/www/cenia-akt-tema.nsf/$pid/MZPMSFMC92D3)



## 10. THE MUNICIPALITY AND ENVIRONMENTAL PROTECTION FROM THE LEGAL POINT OF VIEW

## 11. SUMMARY

The aim of this thesis is to analyse the position of the municipalities in the area of environmental protection, to refer to municipal problems in this sphere, which come up in current scope of duties and to present some of the instruments, the municipality can solve this kind of issues with.

The thesis is composed of four chapters. Chapter one and two is introductory and defines fundamental terms in the thesis: The environment, the municipality. I try to find out, who is responsible for environmental protection, the relation between public and private interest in the environmental protection and which one of these interests is overriding. Next is the analysis of the position of the municipalities in it 's separate powers of community and in it 's delegated powers of community. I illustrate with giving some examples the fact that the municipality can be in various positions, as a one, who makes the rules, mainly during issuing ordinances or as an individual subject, first as a owner of the municipal property, second as a party to some administrative procedures related to environment, e. i. to application for a planning, EIA, IPPC...

Chapter three is subdivided into three parts, each of them introduces the group of instruments of environmental protection, that the municipality dispose with. The first, and the most important, are conceptions, especially landscape planning and a land – use plan, so called „little constitution“ of the municipality. Next part describes instruments divided into sections corresponding to basic parts that constitute the environment, as an atmosphere, water, nature and landscape, soil and woods. As next issue I mention the problematic of municipal waste.

In a fourth chapter I describe the most frequent activities in delegated powers of the community. Every municipality, even the small one with no more than one thousand inhabitants, deals with tree felling or with air pollution coming from local sources of pollution.

I put the accent on instruments of environmental protection in individual competence, because, in my point of view, these powers (are) the basic sense of existence of municipalities. Delegated powers of a community could perform every

special authority created to this purpose. But municipality as a self-governed community established in a Constitution is unique and irrevocable (irrevocable) body.

The municipality has to, according to the Act No. 128/2000 Coll., Communities Act, protect the public interest. The question is, whether the community council as an elected body is the competent authority to view the public interest independently in comparison with local municipal interest. The municipality has other preferences than the environmental protection, e.g. the social development, where the environmental protection has its place, but is not the main point of view, or economic interests. Therefore the guarantee of environmental protection is the state, as defined in articles e.g. one or eight of Constitution.

During the law making process is important to distinguish what questions, related to environmental protection, are municipal local interest, and give to the municipality effective instruments to solve these issues, and what is better to delegate to higher territorial self – governing units – regions or to higher levels of state administrative than local authority.

Municipalities should dispose with such means, that enable them really and effectively solve and influence current questions of the municipal life.

## **12. KLÍČOVÁ SLOVA (KEY WORDS)**

**obec – municipality**

**ochrana životního prostředí – environmental protection**