

Univerzita Palackého v Olomouci  
Právnická fakulta

Jan Kočař

Koncepční nástroje ochrany životního prostředí

Diplomová práce

Olomouc 2014

Prohlášení o původnosti práce

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Koncepční nástroje ochrany životního prostředí vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne.....

Jan Kočař.....

### **Poděkování**

Tímto bych rád poděkoval JUDr. Ing. Dienstbierovi PhD., za poskytnutí konzultačního času a rad, které mi byly k vypracování této práce dány.

# Obsah

Úvod.....	7
1. Charakteristika koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí .....	9
1.1 Pojem koncepčního nástroje ochrany životního prostředí.....	9
1.2 Legální definice koncepčního nástroje ochrany životního prostředí.....	13
1.3 Znaký koncepčních nástrojů.....	14
1.3.1 Struktura KNŽP a procesně právní aspekty .....	14
1.4 Klasifikace koncepčních nástrojů.....	16
1.5 Právní formy koncepčních nástrojů životního prostředí .....	19
1.5.1 Normativní právní akty .....	19
1.5.2 Opatření obecné povahy.....	20
1.5.3 Veřejnoprávní smlouvy .....	22
1.5.4 Správní akty .....	23
1.5.5 Jiné úkony .....	24
2. Plán odpadového hospodářství České republiky .....	25
2.1 Historie plánování v oblasti odpadového hospodářství ČR .....	25
2.2 Charakteristika právní úpravy POH ČR.....	27
2.2.1 Proces schvalování POH ČR.....	27
2.2.2 Právní forma POH ČR a s tím spojené problémy .....	28
2.3 Struktura plánu odpadového hospodářství ČR.....	30
2.3.1 Úvodní část.....	30
2.3.2 Analytická část .....	31
2.3.3 Závazná část .....	31
2.3.4 Směrná část .....	34
2.3.5 Programy předcházení vzniku odpadů .....	34
2.4 Shrnutí .....	35
3. Lesní hospodářské plány a osnovy.....	37
3.1 Vývoj právní úpravy lesního plánování .....	37

3.2 Charakteristika LHP a LHO .....	39
3.2.1 Lesní hospodářské plány .....	39
3.2.2 Lesní hospodářské osnovy .....	41
3.2.3 Zpracovatelé LHO a LHP .....	42
3.3 Vztah LHO a LHP k zákonu o ochraně přírody a krajiny .....	44
3.4 Shrnutí .....	48
Závěr .....	50
Seznam použité literatury .....	52

## Seznam použitých zkratek

EU	-	Evropská unie
CHKO	-	Chráněná krajinná oblast
lesní zákon	-	zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon
LHO	-	Lesní hospodářská osnova
LHP	-	Lesní hospodářský plán
NP	-	Národní park
NPP	-	Národní přírodní rezervace
NSS	-	Nejvyšší správní soud
POH ČR	-	Plán odpadového hospodářství České republiky
POH	-	Plán odpadového hospodářství
SŘ	-	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	-	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
stavební zákon	-	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
vodní zákon	-	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách
zákon o odpadech	-	zákon č. 185/2001 Sb., zákon o odpadech
ZOPK	-	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

# Úvod

Smyslem této práce není uskutečnit abecední výčet koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí, nýbrž nalézt jejich charakteristické, společné rysy, zaměřit se na rozbor jejich právních forem, klasifikovat je a následně na dvou konkrétních nástrojích podrobněji poukázat na problematiku koncepčních nástrojů.

V této diplomové práci tedy bude zjišťováno:

1. co je to koncepční nástroj ochrany životního prostředí
2. jaké jsou znaky koncepčního nástroje ochrany životního prostředí
3. bude provedena klasifikace koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí
4. bude proveden rozbor jejich právních forem
5. ve zvláštní části pak bude proveden rozbor dvou konkrétních koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí, a to plánu odpadového hospodářství ČR, a lesních hospodářských plánů a osnov

Aby došlo k naplnění těchto vytčených cílů, bude z metodologického hlediska použita analytická metoda, která vyhodnotí jednotlivé získané teoretické poznatky, především tak bude učiněno v závěru daných kapitol a celků. V této diplomové práci nejdříve bude postupováno tak, aby byly zjištěny základní obecné charakteristiky koncepčního nástroje ochrany životního prostředí, které pak následně budou aplikovány ve zvláštní části při analýze jednotlivých konkrétních koncepčních nástrojů, především při jejich celkovém vyhodnocení.

Tato práce je členěna do 3 celků. První celek obsahuje obecnou část a zaměřuje se na provedení základní charakteristiky koncepčních nástrojů, snaží se podívat na definici pojmu koncepčního nástroje, který není zakotven legislativně, což může představovat jisté problémy, například především interpretaci pojmu koncepčního nástroje jako takového. Na to navazuje stručná klasifikace koncepčních nástrojů, jejich řazení dle jednotlivých hledisek. Vzhledem k různorodosti právních forem, ve kterých jsou koncepční nástroje schvalovány, je pozornost věnována i jejich rozboru. Druhá a třetí část rozebírá konkrétní koncepční nástroje, jež jsou svou povahou od sebe velmi odlišné. Plán odpadového hospodářství má podobu celorepublikové koncepce v oblasti odpadové politiky, lesní hospodářské plány a osnovy jsou naopak nástrojem vlastníka lesa vedoucí ke konkretizaci těžby a hospodářského využívání lesa.

Celkově tato diplomová práce vychází především z příspěvků z konferencí, jelikož neexistuje systematická literatura, která by koncepční nástroje uchopila jako celek, a více se

jimi zabývala. Jedná se pak především o česko-polskou konferenci z roku 2003, která se prozatím jako jediná věnovala ryze koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí. Judikatura zde zmíněná se váže spíše k právním formám a k lesním hospodářským plánům a osnovám.

Práce je vypracována dle právního stavu ke dni 1. listopadu 2014.



# 1. Charakteristika koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí

Za koncepcce v obecném slova smyslu považujeme jistý záměr, cíl, základní hledisko, myšlenkovou osnovu, která je předpokladem pro jistou konkrétní činnost. Je již samotnou podstatou konání člověka, který sám osobně nejedná vždy pouze intuitivně, ale potřebuje si jisté hledisko a konkrétní činnost nějakým způsobem připravit, předjednat, rozmyslet, zjistit potřebná rizika takovéto činnosti a předem jim předcházet. Můžeme říci, že koncepcce, plány, programy, politiky, ať je pojmenováváme jakkoliv, v dnešní době mohou mít jistý pejorativní nádech vzhledem ke zkušenostem z doby minulé, kdy docházelo k plánování všeho a všech.<sup>1</sup> Jejich důležitost je však nepopiratelná a to zvláště v právu životního prostředí.

## 1.1 Pojem koncepčního nástroje ochrany životního prostředí

Předmětnou otázkou by tak mělo být, co vůbec můžeme považovat za koncepční nástroj ochrany životního prostředí. Již ze samotného názvu plyne, že se jedná o nástroj, určený k ochraně životního prostředí a koncepční proto, že by měl především vytýčit cíl, kterého by mělo být dosaženo, stanovit priority a rámcově vymežit oblasti řešení problému a prostředky, jimiž mají být dosaženy vytýčené cíle.<sup>2</sup> Dle mého názoru by měla koncepcce také obsahovat jisté revizní prostředky toho, jak bude plněna a jaké bude přinášet reálné dopady do právní sféry ať už adresátů veřejné správy či pro veřejnou správu samotnou, tedy jistý instrument zpětné vazby. Legální definice koncepčního nástroje ochrany životního prostředí neexistuje, můžeme tak pouze dle logiky věci usuzovat, že jsou to ty koncepční nástroje, jejichž předmětným a hlavním záměrem je ochrana životního prostředí nebo ty koncepční nástroje, pro které tato ochrana sice není primárním účelem nicméně aspoň jedním z nich.<sup>3</sup> Jistým vodítkem může být například výčet uvedený v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí v § 10a odst. 1<sup>4</sup>, tyto uvedené koncepcce však nelze primárně

---

<sup>1</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. Koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu. In DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (ed). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta ediční středisko, 2003, s. 66-72.

<sup>2</sup> DIENSTBIER, Filip. Procesněprávní aspekty vytváření a užití koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí. In DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (ed). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta ediční středisko, 2003, s. 73-87.

<sup>3</sup> Tamtéž s. 74.

<sup>4</sup> „Předmětem posuzování vlivů koncepce na životní prostředí podle tohoto zákona jsou a) koncepcce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1, zpracované v oblasti zemědělství, lesního hospodářství, myslivosti, rybářství, nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství, telekomunikací, cestovního ruchu, územního plánování, regionálního rozvoje a životního prostředí včetně ochrany přírody, koncepcce, u nichž nutnost jejich posouzení, s ohledem na možný vliv na životní prostředí, vyplývá ze zvláštního právního předpisu, a dále koncepcce spolufinancované z prostředků fondů Evropských společenství....“

automaticky považovat všechny za koncepční nástroje ochrany životního prostředí, jelikož se mnohdy jejich účel netýká ochrany životního prostředí, ale pouze rozvoje určitého sektoru hospodářství.

Signifikantním znakem, který nám tedy determinuje koncepční nástroj ochrany životního prostředí je tedy již zmíněná zaměřenost na ochranu životního prostředí a akcentace opatření, které k této ochraně povedou<sup>5</sup>. Lze tak shrnout, že za koncepční nástroj ochrany životního prostředí můžeme považovat takový nástroj, který je plánovacího charakteru, směřuje pro futuro ke stanovení jistého cíle a vize a zahrnuje v sobě souhrn opatření jak toho dosáhnout a slouží k ochraně životního prostředí a v rámci ochrany životního prostředí se nejedná o takovou ochranu, která by byla pouze **marginálního charakteru a** koncepční nástroj se jí tak zabýval pouze omezeně či vůbec.

Z dané definice je tak patrné, že tím nejdůležitějším rysem koncepčního nástroje ochrany životního prostředí jsou opatření, která vedou a jsou zaměřena k ochraně životního prostředí, tzn., že daná koncepce neřeší ochranu životního prostředí pouze nahodile a daná koncepce tuto zaměřenost prostřednictvím **opatření** aspoň v jisté **míře primárně záměrně sleduje**. Situaci lze znázornit na příkladech celorepublikových koncepcí.

Například u stávající Státní politiky životního prostředí České republiky pro roky 2012-2020<sup>6</sup>(z hlediska právní formy nezávazného koncepčního nástroje pro adresáty veřejné správy) jsou to opatření uvedená v části V. implementační část, kdy jsou uvedena u každého cíle a konkretizují jeho ochranu.<sup>7</sup> Z povahy těchto opatření vyplývá, že rozvíjejí ochranu životního prostředí a jsou k ní primárně určeny, u této politiky tak lze poměrně snadno stanovit, že se opravdu o koncepční nástroj ochrany životního prostředí jedná, navíc určenost tohoto koncepčního nástroje pro ochranu prostředí je naprosto zřejmá již jen třeba na základě gramatického výkladu jeho názvu, který v tomto případě může působit jako pomocný faktor.

---

<sup>5</sup> Například docent Drobník uvádí: „charakteristickým znakem těchto nástrojů je skutečnost, že při jejich vytváření, projednávání a schvalování je ochrana životního prostředí věcně i právně garantována“ akcent toho, že by měl koncepční nástroj zase obsahovat jisté realizační nástroje je uveden v příspěvku docentky Průchové: „Osobně mám za to, že pojem koncepce směřuje k označení dokumentů obecnějšího rázu, naopak pojem koncepčními nástroji lze rozumět i takové, v nichž jsou již stanoveny nejen obecné záměry resp. plány, ale i případné kroky k jejich realizaci.“ vše In: DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (ed). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta ediční středisko, 2003. 206 s.

<sup>6</sup> Dostupná na < [http://www.mzp.cz/cz/statni\\_politika\\_zivotního\\_prostředí](http://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotního_prostředí)>.

<sup>7</sup> Např. Opatření uvedená na str. 35: 1.3 Ochrana a udržitelné využívání půdy a horninového prostředí  
**Cíl:** 1.3.1 Omezovat trvalé zábery zemědělské půdy a podloží hornin **Opatření:** - Snížit úbytek zemědělské půdy využíváním pozemků brownfields. nebo  
str. 43: 2.3 Efektivní a k přírodě šetrné využívání obnovitelných zdrojů energie **Cíl:** 2.3.1 Zajištění 13% podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie k roku 2020 **Opatření:** - V rámci podpory obnovitelných zdrojů energie provést bilanci vložené a získané energie a analýzu negativních externalit včetně minimalizace eventuální prostorové kolize záměrů s předměty ochrany EVL a PO (NATURA 2000) atd.

Daleko složitější je tato otázka u koncepcí, které se primárně zabývají jiným úkolem, než je pouze ochrana životního prostředí, že tato otázka není vůbec jednoduchá, naznačují i příspěvky jednotlivých odborníků.<sup>8</sup> Jako příklad takového koncepčního nástroje, si lze vybrat opět celostátní politiku a to například stávající Dopravní politika ČR pro roky 2014-2020<sup>9</sup>. V tomto koncepční nástroji nacházíme primárně opatření, která se zabývají rozvojem harmonizace podmínek na přepravním trhu, zlepšení kvality silniční dopravy, výkonové zpoplatnění dopravy aj.<sup>10</sup>, tedy ta opatření, která bychom u této koncepce logicky čekali, ochrana životního prostředí je pak rozvinuta prostřednictvím opatření u omezení vlivů dopravy na životní prostředí a veřejné zdraví, tedy jistá opatření pro ochranu životního prostředí tato koncepce obsahuje. Což znamená, že v určitém aspektu Dopravní politika garantuje a rozvíjí ochranu na úseku životního prostředí. Z hlediska znaků výše uvedených definic lze určitě stanovit, že se jedná o koncepci (plánovací dokument, obsahuje cíle a vize, kterých chce dosáhnout primárně v oblasti dopravy), dále lze s jejich použitím postupovat tak, že si nejdříve položíme otázku, zda je tento koncepční dokument určen **primárně** k ochraně životního prostředí? Odpověď je v tomto případě poměrně jednoduchá a to **nikoliv**, z hlediska nastavení rozvoje primárních oblastí, které koncepce uvádí se tak tedy dozajista nejedná. Nicméně u tohoto koncepční nástroje nelze vyloučit, že plní ochranou roli sekundárně, jelikož obsahuje opatření k ochraně životního prostředí výše uvedená a celkově jsou jednotlivé záměry této koncepce prováděny tak, aby co nejméně zasahovaly do životního prostředí. Nejedná se tak sice o koncepční nástroj ochrany životního prostředí, nicméně jistou ochranou úlohu **sekundárně** dozajista plní.

Na závěr těchto demonstrativních příkladů bych uvedl ještě jeden a to Koncepci státní politiky cestovního ruchu v České republice na období 2014-2020.<sup>11</sup> Tento koncepční nástroj analyzuje již z povahy věci oblast cestovního ruchu, rámec jeho rozvoje, vnější vlivy, které na cestovní ruch působí a analyzuje opatření, které mají rozvíjet danou oblast jejího zájmu.<sup>12</sup> Opět jedná se dozajista o koncepci, rámcově formuluje cíle v oblasti cestovního ruchu, nicméně nikde nenalzáme opatření, která by se primárně záměrně stahovala na ochranu životního prostředí, ač zmínky o jeho ochraně jsou v koncepci zahrnuty.<sup>13</sup> Lze tak

---

<sup>8</sup> DIENSTBIER: *Procesněprávní aspekty...*, s. 75.

<sup>9</sup> Dostupná na < <http://www.mdcz.cz/NR/rdonlyres/6771FC27-DCCC-4B72-BD0E-3EF7E6118704/0/Dopravnipolitika20142020schvalena.pdf> >.

<sup>10</sup> Možné nalézt na straně 6 Dopravní politiky pro roky 2014-2020.

<sup>11</sup> Dostupná na [http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Cestovni-ruch/Koncepce-Strategie/Koncepce-statni-politiky-cestovniho-ruchu-v-CR-\(I\)](http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Cestovni-ruch/Koncepce-Strategie/Koncepce-statni-politiky-cestovniho-ruchu-v-CR-(I)).

<sup>12</sup> Str. 3 této koncepce.

<sup>13</sup> Str. 5: „ Ubytovací zařízení, dopravci, cestovní kanceláře i destinace cestovního ruchu se snažit vytvářet a nabízet svoje služby tak, aby minimalizovaly vliv svých aktivit na životní prostředí.“

učinít závěr, že tato koncepce není také koncepčním nástrojem ochrany životního prostředí, jelikož jeho ochranu nerozvíjí žádným cíleným opatřením a tuto úlohu plní ještě v menší míře než u Dopravní politiky.

Je však naprosto jasné, že je potřeba danou koncepci vždy posuzovat individuálně a nelze apriori vydávat jisté závěry jen proto, že se například dle názvu dané koncepce jedná o rozvoj jistého sektoru, který s ochranou životního prostředí nemusí rádo by vůbec souviset.<sup>14</sup> To by bylo jistě povrchní hledisko. Za důležité tak tedy považuji vždy u daného koncepčního nástroje zkoumat, zdali se aspoň v **jisté primární cílené míře** zaměřuje na ochranu životního prostředí a nejedná se tak pouze o okrajovou záležitost, kterou daný nástroj samozřejmě může plnit sekundárně. V případě kladné odpovědi z hlediska míry zaměřenosti daného koncepčního nástroje jej pak můžeme považovat za **koncepční nástroj ochrany životního prostředí**. Tato otázka však rozhodně není jednoduchá, a může být i ryze subjektivní, jeden odborník akcentaci ochrany životního prostředí může vidět marginálně, další ve větší míře a stálost zaměřenosti koncepčního nástroje se klidně v čase může měnit.<sup>15</sup> Nicméně se domnívám, že výše zmiňovaná hlediska, které jsem představil, mohou s vyšší mírou pravděpodobnosti daný koncepční nástroj identifikovat jako **koncepční nástroj ochrany životního prostředí**.

Pro demonstraci pojmu koncepčního nástroje ochrany životního prostředí jsem použil cíleně právě celorepublikové strategie, protože se domnívám, že právě u nich mohou být největší problémy v jeho identifikaci.<sup>16</sup> U odvětvových koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí<sup>17</sup>, již z povahy jejich zaměřenosti a rozvoje ochrany předmětných složek životního prostředí tato pochybnost dle mého názoru odpadá.

---

Str. 79: „Tvorba a další rozvoj technických standardů v oblasti cestovního ruchu bude mimo jiné zahrnovat aspekty kvality služeb ve vazbě na životní prostředí a veřejné zdraví.“

<sup>14</sup> DIENSTBIER: *Procesněprávní aspekty...*, s. 75.

<sup>15</sup> Tamtéž.

<sup>16</sup> Když pomíneme problematičnost otázky právní formy těchto dokumentů, protože je mnohdy nabíledni, zda tyto koncepce jsou právními dokumenty nebo jen politickými postuláty a vizemi, což je však otázka jiná.

<sup>17</sup> Např. Plány povodí, Hlavní plány povodí, Územní plán, Plán odpadového hospodářství ČR, Národní program snižování emisí atd.

## 1.2 Legální definice koncepčního nástroje ochrany životního prostředí

Zajímavou otázkou může být také to, zdali je opravdu potřebné legálně definovat pojem koncepčního nástroje ochrany životního prostředí<sup>18</sup>? Jaké by tento krok přinesl konkrétní výhody, jednalo by se o lepší orientaci v oblasti koncepčních nástrojů, posílení jistoty adresátů orgánů veřejné správy?

Část autorů, k tomuto kroku vyzývá, jedná se například o doc. Drobníka<sup>19</sup>. Toto vymezení KNŽP by mohlo dle jeho tvrzení do jisté míry opravdu vést k jednotné podobě koncepčního nástroje a i k odpovědi na otázku, zda se jedná o nástroj právní či má koncepční nástroj povahu individuální či normativní<sup>20</sup>, nicméně nevím, zdali by pak spíše nedošlo k jisté rigidnosti, pokud bychom byt' i rámcově pojem zakotvili, neslo by to jistě i potřebu sjednotit hmotněprávní a procesní úpravu koncepčních nástrojů v ostatních předpisech, což se mi v konečném důsledku nejeví jako vhodné.

Navíc je pak velmi pochybné, pokud by k takovému kroku došlo, co by se stalo například s rámcovými koncepčními dokumenty typu odvětvových politik zmíněných výše, také by musely být přesně procesně a hmotně-právně vymezeny, abychom o nich mohli prohlásit, že se jedná o KNŽP, nezpomalovalo by to proces jejich schvalování a nedošlo by spíše k zbytečnému zproblematizování jejich přijetí a tak pozdržení jejich ochranné funkce, kterou by ve vztahu k ochraně životního prostředí měly plnit?

Smysluplnější stav vidím v přístupu stávajícím, kdy lze danou právní povahu, zjistit z právního předpisu, ve kterém je upraven, pokud to nejde tak odpověď na danou otázku dává judikatura či právní věda. Není tak dle mne vždy vhodné definovat vše za každou cenu.

V tomto ohledu souhlasím s názorem dr. Dienstbiera<sup>21</sup>, který vzhledem k různorodosti jednotlivých koncepcí spadající pod KNŽP, tento přístup nevidí jako účelný a zdůrazňuje, aby v rámci jednotlivých procesů vedoucích ke schválení KNŽP, byly důsledně dodržovány zásady fungování dobré veřejné správy a zásad práva životního prostředí.

---

<sup>18</sup> Dále jen KNŽP.

<sup>19</sup> „V českém právu životního prostředí zatím postrádáme právní předpis, který by se o vytvoření tohoto společného základu aspoň pokusil“ In: DROBNÍK, Jaroslav Koncepční nástroje ochrany lesa v českém právu. In DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (ed). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta ediční středisko, 2003, s. 107.

<sup>20</sup> Tamtéž s. 107.

<sup>21</sup> Tamtéž s. 87.

### 1.3 Znamky koncepčních nástrojů

Koncepční nástroje ochrany životního prostředí jsou charakteristické svou diverzitou, různorodostí ať už ji spatřujeme v právních formách, v kterých jsou schvalovány či v procesních postupech, kterými jsou tvořeny. Rysem koncepčních nástrojů je také jejich vysoká odbornost, nejsou zpracovávány laiky, ale osobami na vysoké úrovni znalostí, toho či onoho odvětví spjatého s právem životního prostředí, jež pak poskytuje odborné východisko pro další schvalovací procesy či rozhodnutí.<sup>22</sup> Např. v oblasti lesního plánování jsou to lesní plány a lesní hospodářské osnovy, jež mohou zpracovávat pouze právnické či fyzické osoby, které mají k této činnosti udělenou licenci.<sup>23</sup>

KNŽP jako takové a vůbec jejich tvorba je dozajista i výsledkem implementace jednotlivých směrnic Evropské unie a působení evropského práva jako celku (oblast vodního plánování rámcová směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, která nastavila rámec pro plánování v oblasti vod v jednotlivých členských státech, či směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/81/ES zavádějící národní programy snižování emisí v oblasti ochrany ovzduší). Základním koncepčním dokumentem na úrovni EU, který de facto podmiňuje plánování v oblasti ochrany životního prostředí na území České republiky je momentálně Sedmý akční plán ochrany životního prostředí na období let 2013-2020<sup>24</sup>, jehož hlavními oblastmi zájmu jsou: ochrana přírodního bohatství Evropské unie, transformace nízkouhlíkového hospodářství účinně využívající zdroje, včetně chápání odpadu jako zdroje, a zlepšení kvality života a zdraví člověka. Odvětvových koncepcí je pak na úrovni EU opravdu nespočet.

#### 1.3.1 Struktura KNŽP a procesně právní aspekty

Ať už představují koncepční nástroje jakoukoliv míru konkrétnosti či obecnosti, lze z hlediska jejich obsahové struktury vysledovat jisté společné rysy. Ještě před tím než by měl koncepční nástroj stanovit cíle a vizi je potřeba, aby popsal stávající situaci. Měl by se tedy zabývat popisem stavu a vývoje životního prostředí z pohledu zaměření daného koncepčního nástroje (v oblasti ochrany ovzduší je to stav nebezpečných látek, prachových částic apod. v ovzduší, v oblasti ochrany vod například znečištění jednotlivých toků). Na popisnou část zpravidla navazuje část analytická, která zkoumá příčiny daných problémů (podíl

<sup>22</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. Koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu. In DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (ed). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta ediční středisko, 2003, s. 67.

<sup>23</sup> § 26 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>24</sup> Dostupný na <http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/cs.pdf>.

znečišťovatelů ovzduší, původci odpadů, stávající třídění odpadů, užívání vod). Předcházející části tak tvoří podklad pro formulaci daných cílů a vizí. Ty jsou nadále konkretizovány v jednotlivých opatřeních, prostředcích řešení dané situace. Je patrné, že u jakéhokoliv zevšeobecnění, jež představuje zde načrtnutá struktura, nelze s jistotou říci, že se jisté koncepční nástroje nebudou od daného schématu odlišovat.<sup>25</sup>

Z procesního hlediska lze u KNŽP rozeznat jednotlivé fáze a to jejich zpracování, schválení a realizaci.<sup>26</sup> Fáze schvalovací je rozebrána v kapitole právní formy, tudíž z hlediska charakteristiky bude na tomto místě rozebrána fáze první a poslední.

### **Zpracovací fáze KNŽP**

Iničiačním aktem u koncepčních nástrojů je jejich pořízení, zpravidla povinné, nicméně objevuje se i prvek dobrovolnosti (například u lesních hospodářských osnov), s tím se samozřejmě pojí, kdo daný koncepční materiál pořizuje, obvykle se jedná o orgán veřejné správy, nicméně i v tomto směru jsou odchylky (v oblasti prevence závažných havárií se jedná o bezpečnostní program, nebo vnitřní havarijní plán, který je povinen pořídit provozovatel objektu<sup>27</sup>).

Pokud dochází k zavedení nového koncepčního nástroje, stanovuje se zpravidla lhůta k jeho přijetí a nastaví se výhledově řádná aktualizace<sup>28</sup>, kdy je zřejmé, že s časovým posunem musí docházet i k vymezení nových cílů a výzev. Koncepční plánování není procesem inertním a na jeho průběhu se podílí řada subjektů, jedním z nich jsou dotčené správní orgány, které zpravidla jednotlivou koncepci konzultují a přidávají tak do její konečné podoby své stanovisko a které jsou jednotlivou koncepcí dotčeny.<sup>29</sup> Dalšími subjekty jsou pochopitelně i územně samosprávně celky, v jejichž působnosti jsou koncepce realizovány a v neposlední řadě se jedná o veřejnost.

### **Realizační fáze KNŽP**

V minulé kapitole jsem definoval jako jeden ze stěžejních znaků KNŽP určitá opatření, která vedou k ochraně životního prostředí, jsou to tak právě ony, které jsou daným způsobem realizovány a použity k cílům, které daný KNŽP sleduje. Můžeme mluvit o dvou

---

<sup>25</sup> Patrně největší odchylkou jsou lesní hospodářské plány a osnovy, které primárně slouží k hospodářským účelům a nepředstavují tak klasickou koncepci, nicméně koncepčním nástrojem dozajista jsou

<sup>26</sup> DIENSTBIER: *Procesněprávní aspekty*..., s. 74.

<sup>27</sup> § 8 zákona č. 59/2006 Sb. o prevenci závažných havárií, ve znění pozdějších předpisů „Provozovatel objektu nebo zařízení zařazeného do skupiny A je povinen zpracovat bezpečnostní program“

<sup>28</sup> §25 odst. 3, vodního zákona: Plány povodí a plány pro zvládnutí povodňových rizik se přezkoumávají a aktualizují každých 6 let ode dne jejich schválení podle postupů uvedených v odstavcích 1 a 2.

<sup>29</sup> § 23 odst. 1, lesního zákona: „Podmínkou schválení oblastních plánů rozvoje lesů je závazné stanovisko ústředního orgánu státní správy ochrany přírody z hlediska zavádění geograficky nepůvodních druhů lesních dřevin.“

základních možnosti užití a to jednak o proces aplikace a realizace KNŽP.<sup>30</sup> Proces aplikace pak slouží tím způsobem, že KNŽP tvoří podklad pro rozhodování v určité věci, u realizačního procesu se naopak přímo užívají jednotlivá opatření vyjádřená v KNŽP a dochází tak k jejich přímé aplikaci.<sup>31</sup> Proces aplikace se dá demonstrovat na příkladu plánů povodí či plánů pro zvládnání povodňových rizik, které jsou podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování a vodoprávní řízení.<sup>32</sup> Proces realizace zase třeba u lesních hospodářských plánů, kdy se u tohoto KNŽP přímo realizuje jeho závažná část a vlastník lesa je tak vázán při své činnosti maximální výší těžeb a celkovým podílem melioračních a zpevňujících dřevin.<sup>33</sup> Tyto procesy je také možno u některých KNŽP kombinovat nebo může docházet i k zajímavé situaci, kdy jeden KNŽP slouží jako podklad pro ten druhý.<sup>34</sup> Například se jedná o ve zvláštní části této práce zmíněný plán odpadového hospodářství ČR, který slouží jako závazný podklad pro plány odpadového hospodářství krajů a obcí.<sup>35</sup>

#### 1.4 Klasifikace koncepčních nástrojů

Koncepční nástroje ochrany životního prostředí můžeme klasifikovat z několika hledisek: dle míry její konkrétnosti, kdy vysoký znak obecnosti zpravidla vykazují hlavně dokumenty, jež se nazývají Politikami (Státní politika životního prostředí) nebo naopak vysokou mírou určitosti (plány odpadového hospodářství obce, lesní hospodářské plány a osnovy).<sup>36</sup> Z tohoto klasifikačního hlediska je pak poněkud problematické, zdali tyto velmi konkrétní nástroje ještě stále můžeme považovat za koncepce, či už nikoliv, jelikož přílišná detailnost úpravy popírá v podstatě smysl koncepce jako takové, bezesporu se však jedná o KNŽP, jelikož vykazují znaky, jež byly vymezeny v kapitole pojmu KNŽP. (formulace cíle, vize a opatření k ochraně životního prostředí....)

Hlediskem pro třídění může být i oblast jednotlivých odvětvových disciplín práva životního prostředí (voda, vzduch, odpady, příroda a krajina, prevence závažných havárií, územní plánování atd.) V rámci této klasifikace se tak jedná o koncepční nástroje, jež v sobě zahrnují obecně ochranu více složek, například již výše zmíněná Státní politika životního prostředí, v rámci jednotlivých odvětví jsou to pak klíčové dokumenty, které většinou tvoří obecnou odvětvovou koncepci. Jedná se například o Státní program ochrany přírody a krajiny

---

<sup>30</sup> DIENSTBIER: *Procesněprávní aspekty*...., s. 82.

<sup>31</sup> Tamtéž.

<sup>32</sup> § 23 odst. 2 zákona č. 254/2011 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>33</sup> § 24 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., lesního zákona, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>34</sup> DIENSTBIER: *Procesněprávní aspekty*...., s. 82.

<sup>35</sup> § 42 odst. 7 zákona č. 185/2001 Sb., zákona o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>36</sup> DAMOHORSKÝ: *Koncepční nástroje*...., s. 67.



na úseku ochrany tohoto prvku životního prostředí<sup>37</sup>, v oblasti územního plánování je to Politika územního rozvoje<sup>38</sup>, v oblasti ochrany ovzduší Národní program snižování emisí atd.<sup>39</sup> Ty jsou zpravidla dále rozvíjeny či doplňovány velmi konkrétními koncepčními nástroji vzhledem k uvedeným příkladům obecných koncepcí uvedu ty konkrétní, které na ně navazují, či je rozvíjí nebo doplňují. Jedná se tak například o záchranné programy zvláště chráněných druhů<sup>40</sup>, které slouží k tomu, aby nedocházelo k vymizení konkrétního zvláště chráněného druhu rostlin či živočichů. V oblasti územního plánování to jsou zásady územního rozvoje, územní plány a regulační plány<sup>41</sup>, které politiku územního rozvoje konkretizují a zpřesňují tak ochranu životního prostředí na úseku územního plánování. Národní program snižování emisí může být doplněn Programy zlepšování kvality ovzduší, pokud dojde k překročení určité výše imisních limitů v dané zóně či aglomeraci.<sup>42</sup>

Další hledisko členění nacházíme i v době, na kterou je koncepce vytvářena klasicky se jedná o období 1-5 let, u závažnějších strategií například 10-20 let.<sup>43</sup> Jak již podotýká i prof. Damohorský<sup>44</sup>, plánování na časový úsek delší jak dvacet let by ztrácelo význam. Už jen třeba z hlediska realizace jednotlivých opatření, jako klíčového znaku KNŽP. Dle mého názoru, by pak bylo velmi komplikované jednotlivé vize plnit, vzhledem ke změně podmínek, které přináší vývoj společnosti a modifikaci jednotlivých okolností, za kterých byl koncepční nástroj přijat. Z těchto důvodů nemůže koncepční nástroj vždy tento daný posun předjímat a stal by se tak spíše rigidním prvkem, který by bránil efektivní ochraně životního prostředí.

Koncepce se mohou rovněž členit dle území, na které dopadají. Dle územního členění státu na celorepublikové: plán odpadového hospodářství české republiky, krajské: plán odpadového hospodářství kraje, lokální: plán odpadového hospodářství obce.<sup>45</sup> Nebo v oblasti ochrany vod jsou to mezinárodní plány povodí, národní plány povodí a dílčí plány povodí,<sup>46</sup> kdy územním kritériem je dané povodí.

Klasifikačním hlediskem s praktickými dopady je třídění koncepčních nástrojů dle jejich závaznosti.<sup>47</sup> Je možné závaznost chápat jednak jako závaznost vně subjekty orgánů veřejné správy, tedy i vnější závaznost pro třetí osoby a jednak jako vnitřní závaznost čistě

<sup>37</sup> Dostupný na < [http://www.mzp.cz/cz/statni\\_program\\_ochrany\\_prirody\\_a\\_krajiny](http://www.mzp.cz/cz/statni_program_ochrany_prirody_a_krajiny)>.

<sup>38</sup> § 31-35 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>39</sup> § 8 zákona č. 201/2012 Sb., zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>40</sup> § 52 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>41</sup> § 36-76 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>42</sup> § 9 zákona č. 201/2012 Sb., zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>43</sup> DAMOHORSKÝ: *Koncepční nástroje.....*, s. 67.

<sup>44</sup> Tamtéž.

<sup>45</sup> Tamtéž.

<sup>46</sup> § 24 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>47</sup> Tamtéž, s. 68.

pro orgány veřejné správy. Z tohoto hlediska se například jedná o opatření obecné povahy<sup>48</sup>, kdy tuto právní formu nesou jisté KNŽP a ta implikuje, již ze své povahy závaznost pro neurčitý okruh třetích osob. Jiné KNŽP však vykazují závazné účinky čistě pro orgány veřejné správy<sup>49</sup>. U některých KNŽP se dokonce nabízí otázka, zda vykazují vůbec nějakou závaznost, nicméně jak podotýká prof. Damohorský, takové KNŽP by nebyly relevantní a mohli bychom tak hovořit pouze již jen o vědecké či odborné studii, nikoliv o KNŽP jako takových.<sup>50</sup>

Osobně se však domnívám, že v případě, že je pořizovatelem daného koncepčního dokumentu orgán veřejné správy a identifikuje je jako program, strategii, koncepci a především naplní znaky KNŽP uvedené v obecné části této práce bylo by poměrně nelogické, aby v případě, kdy dokument jednoznačně vyazuje znaky KNŽP byla zpochybňována jeho závaznost například z důvodu jejího explicitního neuvedení v textu dokumentu, nebo nedostatku příslušné právní formy. Lze si tak představit čistě demonstrativně a teoreticky, že orgán veřejné správy pořídí koncepci ochrany životního prostředí na jistém úseku, s určitými cíli, zaměřením a opatřeními na období pěti let, ze které bude například vycházet investor v určitém sektoru hospodářství, který na tomto základě bude chtít financovat jistý investiční záměr, začne shánět finanční prostředky a po dvou letech si příslušný orgán řekne, že tato koncepce mu nevyhovuje a necítí se jí být vázán, protože nenaplní žádné závazné rysy a tak ji zruší či modifikuje, čímž kupříkladu odpadne možnost investora daný záměr vůbec zrealizovat. Tato úvaha je čistě teoretického rázu nicméně se domnívám, že se v praxi může vyskytnout. Proto si myslím, že pokud jistý dokument vyazuje znaky KNŽP a orgán veřejné správy jej jednoznačně neoznačí za studii či odbornou stat', je dobré jej spíše chápat jako závazný koncepční nástroj než nástroj bez těchto účinků. Jiné chování orgánu veřejné správy, by dle mého názoru bylo v rozporu s veřejným zájmem a mohlo by poškozovat práva třetích osob.

---

<sup>48</sup> Zmíněné v kapitole 1.5.2 opatření obecné povahy.

<sup>49</sup> Zmíněné v kapitole 1.5.5 jiné úkony.

<sup>50</sup> DAMOHORSKÝ: *Koncepční nástroje...*, s. 68.

## 1.5 Právní formy koncepčních nástrojů životního prostředí

Vzhledem k různorodým odvětvím práva životního prostředí a úkolům, které v nich jednotlivé nástroje plní, není poměrně překvapivým faktem, že jednotlivé právní formy těchto nástrojů jsou velmi rozmanité. Mnohdy jsou dané formy nástrojů přímo explicitně dané, jindy chybí a je tak patrně nejasné jakou povahu ten či onen daný koncepční nástroj má. Nestanovení formy tak dle některých autorů<sup>51</sup> může představovat závažné pochybení zákonodárce, jelikož jednotlivé koncepce zpravidla představují podklad po výkon veřejné správy a v určitých hlediscích se mohou týkat práv třetích osob. V dnešní právní úpravě nalezneme tyto formy KNŽP : normativní právní akty, opatření obecné povahy, veřejnoprávní smlouvy, správní akty.

### 1.5.1 Normativní právní akty

Co se týče druhů normativních právních aktů, jedná se především o podzákonné právní normy.<sup>52</sup> Užívá se forma nařízení vlády, kdy jde o prováděcí právní předpis, který vydává vláda a v souladu s čl. 78 Ústavy<sup>53</sup>. K vydání nařízení vláda nepotřebuje zmocnění v zákoně nicméně v právní úpravě koncepčních nástrojů, se takové zmocnění více než hodí vzhledem k identifikaci formy takového nástroje. Zpravidla se nařízení vlády užívá u koncepcí s celorepublikovou působností například u plánu odpadového hospodářství České republiky, který se klasicky skládá ze směrné a závazné části, kdy závazná část je pak vyhlášována formou nařízení a tvoří přílohu tohoto nařízení. Dále jde o vyhlášku kraje (Plán odpadového hospodářství kraje). Lze vidět, že dochází k úbytku používání této formy koncepčních nástrojů, vzhledem k poměrně úzkému zapojení veřejnosti a soudní přezkoumatelnosti.(například v oblasti ochrany ovzduší došlo ke změně, kdy původní koncepční nástroj ochrany ovzduší na území kraje byl vyhlášován nařízením, nyní nese formu opatření obecné povahy)

---

<sup>51</sup> FRANKOVÁ, Martina. Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí. In DIENSTBIER, Filip (ed). *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense ve spolupráci s Právnickou fakultou Univerzity Palackého v Olomouci, 2011, s. 36.

<sup>52</sup> Tamtéž, s. 28-29.

<sup>53</sup> Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava české republiky, ve znění pozdějších předpisů.

### 1.5.2 Opatření obecné povahy

Tuto formou má velký počet koncepcí jen tak namátkou jsou to koncepční nástroje z oblasti územního plánování (zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán) v oblasti ochrany vod se jedná o Národní plány povodí a plány zvládnání povodňových rizik v oblasti ochrany ovzduší jsou to Programy zlepšování kvality ovzduší atd.

Za opatření obecné povahy dle § 171 SŘ nepovažujeme ani právní předpis ani rozhodnutí, tvoří tak jistou mezikategorii. Jedná se o negativní vymezení, pro potřeby koncepčních nástrojů je vhodnější pozitivní vymezení, kdy lze užít například původní návrh správního řádu<sup>54</sup>, jehož definice je následující: „*úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.*“ Zajímavou otázkou u této formy koncepčního nástroje je zejména míra závaznosti pro jednotlivé subjekty v případě, že není explicitně stanovena forma a je tak složité identifikovat daný nástroj jako opatření obecné povahy. Co se týče orgánů veřejné správy, je závaznost zpravidla stanovena v zákoně nebo je z něj poměrně patrná, daleko nesnadnější otázkou představuje míra závaznosti pro jednotlivé právnické a fyzické osoby, které jsou adresáty veřejné správy. Problematickou pak pramení, jak již bylo uvedeno, z toho, zda opatření obecné povahy jako forma koncepčního nástroje je přímo vyjádřena ze zákona, tedy jedná se o formální pojetí či jej chápeme v materiálním smyslu a forma přímo v zákoně vyjádřena není, nicméně daný koncepční nástroj vykazuje znaky opatření obecné povahy. Poslední vývoj spíše směřuje k formálnímu pojetí<sup>55</sup>, avšak četnost judikatury a různé názory předních českých soudů na tuto otázku nejsou zrovna dvakrát jednoznačné.<sup>56</sup> Výhodou této formy je i soudní přezkoumatelnost postupem dle § 101 a SŘS, kdy se jednotliví adresáti mohou domoci jeho zrušení, tato situace se poměrně často vyskytuje u územního plánu.

Zajímavým příkladem z hlediska materiálního nazírání na opatření obecné povahy představuje Politika územního rozvoje, která je schválena ve formě usnesení vlády a je závaznou pro jednotlivé další nástroje územního plánování. Jedná se o strategický dokument v oblasti územního plánování a z hlediska právní formy usnesení vlády je závazný pouze pro orgány veřejné správy, přesto došlo k jeho napadení u Nejvyššího správního soudu z hlediska názoru navrhovatele, který jej považoval z materiálního hlediska za opatření obecné povahy a žádal jeho zrušení z důvodu zásahu do jeho domnělých práv. Nejvyšší správní soud však

<sup>54</sup> Poslanecká sněmovna, 2003, tisk 201.

<sup>55</sup> SLÁDEČEK, Václav. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 173.

<sup>56</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. listopadu 2009, čj. 3 Ao 1/2007-44, Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

materiální stránku neshledal a judikoval<sup>57</sup>: „*Politika územního rozvoje určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101 s. ř. s., neboť z formálního a zejména z materiálního hlediska nenaplnuje jeho znaky.* Tento judikát se tak ukázal jako velmi důležitý pro pojmání materiálního hlediska opatření obecné povahy u jednotlivých koncepčních dokumentů, u kterých lze uvažovat o této formě.

Může však dojít i k zcela opačné situaci, kterou představují v oblasti vodního plánování Národní plány povodí, které mají explicitně vyjádřenou formu opatření obecné povahy ve vodním zákoně, nicméně když se seznámíme s jejich reálným obsahem, musíme patrně dojít k závěru, že nedochází k účinkům vně orgány veřejné správy, tedy národní plány povodí nezasahují do jednotlivých práv a povinností třetích osob. Národní plány povodí stanovují spíše vágní cíle, strategii financování a hrubé vymezení projektů, jež přispějí k dosažení jednotlivých cílů v oblasti ochrany vod., z tohoto důvodu je tak patrné, že není naplněn materiální znak opatření obecné povahy a to obecná závaznost pro jednotlivé adresáty veřejné správy. Cíle jsou v těchto plánech definovány velmi abstraktně, programy opatření pak představují jakousi doporučenou odbornou metodiku a identifikují projekty, které by měly přispět k dosažení cílů.<sup>58</sup> Z hlediska fungování orgánů veřejné správy, však jasné vyjádření formy nepředstavuje větší problém, je ale zvláštní, že Plány dílčích povodí, což je koncepční nástroj, který specifikuje plány národní, nejsou vyjádřeny ve formě žádné, přitom z logiky věci by měly jít daleko do větší hloubky, kde je už možné, že do jistých práv a povinností adresátů veřejné správy zasahovat budou, pokud se tak stane, je možné že daná osoba se bude bránit argumentací, která bude akcentovat materiální znak opatření obecné povahy.

Naprosto odlišnou situaci představují Plány péče o zvláště chráněná území<sup>59</sup>. Tento koncepční nástroj můžeme z materiálního hlediska opět chápat jako opatření obecné povahy, rozhodně nemůže být považován za individuální správní akt, jelikož zde chybí konkrétní

---

<sup>57</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zde dne 16. března, čj. 4 Ao 6/2010-37.

<sup>58</sup> KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*, 2010, č. 18, s. 650.

<sup>59</sup> § 38, zákon č. 144/1992, o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

adresát.<sup>60</sup> Ze zákona je explicitně stanovena nezávaznost pro fyzické a právnické osoby, tedy pro adresáty veřejné správy, což nereflakuje reálný stav. Plán péče o zvláště chráněná území představuje podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů. Často tak podmiňuje podobu lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov, k jejichž schválení je zapotřebí závazné stanovisko orgánu ochrany přírody<sup>61</sup>, který právě z jednotlivých plánů péče vychází. Což velmi prostě řečeno znamená, že ovlivňuje práva o povinnosti jednotlivých adresátů veřejné správy i přes explicitně stanovenou nezávaznost.

Jako příklad si lze představit, že máme vlastníka lesa, na jehož území je vyhlášen zvláště chráněný celek, pro toto území je stanoven plán péče. Vlastník lesa na tomto celku hospodáří, a proto má zpravidla ke své činnosti vyhotoven lesní hospodářský plán či osnovu. K jeho schválení potřebuje závazné stanovisko orgánu ochrany přírody (například Správy chráněné krajinné oblasti), které může podmínit například to, že daný vlastník lesa musí provést určitou redukci lesního porostu nebo naopak vysadit určitý typ dřevin.<sup>62</sup> Je tak poměrně žádoucí, aby zákonodárce zrovna u tohoto koncepčního nástroje přistoupil ke stanovení formy, už jen pro zapojení dotčených vlastníků ve formě námitek a připomínek a ostatně k možnosti napadnout tento akt u soudu. K takovému řešení se kloní i odborná veřejnost.<sup>63</sup>

Forma opatření obecné povahy je tak poměrně vhodnou, u koncepčních nástrojů, u kterých je její použití účelné, ať už z hlediska jasného zapojení veřejnosti či jasné přezkoumatelnosti aktu soudem. U některých nástrojů by dokonce patrně vyřešila jistou komplikovanou situaci.

### 1.5.3 Veřejnoprávní smlouvy

Nejedná se o formu, která by byla pro koncepční nástroj zrovna typická, nicméně není úplně vyloučena. *Veřejnoprávní smlouvy jsou dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.*<sup>64</sup> Jako takové jsou upraveny v části páté správního řádu. Dělí se na smlouvy koordinační, smlouvy

<sup>60</sup> FRANKOVÁ, Martina. Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí. In DIENSTBIER, Filip (ed). *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense ve spolupráci s Právnickou fakultou Univerzity Palackého v Olomouci, 2011, s. 29.

<sup>61</sup> § 4 odst. 3, ZOPK.

<sup>62</sup> Tato situace je rozebrána více ve zvláštní části, LHP a LHO.

<sup>63</sup> STEJSKAL, Vojtěch. Koncepční nástroje ochrany přírody a krajiny. In DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (ed). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta ediční středisko, 2003, s. 133-137. nebo FRANKOVÁ, Martina. Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí. In DIENSTBIER, Filip (ed). *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense ve spolupráci s Právnickou fakultou Univerzity Palackého v Olomouci, 2011, s. 23-37.

<sup>64</sup> § 159 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

uzavírané mezi subjekty veřejné správy, smlouvy subordinační, smlouvy mezi subjektem veřejné správy a fyzickou nebo právnickou osobou, vůči níž směřuje výkon veřejné správy a smlouvy čistě mezi adresáty veřejné správy, jež mají veřejnoprávní charakter.<sup>65</sup> Ve stávajícím právní řádu ji nalezneme u plánu odpadového hospodářství obce, kdy pokud si obce vytvořili dobrovolný svazek obcí, mohou na základě písemné dohody zpracovat společný plán odpadového hospodářství.<sup>66</sup> Dále by se nabízel typ subordinační smlouvy u případů, kde dochází k zásahu do vlastnických práv třetích osob a jistá veřejnoprávní smlouva, by byla velmi pragmatickým řešením daného problému. Jednalo by se samozřejmě o koncepční nástroj, tudíž by výhledově rozvíjel jisté cíle, analyzoval by stav daného území, záležitosti, věci z určité perspektivy a navrhl by rámcové řešení či konkrétní opatření pro danou situaci a to vše ve formě veřejnoprávní smlouvy. Například jako vhodnou formu jej spatřuji u výše zmíněného Plánu péče o zvláště chráněná území i když patrně vhodnější by byla forma opatření obecné povahy, nicméně tím, že se vlastník dotčeného pozemku podílí na nastavení jednotlivých práv a povinností v rámci veřejnoprávní smlouvy by z něho učinilo aktivní subjekt, který by daleko lépe mohl hájit svá práva.

#### 1.5.4 Správní akty

Za správní akt považujeme jednostranný správní úkon (rozhodnutí), ve kterém orgán veřejné správy v jednotlivém případě autoritativně řeší právní poměry určitých adresátů.<sup>67</sup> Z tohoto pohledu je pak poměrně atypickou situací, pokud je formou takového aktu schvalován a vydáván koncepční nástroj, který většinou rámcově zasahuje do určité problematiky ochrany životního prostředí a rozhodně není individualizován a vázán na konkrétní adresáty, jak se děje u toho aktu. Avšak historickým vývojem se takovýto příklad v naší právní úpravě objevil a děje se tak u lesních hospodářských plánů a osnov. Původně lesní hospodářské plány sloužili jako nástroj pro vlastníka lesa, který evidoval a řídil hospodaření v lese (např. těžbu dřevní hmoty).<sup>68</sup> S rozvojem ochrany životního prostředí však do něj pronikla i tato agenda a v současnosti tak plní i úlohu nástroje, který rozvíjí úkoly ochrany životního prostředí lesa. Vzhledem k tomu, že se tato práce tomuto koncepčnímu nástroji věnuje ve své zvláštní části, dále zde nebudu více zacházet do podrobností.

---

<sup>65</sup> SLÁDEČEK, Václav. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 179.

<sup>66</sup> § 44 odst. 8, zákona č. 185/2001 Sb., zákona o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>67</sup> SLÁDEČEK, Václav. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 116.

<sup>68</sup> DROBNÍK, Jaroslav. Koncepční nástroje ochrany lesa v českém právu. In DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (ed). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta ediční středisko, 2003, s. 107.

### 1.5.5 Jiné úkony

Jedná se zpravidla o plány, koncepce, programy, prognózy jednotlivých orgánů veřejné správy na různých úsecích ochrany životního prostředí a územní působnosti, které mají podobu vnitřního aktu.<sup>69</sup> Jejich rysem je závaznost pouze pro orgány veřejné správy a vůči vnějším subjektům mají pouze indikativní význam.<sup>70</sup> Jde o poměrně početnou skupinu v oblasti koncepčního plánování jen tak namátkou se může jednat o plány, koncepce, programy dle § 77a odst. 1 ZOPK.<sup>71</sup> Jsou schvalovány ve formě, usnesení zastupitelstva kraje, obce atd.

Od nich je potřeba odlišit dokumenty, které lze charakterizovat jako čistě koncepční, kde není forma stanovena vůbec, a je nejisté, zda se dají považovat za právní dokumenty. Jedná se o politiky ochrany životního prostředí ať už kraje či České republiky jako celku nebo jiné resortní politiky, které byly zmíněny v úvodní části.<sup>72</sup> Domnívám se však, že opatření těchto jednotlivých dokumentů, kterými jsou charakteristické, mají jistou indikativní závaznost pro jednotlivé orgány veřejné správy, už jen jejich specifickou odborností a konkrétností a že se tak u těchto dokumentů nejedná pouze o politickou proklamaci, ale realizaci konkrétního cíle, který je v nich vymezen. Při aktivní činnosti orgánů veřejné správy lze usuzovat, že z politik vycházejí a ty tak nepřímo ovlivňují jejich činnost.

---

<sup>69</sup> DIENSTBIER, *Procesněprávní aspekty*...., s. 85.

<sup>70</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 278.

<sup>71</sup> *Koncepce strategie ochrany a přírody Moravskoslezského kraje* [online]. iszp-kr-moravskoslezsky.cz 1. listopadu 2012 [cit. 30. Dubna 2014] Dostupné na <http://iszp.krmoravskoslezsky.cz/cz/temata/koncepce/default.htm>.

<sup>72</sup> DIENSTBIER, *Procesněprávní aspekty*...., s. 85.



## 2. Plán odpadového hospodářství České republiky

Plán odpadového hospodářství České republiky<sup>73</sup> představuje základní koncepční dokument v oblasti odpadového hospodářství. Tvoří pomyslný vrchol na úrovni plánování v oblasti odpadů a jeho závazná část představuje závazný podklad pro zpracování plánů odpadového hospodářství krajů a pro rozhodovací a jiné činnosti příslušných správních úřadů, krajů a obcí v oblasti odpadového hospodářství.<sup>74</sup> Jako takový tak vykračuje z řady klasických koncepčních nástrojů, které buď mají nezávaznou roli pro nástroje ostatní, či pouze orientační charakter pro orgány veřejné správy, ač jejich činnost mnohdy výrazně ovlivňují. POH ČR tak obé kategorie nabourává a je specifickým koncepčním dokumentem na úrovni celého státu.

### 2.1 Historie plánování v oblasti odpadového hospodářství ČR

Rok 1991 je zlomovým, jelikož dochází k přijetí historicky prvního zákona o odpadech<sup>75</sup> v novodobé historii českého státu. Tento původní právní předpis byl svým obsahovým charakterem velmi útlý, nicméně již v sobě obsahoval náznaky plánovací činnosti a to tak, že původce odpadu (v této době se jednalo o jednotlivou obec, okres, stát a určité podnikatelské subjekty) byl povinen zpracovat program odpadového hospodářství a předložit jej příslušnému orgánu státní správy ke schválení. Jednalo se o hierarchickou soustavu, tzn., nejdříve se zpracovávaly plány jednotlivých původců odpadů, dále z nich pak vycházely obce a následně pak z těchto programů čerpaly okresy a stát. Je důležité si uvědomit, že vzhledem k době, ve které se tato úprava přijala, sloužily tyto plánovací instrumenty spíše k orientačním úkolům a jejich cílem bylo primárně zmapovat situaci v daném sektoru, než aby přispívali ke koncepčnímu řešení dané problematiky. Navíc nedocházelo ani k přílišnému respektování těchto programů samotnými původci odpadů, kteří je považovali za přílišnou byrokratickou zátěž.<sup>76</sup>

V roce 1995 dochází k projednání Programu odpadového hospodářství ve vládě.<sup>77</sup> Jehož podkladovým zdrojem se staly programy odpadového hospodářství okresů. Nicméně tento dokument nebyl uplatňován, i z důvodů, které byly uvedeny výše a tudíž nedošlo k realizaci koncepčního plánování v oblasti odpadového hospodářství.<sup>78</sup>

---

<sup>73</sup> Dále POH ČR

<sup>74</sup> § 42 odst. 7, zákona č. 185/2001 Sb., zákon o odpadech, ve znění pozdějších předpisů

<sup>75</sup> Jednalo se o zákon č. 238/1991 Sb.

<sup>76</sup> SOBOTKA, Michal. Koncepční nástroje v oblasti odpadového hospodářství. In DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (ed). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta ediční středisko, 2003, s. 152-156.

<sup>77</sup> Věstník Ministerstva životního prostředí, říjen 2003, ročník XIII, částka 10, s. 4.

<sup>78</sup> Tamtéž.

Prvního ledna 1998 dochází k přijetí nového zákona o odpadech<sup>79</sup>, který již nepracuje s programy odpadového hospodářství, ale zavádí povinnost vypracovat Koncepci odpadového hospodářství ČR, následně novelizací tohoto zákona, přibyla i povinnost zpracovat tuto koncepci na území krajů, jednalo se tak především o reakci na fakt, že Česká republika projevila zájem stát se členem Evropské unie a jedním z požadavků bylo zpracovat směrnici ES, která stanovovala povinnost plánovat v oblasti nakládání s odpady.<sup>80</sup> V následujících letech dochází k jejich vypracování, a které v konečném důsledku posloužily, jako podklad pro vypracování POH ČR a POH krajů.

Velkou změnou se stal rok 2001, který přinesl stávající zákon o odpadech<sup>81</sup> a obalech<sup>82</sup> a který zavádí strukturu podobnou z prvního zákona o odpadech. Jsou jimi: POH ČR, POH krajů a POH původce, kdy zákonem č.169/2013 Sb. došlo ke změně a je jím už jen POH obce, kdy byla zrušena povinnost původce odpadu, tzn. i jistých soukromých subjektů, které dosáhly určitého limitu vyprodukovaného odpadu či nebezpečného odpadu, vypracovat příslušný plán. Po účinnosti třetího zákona o odpadech, tak dochází k zahájení prací na přípravě POH ČR a 27. prosince 2002 je POH ČR předložen vládě k projednání. A konečně 1. července 2003 nabývá účinnosti nařízení vlády č. 197/2003 Sb., kterým je tak vyhlášena závazná část POH ČR.

Lze tak shrnout, že původní zákonná úprava koncepčního plánování byla zaměřena na zmapování stávajícího stavu odpadového hospodářství a netvořila klasický předpoklad pro koncepční činnost, tedy pro návrh konkrétních cílů a opatření v oblasti odpadového hospodářství. Navíc nebyla plně respektována povinnými subjekty, a tudíž nedocházelo ani k její potřebné realizaci. Změnu přináší vliv evropského práva, které jako jeden z komplexních požadavků na vstup ČR do EU vyžadují vypracování potřebných koncepčních nástrojů.<sup>83</sup> Dochází tak ke zpracování základních koncepčních materiálů, jak na úrovni ČR, tak krajů, které se pak staly konkrétním podkladem pro tvorbu nových koncepčních nástrojů, které přinesl třetí zákon o odpadech. Právě tento zákon představuje pro plánovací činnost potřebný základ, kdy stanoví jednak: důležitou závaznost POH ČR pro jednotlivé koncepční nástroje, které jsou hierarchicky na menším stupni pomyslného piedestalu, kterými jsou: POH krajů a v reflexi na stávající zákonnou úpravu i POH obcí, ale i potřebnou závaznost pro

---

<sup>79</sup> Zákon č.125/1997 Sb., zákon o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>80</sup> Věstník Ministerstva životního prostředí, říjen 2003, ročník XIII, částka 10, s. 4.

<sup>81</sup> Zákon č.185/2001 Sb., zákon o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>82</sup> Zákon č.477/2001 Sb., zákon o obalech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>83</sup> Věstník Ministerstva životního prostředí, říjen 2003, ročník XIII, částka 10, s. 4.

jednotlivé orgány státní správy, které v rámci své rozhodovací činnosti musejí z POH ČR vycházet a je pro ně z litery zákona, konkrétně jeho závazná část, přímo určující a závazná.

## **2.2 Charakteristika právní úpravy POH ČR**

### **2.2.1 Proces schvalování POH ČR**

Jak již bylo řečeno POH ČR je upraven v zákoně o odpadech a to konkrétně v ustanovení §42 části sedmé, která zahrnuje i ostatní plány odpadového hospodářství. U jeho zpracování, projednávání a schvalování je vyloučena aplikace správního řádu<sup>84</sup>, jedná se tak o specifický proces, který je ale ostatně poměrně běžný u koncepčních nástrojů upravených v jiných právních předpisech. Vzhledem k ústřední povaze dokumentu, je POH ČR pořizován a zpracováván Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s příslušnými orgány veřejné správy a veřejností. Kvůli nadřazenosti toho koncepčního nástroje pro POH krajů, je tento plán projednán i s nimi v rámci samostatné působnosti. Stávající POH ČR je schválen na období 10 let, tedy pro roky 2003-2013 nicméně novelizací stávajícího nařízení byla prodloužena jeho platnost do 31. prosince 2014.

V procesu schvalování a tvorby POH ČR, hraje významnou roli poradní orgán Ministerstva životního prostředí na úseku odpadového hospodářství a tím je Rada pro odpadové hospodářství. Rada byla zřízena příkazem ministra č. 34/2004 ze dne 15. listopadu 2004, na základě ustanovení písm. g) bodu 4.2.3. části 4. Plánu odpadového hospodářství České republiky a jejím hlavním cílem je poskytovat svůj odborný náhled na danou problematiku a to v těchto směrech: 1. projednává plánování odpadového hospodářství na národní úrovni, 2. projednává vyhodnocení stavu odpadového hospodářství se zaměřením na plnění stanovených opatření, která jsou v působnosti ostatních ministerstev a krajů, 3. projednává navržená opatření pro podporu plnění Plánu odpadového hospodářství České republiky a předkládá ministrovi návrhy na aktualizaci Plánu odpadového hospodářství České republiky a návrhy na změny souvisejících právních předpisů v aktuálních termínech. Jedná se tak o orgán, který jednak významně ovlivňuje podobu výsledného POH ČR, ale i dbá o kontrolu plnění jednotlivých opatření. Rada má třicet členů a je tvořena průřezově řadou odborníků, politických zástupců, zástupcem univerzit atd.<sup>85</sup>

Veřejnost participuje na schvalovacím procesu formou připomínek, nicméně jí chybí, jakou formou se s nimi MŽP vypořádává, na rozdíl od POH krajů, kde je kraj povinen

---

<sup>84</sup> § 41 odst. 3, zákona č.185/2001 Sb., zákona o odpadech, ve znění pozdějších předpisů

<sup>85</sup> Viz článek 3 bod 3 Statutu Rady odpadového hospodářství.

připomínky vypořádat a toto vypořádání i zveřejnit. Analogicky by však MŽP mohlo postupovat stejně, už z důvodu jistoty adresátů veřejné správy. V rámci veřejnosti je důležitá i aktivita subjektů, která sdružuje jednotlivé společnosti působící na trhu odpadového hospodářství je jím například Česká asociace odpadového hospodářství, či například z druhé strany spektra Hnutí Duha, která se dlouhodobě zajímá o úroveň odpadového hospodářství a vydala na tomto poli řadu publikací.<sup>86</sup>

### 2.2.2 Právní forma POH ČR a s tím spojené problémy

Závazná část POH ČR je vydávána ve formě nařízení vlády<sup>87</sup>, jedná se o zajímavé řešení právní formy na úrovni celorepublikové koncepce, valná většina koncepčních materiálů s územní působností celého státu zpravidla vůbec nedosahuje závazných hledisek a už vůbec nemůžeme mluvit o formě normativního právního aktu. Původní právní úprava před novelou provedenou zákonem č. 477/2001 Sb. který novelizoval zákon o odpadech, počítala s tím, že závazná část POH ČR bude vyhlášována po schválení vládou ve formě sdělení a nikoliv nařízení vlády. Už v této době vyvolávala zvolená forma polemiky o závaznosti plánovacích dokumentů a jejich vzájemného vztahu v oblasti odpadového hospodářství.<sup>88</sup> Například se jednalo o to, do jaké míry může plán odpadového hospodářství kraje, jehož závazná část je vyhlášována obecně závaznou vyhláškou ovlivnit plán odpadového hospodářství obce.

Podle § 17 odst. 1 zákona o odpadech se na obce vztahují všechny povinnosti původců odpadů, nestanoví-li zákon jinak. Podle § 17 odst. 2 může obec ve své samostatné působnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, včetně systému nakládání se stavebním odpadem. Podle § 17 odst. 3 je obec povinna v souladu se zvláštními právními předpisy určit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat komunální odpad, který produkují, a zajistit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat nebezpečné složky komunálního odpadu (např. zbytky barev a spotřební chemie, zářivky, rozpouštědla). Tuto povinnost obec splní, zajistí-li pravidelný svoz těchto odpadů oprávněnou osobou. V tomto ohledu se tak mohlo stávat, že POH kraje zasáhl do výsledné odpadové koncepce na úrovni obce, umožňovala to dřívější formulace § 43 odst. 4 zákona o odpadech, která používala termín: „*že součástí POH kraje, budou i zásady pro nakládání s komunálními odpady a zásady pro vytváření jednotné a přiměřené sítě zařízení k nakládání s odpady (§ 43*

<sup>86</sup> Dostupné na <<http://www.hnutiduha.cz/publikace/tema/43>> .

<sup>87</sup> Nařízení vlády č. 197/2003 Sb., o Plánu odpadového hospodářství ČR, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>88</sup> VEDRAL, Josef. *Otázky kolem plánů odpadového hospodářství podle nového zákona* [online]. Iuristic.cz, 5. února 2002 [cit. 20. května 2014]. Dostupné na <[http://spravni.juristic.cz/129247/clanek/j\\_obce.html](http://spravni.juristic.cz/129247/clanek/j_obce.html)>.

odst. 4 písm. b) a e))“: Mohlo tak dojít ke kuriózní situaci, že kraj stanovoval, za jakých podmínek mají obce vybudovat skládku či spalovnu. V tomto případě by se dozajista jednalo o zásah do samostatné působnosti obce, jednak by takové jednání bylo v rozporu s § 104 odst. 2 Ústavy, podle kterého zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku a dále dle § 14 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích spolupracuje kraj při výkonu samostatné působnosti s obcemi a do jejich samostatné působnosti přitom zasahovat nesmí.<sup>89</sup>

Nicméně § 43 odst. 4 byl postupem času novelizován a došlo k přeformulování, kdy závazná část plánu odpadového hospodářství kraje stanoví konkrétní cíle, konkrétní opatření k jejich dosažení pro nakládání s odpady a už úplně odpadlo dřívější písmeno e. Z takové formulace je jasný akcent na koncepční řešení dané situace a nemyslím si, že by muselo nutně docházet k dřívějším obavám o nebezpečném zásahu do samostatné působnosti obce. Jedná se spíše o závazný podklad, předkládající rámcové řešení nakládání s odpady na území kraje, a předchozí obavy jsou dle mého názoru poměrně liché, nicméně se nedají zcela vyloučit.

Zajímavým příkladem je i skutečnost, kdy dle zákona o krajích v § 16 písm. a<sup>90</sup> je jasně dáno, že kraj se při vydávání obecně závazných vyhlášek v rámci samostatné působnosti řídí zákonem. Lze si tak představit, že pokud bychom se drželi striktně litery zákona, můžeme dojít k poměrně humornému závěru, že ač přes výslovně explicitně danou závaznost POH ČR vůči POH krajů, nelze kvůli formě nařízení vlády, pojímat POH ČR závazně a kraje se tak de facto nemusí tímto vrcholným plánovacím dokumentem řídit.<sup>91</sup> Reálně se však domnívám, že na krajské úrovni se takto jednotlivé kraje nechovají, stačí třeba jen nahlédnout do závazné části Plánu odpadového hospodářství Moravskoslezského kraje, kde jen hned zprvu jednoznačně vyjádřen záměr řídit se a být v souladu s POH ČR.<sup>92</sup> Dále to dokládá i celková koncepce závazné části POH MSK, kde jsou nejprve zmíněny opatření obsažená v POH ČR a následně jsou rozvíjena prostřednictvím opatření v závazné části MSK.<sup>93</sup> Zákonodárce si tak

---

<sup>89</sup> VEDRAL, Josef: Otazníky kolem plánů...

<sup>90</sup> Zákon č. 129/2009 Sb., zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>91</sup> VEDRAL, Josef: Otazníky kolem plánů...

<sup>92</sup> Závazná část Plánu odpadového hospodářství Moravskoslezského kraje vychází z Plánu odpadového hospodářství České republiky a je v souladu s jeho závaznou částí podle požadavku zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů ve znění pozdějších předpisů, část sedmá, § 43 odst. 2.

Závazná část POH MSK obsahuje všechny náležitosti stanovené v § 43 odst. 4 písm. a) až h) zákona o odpadech.

<sup>93</sup> Např. bod 3.4 Ukládání odpadů na skládky:

POH ČR: Provést prověrku provozu a technického stavu všech provozovaných skládek odpadů v termínu do 31. prosince 2004.

POH MSK: d) Provést prověrku provozu a technického stavu všech provozovaných skládek odpadů.

POH ČR: Pravidelně kontrolovat opatření stanovená v plánu úprav skládky u provozovatelů skládek s cílem sladit provoz a technický stav skládek s podmínkami stanovenými zákonem o odpadech a zvláštními právními

pravděpodobně neuvědomil zmíněné problematické části zákonné úpravy, a pokud by jednotlivé kraje rezignovaly na plnění POH ČR, pro stát by to v oblasti odpadového hospodářství představovalo nemalé problémy. Praxe však ukazuje, že jednotlivé kraje se POH ČR snaží naplňovat a to ne pouze jen teoreticky, ale i rozvinutím opatření, obsažených v POH ČR.

## 2.3 Struktura plánu odpadového hospodářství ČR

Je důležité si uvědomit, že celý POH ČR je vybudován na ideji předcházení vzniku odpadů a respektuje strukturu a hierarchii nakládání s odpady, kterou je: předcházet vzniku odpadu, příprava k opětovnému použití, recyklace odpadů (např. využití inertních stavebních odpadů, betonů a sutí pro výrobu stavebního recyklátu, jimž bude nahrazeno např. přírodní kamenivo) jiné využití odpadů (např. energetické= spalování ve spalovně odpadů), odstranění odpadů.<sup>94</sup> Celá legislativní úprava odpadového hospodářství a nakládání s odpady je velmi silně ovlivněna evropskou legislativou a je do jisté míry pro celé odpadové hospodářství určující<sup>95</sup>. POH ČR tak vychází a musí být v souladu se směrnicemi, které jsou implementovány do českého právního řádu a nařízeními EU, ale i koncepčními materiály v rámci EU. POH ČR je dokument, který je otevřený, tzn., může být průběžně doplňován pro potřeby, které plynou z norem EU, nebo po podstatné změně podmínek například dojde vlivem transpozice směrnice EU k důležitým změnám zákona o odpadech a POH ČR s ním musí být v souladu.

POH ČR, jako koncepční nástroj obsahuje poměrně klasickou strukturu koncepčního dokumentu, je dělen na čtyři základní části obsahuje: úvodní část, část analytickou, závaznou a směrnou.

### 2.3.1 Úvodní část

Úvodní část poskytuje základní informace o působnosti, platnosti, struktuře a obsahu POH ČR.<sup>96</sup> Dále uvádí demografii a geografii ČR, stav hospodářství a vývoj plánování odpadového hospodářství na území ČR. Z hlediska působnosti se jedná o území celé České republiky a druhově upravuje nakládání se všemi odpady krom odpadů uvedených § 2 odst. 1

---

předpisy do 31. prosince 2009.

POH MSK: Zajistit pravidelnou kontrolu opatření stanovených v plánu úprav skládky u provozovatelů skládek s cílem sladit provoz a technický stav skládek s podmínkami stanovenými zákonem.

<sup>94</sup> § 9a odst. 1, zákona č.185/2001 Sb., zákon o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, ta je explicitně uvedena v návrhu nového POH ČR 2015-2024, nicméně i stávající POH ČR je jí ovlivněn.

<sup>95</sup> Klíčovou hlavně pro POH ČR na následující období je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES.

<sup>96</sup> Dostupná ve Věstníku Ministerstva životního prostředí, říjen 2003, ročník XIII, částka 10, sdělení 33, s. 3-9.

písm. a-i zákona o odpadech<sup>97</sup>, to znamená, nevztahuje se na nakládání s odpadními vodami, které upravuje vodní zákon, odpady drahých kovů, radioaktivních odpadů atd. Z hlediska produkce odpadů je zásadní znát počet obyvatel a jeho vývoj do budoucna a celkovou úroveň členění ČR, aby se dal předjímat vývoj na poli odpadového hospodářství. Rovněž stav klíčových sektorů hospodářství ČR určuje skladbu jednotlivých druhů odpadů a z tohoto druhového schématu se pak odvíjí cíle, které si POH ČR klade.

### 2.3.2 Analytická část

Analytickou část reprezentuje část druhá: vyhodnocení stavu odpadového hospodářství ČR: ta popisuje celý stav odpadového hospodářství ČR.<sup>98</sup> Konkrétně analyzuje způsob nakládání s odpady na území ČR a další činnosti, které mají vliv na oblast hospodaření s odpady, stav odpadového hospodářství ČR v porovnání se státy EU. Aby bylo vůbec co analyzovat, je nutné mít k tomu potřebná data a údaje. K tomuto účelu byl zřízen v roce 2001 Informační systém odpadového hospodářství (ISOH), obsahuje data o produkci a nakládání s odpady a údaje o zařízeních pro úpravu, využívání a odstraňování odpadů. Vybraní původci odpadů a oprávněné osoby jsou povinni daná data každoročně ohlašovat.<sup>99</sup> Krom vyhodnocení stávajícího stavu jsou uvedeny i prognózy vývoje nakládání a produkce komunálních odpadů.

### 2.3.3 Závazná část

Nejdůležitější část z hlediska právních účinků a POH ČR vůbec, tvoří třetí část a to část závazná. Závazná část plánu odpadového hospodářství České republiky je vyhlášena ve formě nařízení vlády a tvoří jeho přílohu, stanoví rámcové cíle, rámcová opatření k jejich dosažení a upravuje soustavu indikátorů jejich hodnocení pro:

- 1, předcházení vzniku odpadů, omezování jejich množství a nebezpečných vlastností
- 2, nakládání s vybranými odpady podle části čtvrté zákona o odpadech
- 3, nakládání s dalšími odpady, zejména nebezpečnými
- 4, nakládání s odpady z obalů
- 5, využívání odpadů

---

<sup>97</sup> Věstník Ministerstva životního prostředí, říjen 2003, ročník XIII, částka 10, sdělení 33, s. 3-9.

<sup>98</sup> Tamtéž, s. 9-37.

<sup>99</sup> § 16 odst. 1 písm. g, zákona o odpadech „vést průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi, ohlašovat odpady a zasílat příslušnému správnímu úřadu další údaje v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem včetně evidenci a ohlašování PCB a zařízení obsahujících PCB a podléhajících evidenci vymezených v § 26. Tuto evidenci archivovat po dobu stanovenou tímto zákonem nebo prováděcím právním předpisem“.

6, snižování podílu odpadů ukládaných na skládky a podílu biologicky rozložitelné složky v nich obsažené

7, vytváření integrovaného systému nakládání s odpady

8, plnění podmínek pro předcházení vzniku odpadů podle přílohy č. 13 zákona o odpadech<sup>100</sup>

V souladu s tímto zákonným požadavkem se tato část člení do osmi kapitol, kdy každá obsahuje ve svém úvodním ustanovení hlavní cíl, který má být v určitém časovém horizontu dosažen a systém opatření který povede k jeho naplnění. Stávající závazná část se tak týká těchto okruhů:

- 1, Opatření k předcházení vzniku odpadů, omezování jejich množství a nebezpečných vlastností
- 2, Zásady pro nakládání s nebezpečnými odpady
- 3, Zásady pro nakládání s vybranými odpady a zařízeními podle části čtvrté zákona o odpadech
- 4, Zásady pro vytváření jednotné a přiměřené sítě zařízení k nakládání s odpady
- 5, Zásady pro rozhodování ve věcech dovozu a vývozu odpadů
- 6, Podíl recyklovaných odpadů
- 7, Podíl odpadů ukládaných na skládky
- 8, Maximální množství organické složky ve hmotě ukládané do skládek

Tyto základní body závazné části jsou každoročně vyhodnocovány podle jednotlivých indikátorů, což jsou jednoduše řečeno informační výstupy toho, co má být kontrolováno, které se statisticky sbírají a propočítávají dle jednotlivých matematických postupů obsažených v metodických pokynech. Veškeré shrnutí toho jak je POH ČR plněn, pak obsahují hodnotící zprávy.<sup>101</sup>

Závazná část, jak již bylo několikrát řečeno, prostupuje do závazných částí POH krajů a ty s ní, i přes problematickou právní úpravu formy, musí být v souladu a tato hierarchie končí plánem odpadového hospodářství obce, který je vázán na kraj a tím pádem i na POH ČR. Lze to velmi demonstrativně ukázat na příkladu. Pokud si například vezmeme osmou část závazné části POH ČR, v té je stanoven cíl snížit maximální množství biologicky rozložitelných komunálních odpadů ("BRKO") ukládaných na skládky tak, aby podíl této složky činil v roce 2010 nejvíce 75 % hmotnostních, v roce 2013 nejvíce 50 % hmotnostních a výhledově v

---

<sup>100</sup> § 42 odst. 5, zákona č. 185/2001 Sb., zákon o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>101</sup> Dostupné na [www.mzp.cz](http://www.mzp.cz).



roce 2020 nejvíce 35 % hmotnostních z celkového množství BRKO vzniklého v roce 1995. Kraje jsou pak povinny tyto údaje konkretizovat např. zvyšovat v maximální možné míře materiálové využití druhů odpadů tvořících BRKO vytříděných z komunálního odpadu, například papíru a lepenky, obce pokud samozřejmě mají povinnost zpracovat POH obce, by měly jít ještě dále a promyslet systém jak konkrétně zlepšit třídění papíru v obci, s ohledem na místní podmínky, sběrné kapacity atd.

Jednotlivé subjekty se tak reálně i chovají, zajišťují to ostatně i jednotlivé metodiky, které slouží k upřesnění postupu zpracování jednotlivých koncepčních materiálů, z těch je zřejmé, že zpracovatelé plánů odpadového hospodářství jsou povinni při tvorbě plánů odpadového hospodářství vycházet z POH ČR a plně je s nimi provázat a sladit.<sup>102</sup> Opravdu se tak děje, důkaz lze najít v podstatě v každém POH kraje nebo POH obce.

Jinou rovinnu pak představuje rovina faktická, kdy je zřejmé, že například v oblasti biologicky rozložitelných odpadů se České republice nepodařilo splnit cíl vytyčený pro rok 2013. V roce 2013 mělo být uloženo na skládky 75 % BRKO (pro rok 2020 pak má jít pouze o 35 %) oproti produkci za rok 1995. V současné době zatím nejsou dostupná konečná data plnění, ale z předběžných údajů vyplývá, že cíl pro rok 2013 pravděpodobně nebyl splněn.<sup>103</sup> Česká republika tak bude muset Evropské komisi dokazovat, že učinila veškerá opatření nutná k tomu, dostala závazku, který si vytyčila v POH ČR a který vyplýval z příslušné směrnice o skládkách odpadů. Bude tak dozajista vycházet z jednotlivých zpráv o plnění POH ČR a dat sesbíraných prostřednictvím systému ISOH a pravděpodobně tak deklarovat, že po technické i legislativní stránce učinila vše pro cíl, který si vytkla. Pokud to nebude dostatečně přesvědčivé, lze očekávat i sankční jednání ze strany Evropské komise.

Závazná část POH ČR, jak již bylo zmíněno, je závaznou i pro rozhodovací a jiné činnosti příslušných správních úřadů, krajů a obcí v oblasti odpadového hospodářství. Ta se například projevuje v oblasti přenesené působnosti krajů. Krajské úřady vydávají souhlasy<sup>104</sup> k provozování zařízení k nakládání s odpady a kontrolují, jak jsou právníckými osobami, fyzickými osobami oprávněnými k podnikání a obcemi dodržována ustanovení právních předpisů a

---

<sup>102</sup> *Metodický pokyn ke zpracování POH původce* [online]. mzp.cz, 27. května 2014 [cit. 27. května 2014]. Dostupné na < [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/4F3CECD1ABFB81A7C1256FAF003EAC33/\\$file/plan-odpadoveho-el.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/4F3CECD1ABFB81A7C1256FAF003EAC33/$file/plan-odpadoveho-el.pdf)>. např. již stať v úvodním ustanovení: „Metodický návod pro zpracování POH – obce je doporučeným postupem. Obec může postupovat při zpracování podle jiného schématu, ale vždy musí vycházet ze zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a předpisů ho provádějících, zejména § 28 vyhlášky MŽP č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady ve znění pozdějších předpisů, **POH ČR a závazné části POH příslušného kraje.**

<sup>103</sup> *Informace MŽP k průběhu jednání sněmovního výboru pro životní prostředí o novele zákona o odpadech* [online]. mzp.cz, 27. května 2014 [cit. 27. května 2014] Dostupné na [http://www.mzp.cz/cz/news\\_140527\\_informace\\_odpady](http://www.mzp.cz/cz/news_140527_informace_odpady).

<sup>104</sup> § 14 zákona č. 185/2001 Sb., zákon o odpadech, ve znění pozdějších předpisů

rozhodnutí ministerstva a jiných správních úřadů v oblasti odpadového hospodářství, do této činnosti se dozajista promítá i POH ČR. Kraje tak při schvalování např. nových spaloven odpadů budou brát v úvahu odklon EU od tohoto způsobu nakládání s odpady (který může být promítnut do POH ČR) a nemusí tak souhlas k provozu tohoto zařízení udělit, pokud tak bude explicitně stanoveno i v POH ČR, neměli by to, aniž by porušovali svou zákonnou povinnost, ani udělat. Samozřejmě tento příklad je poněkud absurdnějšího rázu, nicméně plně demonstruje závazné účinky, jaké POH ČR má. Podobně se tato závazná role závazné části projevuje i v přenesené působnosti obcí s rozšířenou působností, které se např. vyjadřují ke zřízení zařízení pro odstraňování odpadů v územním a stavebním řízení či např. ke zřízení malých zařízení pro biologické zpracování odpadů.

### 2.3.4 Směrná část

Směrná část POH ČR definuje podmínky a nástroje pro splnění stanovených cílů, systém řízení změn v odpadovém hospodářství, systém kontroly plnění POH ČR, právní podklad pro cíle a opatření stanovená v závazné části, soustavu indikátorů ke sledování změn v odpadovém hospodářství, stávající POH ČR vizi rozvoje úpravy a stavu odpadového hospodářství ČR po vstupu do EU<sup>105</sup>, nicméně to je již poměrně zastaralejší vize, jelikož členem EU je ČR od roku 2004. Nosnou páteří této části jsou především jednotlivé nástroje, kterým koncepce připravuje v podstatě půdu pro jejich realizaci a vykresluje jejich možné a žádoucí účinky v budoucnu. Jde tak o zajímavou situaci, kdy koncepční nástroj představuje rámcovou vizi toho, jak budou působit na úseku odpadového hospodářství ČR jednotlivé ostatní nástroje. Jedná se tedy o normativní nástroje, ekonomické nástroje, dobrovolné nástroje, administrativní a informační nástroje.<sup>106</sup>

### 2.3.5 Programy předcházení vzniku odpadů

Z § 42 odst. 2 zákona o odpadech vyplývá, že POH ČR by měl obsahovat i programy předcházení vzniku odpadů, ve stávajícím POH ČR takové programy zahrnuté nejsou, nicméně tento požadavek naplňuje do jisté míry hned první bod závazné části POH ČR, která představuje prevenční opatření v oblasti předcházení vzniku odpadů. Tento akcent přinesla novela zákona o odpadech, konkrétně zákon č. 154/2010 Sb. jako reakce na již několikrát zmíněnou

<sup>105</sup> Věstník Ministerstva životního prostředí, říjen 2003, ročník XIII, částka 10, sdělení 33, s. 44-52.

<sup>106</sup> Tamtéž.

směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES, která stanovila požadavek zpracovat koncepční dokument a to konkrétně Národní plány předcházení vzniku odpadů do 12. prosince 2013. Vzhledem k tomu, že do POH ČR zpracovány nebyly, došlo k vydání samostatného návrhu tohoto programu MŽP.<sup>107</sup> Jedná se však o dočasné řešení vzhledem k tomu, že tyto plány jsou již součástí POH ČR na období 2015-2024, nicméně se bylo potřeba vyhnout postihu Evropské komise, která jasně stanovila požadavek a konkrétní datum, kdy tyto programy mají být schváleny.

## 2.4 Shrnutí

V devadesátých letech po pádu minulého režimu se plánování v oblasti odpadového hospodářství začíná konečně vyvíjet, nicméně se jedná o pozvolný proces a původní plány spíše obsahují informační rámec toho, jaký stav panuje v oblasti odpadového hospodářství, než aby navrhovaly konkrétní cíle a opatření. Situace se mění s příchodem historicky třetího zákona o odpadech, který aplikuje požadavky EU a přináší komplexní koncepční řešení v oblasti odpadového hospodářství a to tím, že zavádí třístupňovou koncepční strukturu plánů odpadového hospodářství ČR, tedy i POH ČR. Krátce po přijetí se POH ČR nevyhýbá polemice z hlediska vhodné zvolené formy a jeho závaznosti postupující skrze POH krajů a POH obcí<sup>108</sup>, avšak ukazuje se, že praktický vývoj tyto obavy nenaplnuje. Dochází spíše k problematickému faktickému plnění POH ČR, kdy ČR nedokázala naplnit určité požadavky vyplývající z cílů ze směrnic EU a samotné vytčené cíle v POH ČR.<sup>109</sup> I přes tyto problémy je POH ČR velmi významným unikátním koncepčním nástrojem, představující rámec pro činnost orgánů veřejné správy a podsadou pro ostatní nástroje ochrany životního prostředí užívané v oblasti odpadového hospodářství. Na závěr tohoto shrnutí je potřeba zmínit, že již byl připraven nový POH ČR na roky 2015-2024 (v době psaní této práce se nachází v připomínkovém řízení), několikrát v této části zmíněný, který již plně reaguje na požadavky EU, má v sobě zakomponované programy předcházení vzniku odpadů a navazuje na Sedmý akční plán ochrany životního prostředí. V souladu se změnou POH ČR se chystá i změna zákona o odpadech a zákona o obalech, které akcentují podobné požadavky EU jako navrhovaný POH ČR.

---

<sup>107</sup> Dostupný na [http://www.mzp.cz/cz/predchazeni\\_vzniku\\_odpadu](http://www.mzp.cz/cz/predchazeni_vzniku_odpadu).

<sup>108</sup> VEDRAL, Josef: *Otazníky kolem plánů...*

<sup>109</sup> *Informace MŽP k průběhu jednání sněmovního výboru pro životní prostředí o novele zákona o odpadech* [online]. mzp.cz, 27. května 2014 [cit. 27. května 2014] Dostupné na [http://www.mzp.cz/cz/news\\_140527\\_informace\\_odpady](http://www.mzp.cz/cz/news_140527_informace_odpady).

Z hlediska klasifikačních hledisek zmíněných v obecné části, lze tedy shrnout, že POH ČR je koncepční nástroj ochrany životního prostředí. A to proto, že jeho účelem je především rozvoj opatření sloužících primárně k ochraně životního prostředí v oblasti odpadového hospodářství. Jedná se o nástroj, který je orientován na střední časové období a to deseti let. Z hlediska územní působnosti dopadá na území celé České republiky. Jedná se o koncepční nástroj závazný, tato závaznost je explicitně stanovena zákonem.

### 3. Lesní hospodářské plány a osnovy

Vedle Oblastních plánů rozvoje lesů, představují LHP a LHO klíčové koncepční nástroje pro hospodaření v lesích. Jsou upraveny v zákoně o lesích v § 24-27 v hlavě čtvrté, která nese příznačný název: Předpoklady trvale udržitelného hospodaření v lese. Jako takové tak neslouží pouze čistě hospodářskému hledisku využívání lesa, nýbrž rozvíjí i aspekt environmentální ochrany a akcentují jedno z nejdůležitějších hledisek a to zachování adekvátního stavu životního prostředí pro příští generace a to konkrétně v oblasti ochrany lesa jako jedné z jeho složek.

#### 3.1 Vývoj právní úpravy lesního plánování

Potřeba koncepčního plánování v oblasti lesního hospodářství není historicky nástrojem neobvyklým, jedná se zejména o období průmyslové revoluce, kdy vlivem výrazného rozvoje průmyslu dochází ke značnému plošnému odlesnění a vyvstává tak potřeba nějakým způsobem regulovat tuto činnost a nastavit ji tak, aby nedošlo k totální devalvaci krajiny a vymizení zdrojů dřevní hmoty.<sup>110</sup>

Z hlediska prvorepublikové legislativy se jednalo o zákon č. 82/1918 Sb., o prozatimní ochraně lesů, která navazovala na stávající hospodářské plány a nařizovala majitelům lesů dle nich hospodařit např. § 1 výše uvedeného zákona: „*Majitelé lesů, hospodařící na lesích dle pevných hospodářských plánů, jsou povinni dále hospodařiti dle těchto plánů, pokud se nepřičí ustanovením § 2 a 3.*

*Majitelé lesů, kteří nehospodaří dle pevných hospodářských plánů, jsou povinni každé mýcení ohlašovati měsíc předem příslušnému politickému úřadu. Nedojde-li do měsíce zákaz mýcení, je majitel k mýcení oprávněn.*“

Na tento zákon navázal zákon č. 37/1928 Sb. o zatimní ochraně lesů, který pokračoval v povinnosti hospodařit dle stávajících lesních hospodářských plánů, nicméně již nutil vlastníky lesů, kteří tuto povinnost neměli, aby tak učinili: viz např. § 1 odst. 4 tohoto zákona: „*Vláda se zmocňuje, aby nařízením rozšířila povinnost hospodařiti podle hospodářských plánů i na majitele lesů, kteří podle dosud platných předpisů nemají té povinnosti, a aby stanovila dobu, do které nutno hospodářské plány poříditi*“. Dochází tak rozšíření povinnosti zpracovat LHP i na ostatní subjekty a tím pádem i k rozšíření ochrany na ostatní lesní celky. Tato po-

---

<sup>110</sup> DROBNÍK, Jaroslav. Koncepční nástroje ochrany lesa v českém právu. In DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V. (ed). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta ediční středisko, 2003, s. 107.

vinnost se v této době vztahuje na všechny hospodářské lesní celky přesahující 50 ha, a které v tehdejší době zahrnovaly téměř 85 % lesů na území ČSR.<sup>111</sup>

V období po roce 1948 dochází vzhledem ke komunistickému převratu k velkým přesunům majetku směrem ke státu a na tuto skutečnost reaguje zákon č. 166/1960 Sb., o lesích a lesním hospodářství (lesní zákon), který potřebu vypracování LHP stanovuje na všechny lesní celky: viz § 24 odst. 1: *„Lesní hospodářské plány se vypracovávají na desetileté období pro všechny lesy v rámci lesních hospodářských celků, které se vytvářejí bez ohledu na vlastnictví, se zřetelem k produkčním a ostatním ekonomickým podmínkám“*. Tento lesní zákon byl pak posléze nahrazen zákonem č. 61/1977 Sb. a zákonem České národní rady 96/1977 Sb. o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství, došlo tak jistě dvoukolejnosti zákonné úpravy, nicméně v oblasti koncepčních nástrojů se nic zásadního nezměnilo.

Po roce 1989 dochází k přijetí nového zákona č. 289/1995 Sb., stávajícího lesního zákona, který akcentuje změnu režimu a dochází, tak k zásadním změnám ve společensko-ekonomickém vývoji. Nový lesní zákon přináší především dle důvodové zprávy k tomuto zákonu tyto nové směry:

- zvyšuje se význam mimoprodukčních funkcí lesů
- lesní pozemky a lesní porosty se vrací jejich původním vlastníkům a dochází k privatizaci činností v lesním hospodářství
- vyžaduje se intenzivnější a efektivnější ochrana lesních pozemků
- lesní porosty jsou vážně poškozeny působením negativních civilizačních vlivů
- chybí právní úprava pro zabezpečení diferencovaného hospodaření v lesích zejména z pohledu zabezpečení mimoprodukčních funkcí lesa
- nezbytnost racionalizace a zkvalitnění výkonu státní správy s cílem zvýšení její účinnosti.

Toto nové pojmání se přirozeně projevuje a musí být promítnuto do koncepčních nástrojů v oblasti lesního plánování, kdy lze zdůraznit především mimoprodukční funkci lesa. Jde tak o odklon od stávajícího směru, který byl zaměřen spíše na hospodářské využívání lesa a nerozvíjel v patřičné míře jeho ochranu, jako jedné z nejvýznamnějších složek životního prostředí.

---

<sup>111</sup> DROBNÍK: Koncepční nástroje ochrany..., s. 108.

## 3.2 Charakteristika LHP a LHO

Jak již bylo řečeno v obecné části, LHP a LHO nejsou zrovna typickými koncepčními dokumenty. Je to dáno zejména formou ve, které jsou schvalovány a tím je, správní akt.<sup>112</sup> Koncepční materiály jsou ve valné míře spíše rámcovým vodítkem jak rozvíjet ochranu životního prostředí v určité oblasti. LHO a LHP byly historicky určeny především k tomu, aby se nevyčerpal potenciál lesa a bylo z něj ještě možno těžit. Oblast environmentální ochrany přichází až později a z LHO a LHP se tak stávají nástroje ochrany lesa, ač to původně ne zcela bylo zamýšleno. Ač se v § 27 odst. 5 lesního zákona mluví přímo o tom, že na řízení o schvalování plánů nebo povolování jejich se změn se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, s výjimkou rozhodování o námitkách, z materiálního hlediska se však o správní akty bezesporu jedná.<sup>113</sup> Rozhodují o právech a povinnostech vlastníka lesa, přesněji jak v tomto lesním celku hospodařit, jedná se o formu schvalovacího správního aktu, tzn. svolení k činnosti je potřeba dát ještě před tím, než k ní dochází a o schválení rozhoduje orgán státní správy lesů.

### 3.2.1 Lesní hospodářské plány

LHP jsou upraveny v § 24 lesního zákona, přičemž jsou jako LHO konkretizovány vyhláškou č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování. Tato konkretizace je velmi podrobná a přináší tak velmi důležité vodítka pro obsahovou část LHP, která je v lesním zákoně upravena velmi kuse. LHP jsou nástrojem vlastníka lesa a zpracovávají se zpravidla na 10 let<sup>114</sup> Je zde tak předznamenána úloha vlastníka lesa, který by se měl aktivně podílet na vypracování LHP, tzn. zabezpečit jejich vypracování a poskytnout zpracovateli potřebnou součinnost. Časový úsek deset let je poměrně obvyklý, nicméně slovo zpravidla předznamenává, že ve zvláštních případech se může jednat o dobu kratší či delší.<sup>115</sup> LHP jsou povinni vypracovat vlastníci lesa s rozlohou nad 50 ha, hospodařit dle plánu však mohou i ti vlastníci, kteří tohoto plošného parametru nedosahují.

LHP se skládají ze závazné části a části doporučující. Závaznou je maximální celková výše těžeb a minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu.<sup>116</sup> Tento požadavek je poměrně logický, protože při těžbě dochází k největšímu zásahu do ekosystému

---

<sup>112</sup> DIENSTBIER: *Procesněprávní aspekty...*, s. 83.

<sup>113</sup> Tamtéž.

<sup>114</sup> § 24 odst. 1, zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>115</sup> STANĚK, Jiří. *Lesní zákon v teorii i praxi. Úplné znění zákona s komentářem*. 1. vydání. Písek: Matice lesnická, 1996, s. 77.

<sup>116</sup> § 24 odst. 2, zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

lesa a měla by tak být daná pevná hranice této činnosti. Jistým nelogickým požadavkem je stanovit podíl melioračních a zpevňujících dřevin pouze při obnově porostu, jelikož tyto dřeviny danou funkci plní i v průběhu produkčních let lesa a tak vázanost pouze na moment obnovy není zrovna žádoucím. Problematickým je rovněž požadavek stanovit pro lesy ve vlastnictví obcí jako státním lesům závazně minimální plošný rozsah výchovných zásahů v porostech do 40 let věku. Je totiž nabíledni, zdali je tato povinnost v souladu s č. 11 odst. 4 Ústavy, neboť stát může přísnější podmínky stanovit pouze ve vztahu sám k sobě nikoliv k obcím, které jsou pak diskriminovány vůči jiným vlastníkům lesa krom státu.<sup>117</sup>

Obsahovou část LHP dle výše zmíněné vyhlášky tvoří textová část, hospodářská kniha a lesnické mapy. Už jen z tohoto dělení je poměrně jasné, že LHP jako koncepční nástroj je velmi podrobného charakteru a odlišuje se velkou měrou od ostatních koncepčních nástrojů, právě svým akcentem na podrobné zachycení stavu lesa ale i přísným a hlavně závazným regulativním opatřením hospodářského nakládání s lesem.

Textová část plní popisnou funkci, především identifikuje vlastníka lesa, poskytuje základní údaje o zpracovateli plánů, zhodnocuje přírodní poměry, příslušnost k lesním přírodním oblastem, zhodnocení stavu lesa a dosavadního hospodaření, technickou zprávu atd. Na textovou část navazuje hospodářská kniha, která obsahuje údaje jednak o stavu lesa dále návrh hospodářských opatření a plochovou tabulku. Musí obsahovat výši a umístění mýtních těžeb a minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin. Můžeme tak říci hodně zjednodušeně, že tato část reprezentuje jisté cíle a konkrétní opatření, jako typický rys koncepční nástroje. Obsahovou část uzavírají lesnické mapy, které vymezují prostorové rozdělení lesa.

Návrh LHP je potřeba předložit orgánu státní správy lesů ve dvou vyhotoveních a nejpozději do 60 dnů po skončení platnosti předchozího plánu.<sup>118</sup> V tomto případě se jedná o příslušný Krajský úřad, pokud se nejedná o vojenské lesy. Orgán státní správy lesů tento plán schválí, pokud není v rozporu s lesním zákonem a zákony ostatními.<sup>119</sup> Pokud je plán schválen, je potřeba, aby vlastník lesa v přiměřené lhůtě, kterou mu uložil orgán státní správy lesů, předložil upravený plán nebo do třiceti dnů od vyrozumění o neschválení plánu podal u tohoto orgánu námitky, na proces rozhodování o námitkách je výjimečně aplikován správní řád.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 80.

<sup>118</sup> § 27 odst. 1 lesního zákona

<sup>119</sup> Především se zákonem o ochraně přírody a krajiny, ke vztahu LHP a LHO k plánům péče a celkově k tomuto zákonu se budu věnovat v samostatné kapitole

<sup>120</sup> § 27 odst. 5 lesního zákona



### 3.2.2 Lesní hospodářské osnovy

LHO představují zmenšenou formou LHP a jako takové slouží k podchycení lesů, které svoji rozlohou nepřekračují 50 ha. Jsou upraveny v § 25 lesního zákona. Úkolem LHO je především zjištění stavu lesa, ale i umožnění výkonu státní správy lesů. Tyto lesy velmi často vlastní soukromé osoby, ať už právnické či fyzické. Nejedná se tak o státní lesy, pro které se vždy vypracovávají LHP, i když je stát pouhým spoluvlastníkem.<sup>121</sup> Doba platnosti osnov je formulována stejně jako u LHP a to na dobu zpravidla deseti let. Záměr zadat zpracování osnovy vyhláší orgán státní správy lesů obecně závaznou vyhláškou.<sup>122</sup> V tomto případě jím není krajský úřad, ale obecní úřad obce s rozšířenou působností.<sup>123</sup> Zde se jedná o pojem, který již legislativně neodpovídá stávajícím poměrům, nicméně nebyl změněn a to konkrétně ten, že záměr se nevyhláší obecně závaznou vyhláškou, ale nařízením obce, neboť jde o výkon přenesené působnosti dle lesního zákona.

Dále se jedná o možnost, aby fyzické i právnické osoby, které vlastní lesy o menší výměře než 50 ha, tedy ty, které typologicky odpovídají osobám na které se LHO vztahují, mohly v termínu, stanoveném orgánem státní správy lesů, oznámit své hospodářské záměry a požadavky na zpracování osnovy. Tato možnost je stanovena z toho důvodu, aby tzv. „zapomenutí“ vlastníci mohli navrhnout rozšíření zřizovacího obvodu-tedy rozšíření lesních pozemků, na které se osnovy budou vztahovat.<sup>124</sup>

Podobně jako u LHP i u LHO je vlastník lesa, v tomto případě od 3ha, povinen závazně dodržovat celkovou výši těžeb a podíl melioračních a zpevňujících dřevin, rozdíl je pouze v tom, že u opravdu malých lesů do 3 ha je vlastník lesa vázán pouze celkovou výší těžeb nikoliv už podílem dřevin.<sup>125</sup>

Obsahově je LHO velmi podobná LHP. Stejně jako u LHP jsou obsahové podrobnosti LHO upraveny ve vyhlášce 84/1996 Sb. o lesním plánování. Obsahuje všeobecnou část, která plní funkci textové části u LHP. Podrobné údaje pro porosty, porostní skupiny či etáže a dřeviny, tedy jen atomizovaná hospodářská kniha a dále pak plochovou tabulku obsahující výčet parcel pozemků určených k plnění funkce lesa, lesnickou mapu a vlastnické separáty.

Význačným odlišujícím prvkem LHO od LHP je fakt, že jsou pro vlastníka lesa orgánem státní správy lesů vyhotoveny bezplatně.<sup>126</sup> Jedná se tak patrně o snahu motivovat vlast-

---

<sup>121</sup> STANĚK, Jiří. *Lesní zákon...*, s. 80.

<sup>122</sup> § 25 odst. 2 lesního zákona

<sup>123</sup> § 48 odst. 2 písm. d) lesního zákona

<sup>124</sup> DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon...*, s. 85.

<sup>125</sup> § 25 odst. 3 lesního zákona

<sup>126</sup> § 25 odst. 4 lesního zákona

níky lesa, aby podle LHO skutečně hospodařili a aby tak byla koncepčně pokryta většina lesů na území ČR.

Je ještě nutno uvést, že LHO a LHP vycházejí z jiného koncepčního materiálu a těmi jsou Oblastní plány rozvoje lesů. Které jsou upraveny v § 23 lesního zákona a specifikovány ve vyhlášce č. 83/1996 Sb. Oblastní plány představují rámcové doporučení pro zpracování LHO a LHP a stanovují zásady hospodaření v lesích dle přírodních lesních oblastí. Z hlediska formy si nesou patrně znaky osvědčení, kterým Ministerstvo zemědělství jako zadavatel dává najevo, že zpracované plány odpovídají zadání. Teprve dnem vydání osvědčení se návrh oblastních plánů rozvoje lesů stává dokumentem se všemi dopady vyplývajícími z prováděcí vyhlášky.<sup>127</sup>

### 3.2.3 Zpracovatelé LHO a LHP

Vzhledem k tomu, že koncepční nástroje LHO a LHP jsou velmi podrobnými a po odborné stránce složitými dokumenty, je přímo ze zákona stanovena explicitně povinnost, aby byly zpracovány fyzickými nebo právníckými osobami, které mají k této činnosti udělenou licenci.<sup>128</sup> Jedná se tak o osoby, které mají odborné lesnické vzdělání vysokoškolského směru a odbornou praxi alespoň deset let.<sup>129</sup> Tyto předpoklady dále konkretizuje vyhláška Ministerstva zemědělství č. 100/1996 Sb. kterou se stanoví náležitosti žádosti o udělení licence v lesním hospodářství a podrobnosti o udělování licencí v lesním hospodářství. V minulosti obsahovala problémový § 3<sup>130</sup>, který ve vysoké míře, nad rámec zákona, konkretizoval lesnickou praxi a znevýhodňoval tak potencionální jinak vhodné zájemce o udělení licence. Ze soudních rozhodnutí týkající se této otázky se například jedná o rozhodnutí Vrchního soudu v Praze z roku 1999.<sup>131</sup> V té se žalobce jistý Ing. Jaroslav K. dovolával zrušení rozhodnutí Ministerstva zemědělství o neudělení licence, právě z toho důvodu, že výše zmíněná vyhláška, která v rozporu se zmocnění v § 44 odst. 5<sup>132</sup> neúměrně rozšiřuje podmínky udělení licence dané zákonem. Ministerstvo se naopak odvolávalo právě na zmíněnou vyhlášku a nic neade-

---

<sup>127</sup> DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon...*, s. 75.

<sup>128</sup> § 26 odst. 1 lesního zákona.

<sup>129</sup> § 42 odst. 1,2 lesního zákona.

<sup>130</sup> „Při posuzování podmínek pro udělení licence se do doby trvání odborné lesnické praxe započítává pouze doba výkonu odborných činností v lesním hospodářství, za něž se považuje též hospodářská úprava lesů, lesnické školství, lesnický výzkum a státní správa lesů; u licence udělované podle § 26 odst. 1 lesního zákona je třeba doložit alespoň pět let praxe v hospodářské úpravě lesů.“

<sup>131</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 8. 1999, čj. 5 A 136/97-17.

<sup>132</sup> Ministerstvo stanoví právním předpisem náležitosti žádosti o udělení licence a další podrobnosti o udělování licencí.

kvátního v ní nespátřovalo. Vrchní soud rozhodl ve prospěch žalobce, kdy uznal, že výše uvedené zmocnění, které je mimochodem velmi abstraktní a obecné, nemůže být konkretizováno nad rámec povinností uvedených v § 41 a 42 lesního zákona a ukládat tak další povinnosti pro udělování licencí, konkrétně na základě tohoto zákonného zmocnění jinak vymezit podmínky pro udělení licence, tj. stanovit oproti zákonu (který požaduje určitou dobu odborné lesnické praxe jakéhokoli druhu), že pro ten který konkrétní případ se odbornou lesnickou praxí rozumí toliko praxe jen určitého druhu a po jakou dobu. Zmíněný § 3 vyhlášky byl posléze zrušen vyhláškou 324/2003 Sb., která novelizovala stávající.

Odborníky v oblasti lesního plánování a hospodářství je také kritizován momentální personální a odborný stav osob, které LHO/LHP vytvářejí.<sup>133</sup> V minulosti byly LHP tvořeny odborníky pracující v Ústavu úpravy lesů Brandýs nad Labem, kterých čítalo zhruba kolem 200-300 osob a které zajišťovaly tvorbu plánů dle stanoveného plánu a harmonogramu na deset let. Se změnou režimu a následně s příchodem nového lesního zákona dochází k privatizaci této činnosti, kdy dochází k vydání rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 30. 12 1996, kterým byl stanoven nově předmět činnosti výše uvedeného Ústavu, z kterého odpadla činnost zajišťovat zpracování lesních hospodářských plánů.

V důsledku toho došlo jednak k odchodu zhruba 190 pracovníků Ústavu a následně k udělení 100 licencí soukromým osobám, které vytvořily personální zajištění pro vytváření LHO/LHP. V důsledku privatizace bohužel nedošlo ke zkvalitnění služeb, ale spíše k jejímu zdražení a v některých případech až čtyřnásobně oproti minulé ceně. Dále se porušil i územní princip vypracování LHO/LHP, což neslo postupně zvýšené náklady na vypracování plánů a při stávající ceně za vypracovaná díla, se zpracovatelé dostávali do finančních problémů a tak se výrazně zeštíhlilo portfolium těchto osob.<sup>134</sup>

K roku 2013 tak funkci zpracovatelů LHO a LHP vykonává 80 osob, což je stav velmi nízký a dozajista se to projevuje na kvalitě vypracovaných děl. Autoři zmíněného článku navrhují tuto situaci vyřešit zejména návratem k územnímu systému, kdy za vypracování plánů budou odpovědny určité designované osoby, jejichž územní působnost bude vymezena jistým regionem a ty pak budou spolupracovat s vlastníky jednotlivých lesů při jednotlivých úkonech nutných pro vypracování LHO a LHP.

---

<sup>133</sup> SIMON, Jaroslav, PODLENA, Richard, KADLEC, Jaroslav. *Lesní hospodářské plány: Změny postavení a aktivit zařízení LHP v posledních desetiletích* [online]. silvarium.cz, 27. června 2013 [cit. 5. června 2014]. Dostupné na <http://www.silvarium.cz/lesnicka-prace-c-1-13/lesni-hospodarske-plany-zmeny-postaveni-a-aktivit-zarizovatele-lhp-v-poslednich-desetiletich>.

<sup>134</sup> Tamtéž.

Osobně se mi tento nápad jeví jako rozumný, nicméně se obávám jistého působení ekonomických činitelů, kdy je pochybné, zda by byl daný systém ufinancovatelný, důležité je také vzít potaz, pokud by došlo k návratu k územnímu principu působnosti zpracovatelů, jak by se zajistila jejich personální kapacita, pokud již teď je těchto osob nedostatek. Rozhodně je však potřeba vést minimálně diskuzi o těchto nedostatcích, už jen kvůli kvalitě LHO a LHP, které jsou touto situací ohroženy.

### 3.3 Vztah LHO a LHP k zákonu o ochraně přírody a krajiny

LHO a LHP jako i jiné koncepční nástroje nejsou od ostatních koncepcí odděleny, ale vzájemně se prolínají s ostatními nástroji a instituty práva životního prostředí. Tento vztah se u ochrany lesa ve velké míře projevuje právě ve styku s instituty a koncepčními nástroji upravenými zákonem o ochraně přírody a krajiny.<sup>135</sup>

V minulosti se jednalo zejména o § 90 odst. 4, který stanovoval závaznost zákona o ochraně přírody a krajiny a jeho prováděcích předpisů vůči předpisům o lesích, vodách, územnímu plánování a stavebnímu řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství. Toto ustanovení zejména fungovalo k tomu, aby docházelo k jasné aplikaci ZOPK a zdůraznil se akcent ochrany přírody v jiných odvětvích.<sup>136</sup> Nicméně byl zrušen<sup>137</sup>, což je patrně škoda, jelikož se domnívám, že teď závisí na úpravě toho daného konkrétního předpisu, zdali zahrne ochranu dané složky na patřičné úrovni a zároveň opět může docházet k jistým kolizím, kdy jistou otázku upravuje ZOPK i odvětvové předpisy a situace tak může být dle mého názoru poměrně nejasná.

Les z hlediska pojmání v § 3 odst. 1 písm. b ZOPK tvoří významný krajinný prvek, kterému je poskytována náležitá ochrana. Především pak úprava v § 4 odst. 2 zdůrazňuje ochranu před poškozováním a ničením, stabilizační funkci krajinného prvku tedy i lesa a velmi důležitý institut závazného stanoviska orgánu ochrany přírody v případě zásahů do krajinného prvku.

Pro LHO a LHP je následně směrodatný § 4 odst. 3 ZOPK, který určuje, že pro schválení těchto koncepčních nástrojů je nutné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Dále je nutné k činnostem, jako je: odlesňování a zalesňování pozemků nad 0,5 ha a k výstavbě lesních cest a lesních melioračních systémů. V případě, že dochází k pěstebním a těžebním zása-

<sup>135</sup> 114/1992 Sb., zákon o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>136</sup> BOROVIČKOVÁ, Hana. In MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana a kolektiv. (ed). *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 340(§ 90 odst. 4 Zákona o ochraně přírody a krajiny).

<sup>137</sup> Zákonem č. 349/2009 Sb.

hům v lesích, které jsou v souladu s LHP nebo protokolárně převzatou LHO, tak se závazné stanovisko nevyžaduje.

Úprava závazného stanoviska představuje poměrně zvláštní situaci, kdy závazné stanovisko orgánu ochrany přírody vydává tento orgán jako správní rozhodnutí, je tak sice pro orgán státní správy lesů závazné, nicméně nemá povahu závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu, protože netvoří závazný podklad pro vydání správního rozhodnutí ve věci, neboť proces schvalování LHP a LHO neprobíhá dle správního řádu.<sup>138139</sup> Jiný názor zastává poradní sbor ministra vnitřní ke správnímu řádu, který vnímá jak LHO a LHP jako správní akty, z hlediska jejich materiálního pojmání a pohled na tyto závazná stanoviska, jako závazná stanoviska dle správního řádu dovozují z § 90 odst. 1 věty druhé ZOPK, kdy závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu.<sup>140</sup> Pro lepší orientaci by bylo patrně lepší, aby schvalovací proces LHO a LHP byl upraven správním řádem s jistými odchylkami od klasického správního řízení a nebylo by tak nutné zabývat úvahami, zda závazné stanovisko je samostatným rozhodnutím nebo opravdu závazným stanoviskem dle správního řádu.

Co se týče samostatného stanoviska, tak je to prostředek velmi významného charakteru, prostřednictvím kterého dochází k důrazu i na jiné funkční zaměření lesa, než je funkce hospodářská a to především funkce mimoprodukční. Orgány ochrany přírody, tak mohou například přímo ovlivňovat podobu struktury lesních porostů, prosazováním změny jejich druhové skladby při jejich výsadbě. Závazná stanoviska vydávají krajské úřady, krom zvláště chráněných celků typu: národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky a ochranná pásma těchto zvláště chráněných území, u kterých toto stanovisko vydává příslušná správa těchto celků.<sup>141</sup>

Vzhledem k poměrně úzké závaznosti LHO a LHP, kde se v podstatě limituje pouze výše těžeb a podíl výsadby melioračních a zpevňujících dřevin, tak toto stanovisko krom obecných požadavků na ekologické standarty využívání a zachování lesa, tvoří z mého hle-

---

<sup>138</sup> § 27 odst. 5, lesního zákona.

<sup>139</sup> MLČOCH, Svatomír. *Vztah práva ochrany přírody k lesnímu právu*[online]. casopis.ochranaprirody.cz, 27. února 2008 [cit. 9. června 2014]. Dostupné na <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-v-ochrane-prirody/vztah-prava-ochrany-prirody-k-lesnimu-pravu.html>.

<sup>140</sup> Poradní sbor ministra vnitřní ke správnímu řádu. *Závěr č. 90 ze zasedání poradního sboru ministra vnitřní ke správnímu řádu ze dne 30. 4. 2010* [online]. mvcr.cz, 30. dubna 2010 [cit. 9. června 2014]. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.

<sup>141</sup> § 77a odst. 4 písm. a, ZOPK.

diska velmi silný preventivní institut, který ovlivňuje ekologickou ochranu lesu, jako významného krajinného prvku.

Další zajímavou interakcí je vztah LHO a LHP k Plánům péče o zvláště chráněná území.<sup>142</sup> Plán péče je odborný a koncepční dokument ochrany přírody, který na základě údajů o dosavadním vývoji a současném stavu zvláště chráněného území navrhuje opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany a jak již bylo řečeno v obecné části, ze zákona je explicitně stanovena jeho nezávaznost pro fyzické a právnické osoby. Tato opatření jsou samozřejmě směřována i k lesním porostům na území zvláště chráněných celků. Může tak docházet k jisté duplicitě, zvláště u plánů péče Národních parků, Národních přírodních rezervací a I. zón CHKO.<sup>143</sup> U těchto výše zmíněných případů se většinou setkáváme s mimoprodukční funkcí lesa, kde se dá počítat s tím, že Plány péče tuto ochranu plně rozvádějí a činí tak poměrně i daleko více vyhovujícím způsobem, než je tomu tak u LHO či LHP, u kterých naopak mohou některé důležité akcenty na mimoprodukční funkci lesa chybět. Navíc se u lesních porostů na území NP a NPR setkáváme i s explicitním zařazením do kategorie lesů zvláštního určení<sup>144</sup>, u kterých se důraz na ekologickou funkci lesa víceméně očekává.

Hledisko právní nezávaznosti plánů péče pro fyzické a právnické osoby již bylo zmíněno v obecné části, v této souvislosti bych rád poukázal na zajímavý judikát týkající se právě tohoto vztahu a i vztahu závazného stanoviska orgánu ochrany přírody k těmto koncepčním dokumentům dle § 4 odst. 3.

Jedná se o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2009 č. j. 3 As 48/2008-113. Jednalo se o spor mezi stěžovatelem-Ministerstvo životního prostředí a státního podniku Lesy ČR, který v předešlých řízeních vystupoval jako žalobce. V předmětné věci se jednalo o otázku, zda orgán ochrany přírody, Správa CHKO Jeseníky může do LHP Lesního hospodářského celku Jeseník, promítnout požadavek, který má obsažen ve svém Plánu péče a to konkrétně redukci borovicové kleče a olše zelené a tím podmiňovat své závazné stanovisko.

Žalobce se odvolával na fakt, že kleč na svém celku nerozšiřoval a nerozšiřuje. Že neexistuje konkrétní povinnost odstraňovat tento typ dřevin v lesích ochranných (v klečovém vegetačním stupni), tudíž by neměla být požadována ani v LHP, který je nástrojem vlastníka lesa a nikoliv nástrojem realizace péče o určitou oblast zvláště chráněného území a nutí tak vlastníka lesa na jeho finanční náklady realizovat činnost, která nemá oporu v zákoně.

---

<sup>142</sup> Upravené v § 38, ZOPK.

<sup>143</sup> MLČOCH, Svatomír: *Vztah práva....*

<sup>144</sup> § 8 odst. 1 písm. c, lesního zákona.

Stěžovatel se naopak bránil argumentací, že do LHP konkrétně do doporučující části tento požadavek Správy CHKO zařazen být měl už s ohledem na obecná ustanovení ZOPK a Listiny základních práv a svobod o povinnostech všech subjektů chránit a nepoškozovat životní prostředí. Dále kritizoval názor Městského soudu v Praze jako předchozí soudní instance, který rozhodl ve prospěch žalobce, kdy vidí jako neudržitelný výklad, že orgán ochrany životního prostředí nemůže po vlastníkově lesa požadovat, aby odvrátil negativní působení svého majetku na část zbývající a tím omezit degradaci funkce lesa typu zvláštního určení.

Dalšími argumenty stěžovatele byly: že se musí brát ohledy na lesy zvláštního určení a péči o jejich ekosystémy a vzít tak v potaz § 4 odst. 4 písm. a) vyhlášky č. 84/1996 Sb., kde je stanovena povinnost, aby LHP obsahoval v lesích přírodní rezervace údaj o všech těžbách a jejich rozsahu v daném decenniu. Je tak nezbytné, aby byla prováděna těžba kleče pro zachování zvláštních lesních ekosystémů nad hranicí lesa. Nejedná se tak o zbožné přání Správy CHKO, ale povinnost vlastníka lesa promítnout tento požadavek do doporučující části LHP. Dále by se měl akcentovat požadavek § 8 odst. 12 vyhlášky č. 84/1996 Sb., kde v lesích prvních zón národních parků a prvních zón chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací a přírodních rezervací, je pro určení výše těžby, rozhodující schválený **plán péče** pro tato území.

Žalobce se v replice vyjádřil v podstatě ve stejných argumentech, jak tomu učinil již dříve a dodal, že se nebrání tomu vyřezávat kleč v oblastech, kde dochází k jejímu rozšiřování, nicméně nehodlá zasahovat do stávajících porostů kleče, které se zde nacházejí dlouhodobě.

NSS se ve svém rozhodnutí nejdříve obecně hodnotil úlohu LHP, dále uvádí, že závazné stanovisko dle § 4 odst. 3 slouží zejména k tomu, zda LHP není v rozporu se ZOPK. Jako důležité vidí NSS zejména fakt, že se redukce kleče nacházela v popisu porostních skupin a nebyla umístěna jako těžba s plošným vyjádřením, tedy v závazné části LHP. Dále sice souhlasí s faktem, že plán péče má pro lesy ve zvláště chráněných územích anebo pro jejich určité části, vyjmenované v § 8 odst. 12 vyhlášky č. 84/1996 Sb. rozhodující charakter. Nicméně dodává, že plán péče stanovuje pouze limit výše těžby, který vlastník lesa nesmí překročit a nelze tak určit vyšší povinné těžby, která bude sloužit jistému ochrannému účelu.

NSS také naráží na fakt, kdy bude patrně velmi obtížné vůbec kleč tzv. těžít, protože nedosahuje stanové tloušťky a tudíž se mu jeví jako vyhovující zařazení popisného opatření k redukci kleče do doporučující části LHP, kdy tento fakt neznamená situaci, že kleč nebude redukována vůbec.

Vlivem dalších argumentů pak dochází k verdiktu, že předložený LHP nebyl v rozporu se ZOPK, protože žalobce nebyl povinen, zahrnout redukcí kleče do výše těžeb a uvedení popisu opatření do nezávazné části, by mělo být dostačující.

Tento judikát velmi výrazně ukazuje, že i když plán péče nemá dle litery zákona mít závazné účinky pro fyzické a právnické osoby je tento explicitní požadavek mnohdy minimálně v rozporu s reálnou situací a plány péče ovlivňují například vlastníky lesa dozajista nepřímo, prostřednictvím doporučujících opatření LHP a LHO, a prostředníkem v této činnosti může být závazné stanovisko dle § 4 odst. 3 ZOPK.

### 3.4 Shrnutí

LHP původně sloužil jako nástroj pro hospodaření v lese, aby nebyl vyčerpán jeho potenciál, až postupně dochází i k zdůraznění jiných než hospodářských funkcí lesa. Po přijetí nového lesního zákona z roku 1995 dochází k privatizaci, která se nevyhýbá i lesnímu hospodářství a dochází k významnému zdůraznění mimoprodukční funkce lesa. Do právního řádu přichází krom stávajícího LHP, i LHO a nadřazený koncepční nástroj Oblastní plány lesů. LHP a LHO obsahují jednak závazné části, celkovou výši těžeb a podíl melioračních a zpevňujících dřevin. A části doporučující, na kterou je hlavně zaměřen aspekt environmentální ochrany lesa, když pomíneme závazné normování těžeb. Oba dva koncepční nástroje se vyhotovují na 10 let. V čem se tyto dva nástroje odlišují je jednak plošná výměra lesa, u LHP je to plocha nad 50 ha, nicméně dle LHP mohou hospodařit i vlastníci menších lesů, kdežto u LHO se jedná o plochu do 50 ha. Dalším rozdílem je fakt, že LHP pořizuje vlastník lesa na vlastní finanční náklady a je schvalován orgánem státní správy lesů, kterým je u LHP krajský úřad, kdežto u LHO je jim obecní úřad s rozšířenou působností a jedná se o nařízení obce a vlastník lesa si může či nemusí LHO od tohoto orgánu převzít.

Projevem faktické náročnosti a odbornosti LHO a LHP je, že musí zpracovávány osobami, které k této činnosti mají licenci. V minulosti tuto činnost zajišťoval Ústav pro hospodářskou úpravu lesů, dnes jsou jimi, jak bylo zmíněno, licencované osoby, nicméně jejich málo a výhledově hrozí, že kvalita LHO a LHP může upadat.

LHO i LHP mají významný vztah vůči ostatním odvětvím práva životního prostředí a to zejména vůči ZOPK. Z hlediska díkce ZOPK představuje les významný krajinný prvek a je mu tak poskytována náležitá ochrana. LHO i LHP mohou být do jisté míry i ovlivňovány prostřednictvím závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, který do něj může promítat plán



péče pro zvláště chráněná území. A tak ač je ze zákona jasně deklarována nezávažnost těchto plánů, mohou mít významnou ingerenci do lesního práva a do vyhotovených LHP a LHO.

Co se týče právní formy, jedná se o správní akt, ač tato forma není výslovně v zákoně zmíněna, můžeme ji dovozovat z materiálních znaků LHP a LHO, které jsou jasně individualizované jako nástroje určené pro vlastníky toho daného lesa.

LHO a LHP jako koncepční nástroje bezesporu plní funkci ekologické ochrany lesa a naplňují tak své zařazení v oblasti členění nástrojů ochrany životního prostředí. Jsou velmi konkrétní a místy až technického charakteru, což jim lehce ubírá na optickém zjevu koncepce, jako takové, ale zároveň dodává jistou dávku individuální specifičnosti.

Z hlediska klasifikačního členění v obecné části lze uzavřít se jedná o koncepční nástroje ochrany životního prostředí, jelikož obsahují záměrná opatření vedoucí k ochraně životního prostředí na úseku ochrany lesa, jejich územní působnost se vztahuje ke konkrétní rozloze vlastníka daného lesního celku. Jedná se o střednědobé KNŽP schvalované na dobu zpravidla deseti let. Z hlediska závaznosti se jedná o koncepční nástroje závazné vnitřně pro vlastníky daných lesů.

## Závěr

Koncepční nástroje jsou nesporně významným prostředkem k ochraně životního prostředí. Smyslem této práce bylo jejich problematiku osvětlit a poukázat tak na jejich úlohu v českém právním řádu. V obecné části jsem se snažil o uchopení pojmu koncepčního nástroje, který momentálně není definován v žádném českém právním předpise. Došel jsem k závěru, že za koncepční nástroj lze považovat ten, který ochranu životního prostředí primárně sleduje, a dále svými opatřeními přispívá k této ochraně, činí tak směrem do budoucna, prostřednictvím svého plánovacího rámcového zaměření. Co se týče legální definice, došel jsem k závěru, že by nezlepšila dosavadní situaci a spíše by zkomplikovala tu stávající.

Z hlediska kategorizace, bylo zmíněno několik možných členění, cílem bylo spíše demonstrovat různorodost koncepčních nástrojů.

Koncepční nástroje bezesporu vykazují i přes svou různorodost, jisté společné znaky a strukturu a cílem je popsat stav daného úseku životního prostředí, pro který jsou koncepce tvořeny, nějak se s těmito údaji vyrovnat a analyzovat je a dále předložit konkrétní kroky, opatření k tomu, aby byla zajištěna ochrana životního prostředí.

Koncepční nástroje jsou schvalovány v mnoha právních formách, těmi relativně méně problematickými jsou opatření obecné povahy, pro jejich soudní přezkoumatelnost a zapojení veřejnosti na jejich tvorbě, atypičnost představují nástroje v podobě správních aktů a dozajista i historickou reminiscenci naopak koncepce v podobně normativních právních aktů, které postupně ustupují formám jiným.

Ve zvláštní části této práce jsem zkoumal konkrétní koncepční nástroje. Plán odpadového hospodářství je významnou koncepcí v rámci celorepublikové územní působnosti a jako takový celoplošný nástroj má i poměrně zajímavou právní formu, kterou je nařízení vlády. Tento fakt přinášel a stále může přinášet jisté otazníky ohledně právní závaznosti pro ostatní koncepční nástroje, které hierarchicky POH ČR podléhají, z hlediska praktického fungování, však naštěstí nepředstavují problém a jisté těžkosti tak lze poznamenat pouze v rovině faktického naplňování POH ČR. Z hlediska rámcového pojmání koncepčních nástrojů POH ČR představuje i zajímavou ukázkou toho, jak koncepční nástroj tvoří podklad pro budoucí fungování nástrojů ostatních.

V druhé polovině části zvláštní jsem naopak poukázal na koncepční nástroje lesní hospodářské plány a osnovy, které z hlediska jejich odbornosti a technické náročnosti, již nemusí z laického pohledu připomínat koncepci. Nicméně strukturu koncepčního nástroje si plně za-

chovávají. Tyto nástroje poutají zvědavost svou ne zcela pro koncepční nástroj typickou právní formou, kterou je správní akt. Zajímavostí je i interakce tohoto nástroje vůči nástrojům jiným či institutům upravených v jiných zákonech, zaměřených na ochranu životního prostředí, zejména se pak jedná o zákon o ochraně přírody a krajiny, který přináší důležitý ekologický akcent nejen vůči LHP a LHO.

Závěrem bych rád dodal, že koncepční nástroje přináší v právu životního prostředí tu funkci, že pro futuro dokáží předjímat, jakým směrem se bude ubírat ochrana životního prostředí a náležitě tak připravit půdu pro předcházení jistým rizikovým faktorům. Nicméně žádný ani sebelepší koncepční nástroj nemůže počítat s jakoukoliv anomálií a neměl by se stát nástrojem, od kterého se nelze za žádnou cenu odchýlit. V každé lidské činnosti, zvláště u té koncepční, by měl tak především převládat zdravý lidský úsudek a rozum, slovy profesora Damohorského, který v této souvislosti parafrázoval slavnou Sokratovu větu: *„Člověk nežije, aby plánoval, ale plánuje, aby žil. Koncepce by tak neměly být cílem, ale jen prostředníkem našeho bytí.“*<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> DAMOHORSKÝ, *Koncepční nástroje...*, s. 72.

## Seznam použité literatury

### Monografie

DAMOHOŘSKÝ, M., STEJSKAL, V. (ed). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta ediční středisko, 2003. 206 s.

DIENSTBIER, Filip (ed). *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense ve spolupráci s Právnickou fakultou Univerzity Palackého v Olomouci, 2011, 209 s.

DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 304 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s.

KUBŮ, Lubomír a kol. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. 336 s.

MIKO, Ladislav, BOROVIČKOVÁ, Hana a kolektiv. (ed). *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 607 s.

SLÁDEČEK, Václav. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s.

STANĚK, Jiří. *Lesní zákon v teorii i praxi. Úplné znění zákona s komentářem*. 1. vydání. Písek: Matice lesnická, 1996. 189 s.

## **Právní předpisy (dle právního stavu k 1. listopadu 2014)**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES.

Rámcová směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/81/ES.

Ústavní zákon č. 1/1993, Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 2/1993. Listina základních práv a svobod

Zákon č. 144/1992, o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 166/1960 Sb., o lesích a lesním hospodářství.

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

Zákon č. 185/2001 Sb., zákon o odpadech

Zákon č. 238/1991 Sb. I. zákon o odpadech

Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon

Zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon

Zákon č. 37/1928 Sb. o zatimní ochraně lesů.

Zákon č. 59/2006 Sb. o prevenci závažných havárií

Zákon č. 61/1977 Sb., lesní zákon.

Zákon č. 82/1918 Sb., o prozatimní ochraně lesů.

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

Zákon č. 125/1997 Sb., II. zákon o odpadech

Zákon č. 477/2001 Sb., zákon o obalech

Zákon České národní rady 96/1977 Sb. o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Nařízení vlády č. 197/2003 Sb., o Plánu odpadového hospodářství ČR

Vyhláška č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování

Vyhláška č. 83/1996 Sb., o zpracování hospodářských plánů lesu a vymezení hospodářských souborů.

Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 100/1996 Sb. kterou se stanoví náležitosti žádosti o udělení licence v lesním hospodářství a podrobnosti o udělování licencí v lesním hospodářství.

## Články z odborných časopisů

KOCOUREK, Tomáš. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*, 2010, č. 18, s. 650.

## Online zdroje

VEDRAL, Josef. *Otazníky kolem plánů odpadového hospodářství podle nového zákona* [online]. Iuristic.cz, 5. února 2002 [cit. 20. května 2014]. Dostupné na: <[http://spravni.iuristic.cz/129247/clanek/j\\_obce.html](http://spravni.iuristic.cz/129247/clanek/j_obce.html)>.

SIMON, Jaroslav, PODLENA, Richard, KADLEC, Jaroslav. *Lesní hospodářské plány: Změny postavení a aktivit zařizovatele LHP v posledních desetiletích* [online]. silvarium.cz, 27. června 2013 [cit. 5. června 2014]. Dostupné na: <http://www.silvarium.cz/lesnicka-prace-c-1-13/lesni-hospodarske-plany-zmeny-postaveni-a-aktivit-zarizovatele-lhp-v-poslednich-desetiletich>.

MLČOCH, Svatomír. *Vztah práva ochrany přírody k lesnímu právu* [online]. casopis.ochranaprirody.cz, 27. února 2008 [cit. 9. června 2014]. Dostupné na <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/Pravo-v-ochrane-prirody/vztah-prava-ochrany-prirody-k-lesnimu-pravu.html>.

*Koncepce strategie ochrany a přírody Moravskoslezského kraje* [online]. iszp-kr-moravskoslezsky.cz 1. listopadu 2012 [cit. 30. Dubna 2014] Dostupné na <http://iszp.kr-moravskoslezsky.cz/cz/temata/koncepce/default.htm>.

*Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace* [online]. vlada.cz, 1. ledna 2014 [cit. 27. dubna 2014]. Dostupné na [http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Uplne-zneni-Obecných-zasad-\\_ucinnost-od-1-2--2014\\_.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/metodiky/Uplne-zneni-Obecných-zasad-_ucinnost-od-1-2--2014_.pdf)

*Informace MŽP k průběhu jednání sněmovního výboru pro životní prostředí o novele zákona o odpadech* [online]. mzp.cz, 27. května 2014 [cit. 27. května 2014] Dostupné na [http://www.mzp.cz/cz/news\\_140527\\_informace\\_odpady](http://www.mzp.cz/cz/news_140527_informace_odpady).

*Metodický pokyn ke zpracování POH původce* [online]. mzp.cz, 27. května 2014 [ cit. 27. května 2014]. Dostupné na [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/4F3CECD1ABFB81A7C1256FAF003EAC33/\\$file/plan-odpadoveho-el.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/4F3CECD1ABFB81A7C1256FAF003EAC33/$file/plan-odpadoveho-el.pdf)

## **Judikatura**

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. Listopadu 2009, čj. 3 Ao 1/2007-44.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 8. 1999, čj. 5 A 136/97-17.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2009 č. j. 3 As 48/2008-113.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zde dne 16. března, čj. 4 Ao 6/2010-37.

## **Jiné zdroje**

Příkaz ministra č. 34/2004 ze dne 15. listopadu 2004, o zřízení Rady odpadového hospodářství.

Státní politika životního prostředí ČR pro roky 2012-2020

Dopravní politika ČR pro roky 2014-2020

Koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR na období 2014-2020

Sedmý akční plán ochrany životního prostředí na období let 2013-2020.

Poslanecká sněmovna, 2003, tisk 201.



## **Shrnutí**

Cílem předkládané diplomové práce je analýza Koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí. Je rozdělena na obecnou a zvláštní část. V obecné části se zaměřuje na definici pojmu koncepčního nástroje, snaží se charakterizovat společné znaky koncepčních nástrojů a předkládá jejich stručnou klasifikaci. Podstatná část obecné části diplomové práce je následně věnována rozboru právních forem koncepčních nástrojů. Ve zvláštní části se tato práce zaměřuje na konkrétní koncepční nástroje, kterými jsou Plán odpadového hospodářství České republiky a lesní hospodářské plány a osnovy. U POH ČR, je charakterizován vývoj plánování na úseku odpadového hospodářství, následně je rozebrána problematická právní forma toho koncepčního nástroje a s ní spojené problémy. Celý POH ČR je následně charakterizován z obsahového hlediska.

U lesních hospodářských plánů a osnov, je dle podobného schématu jako u POH ČR poukázán na historický vývoj v oblasti lesního plánování. Následně je rozebrána právní úprava těchto nástrojů, práce se pozastavuje i nad úlohou zpracovatelů těchto nástrojů jako specifického aspektu, kdy jsou vypracovány osobami, které musejí mít k této činnosti licenci. Zvláštní část pak uzavírá rozbor vztahu LHP a LHO k institutům a koncepčním nástrojům upraveným v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

## **Klíčova slova**

Koncepční nástroj ochrany životního prostředí, koncepce, Plán odpadového hospodářství České republiky, lesní hospodářský plán, lesní hospodářská osnova.

## **Summary**

The diploma thesis addresses the issue of Conceptual tools of environmental protection. The thesis is divided into two parts: the general part and the special part.

The general part focuses on the definition of the conceptual tool of environmental protection, tries to characterize common abilities of the conceptual tools and introduces their brief classification. A substantial portion of the general part of the thesis analyses legal forms of the conceptual tools.

The special part of the thesis aims on the specific conceptual tools, which are Plan of Waste Management in the Czech Republic and Forest Management Schemes and forest management plans. The evolution of planning in waste management is described in the waste plan, subsequently, a problematic legal form of the waste plan and connected problems are analysed subsequently. The whole plan is characterised from the point of view of the content.

In the section of forest management schemes and forest management plans, the same pattern as in the waste plan is used, which means that the historic development in the area of forest planning is analysed. The legislation of these tools is analysed subsequently, the thesis explores the role of individuals who create these plans. The connection between the forest management plans and schemes, and act on protection of nature and landscape conclude the special part.

## **Keywords**

Conceptual tool of environmental protection, conception, Plan of waste management Czech Republic, forest management plan, forest management scheme.