

MASARYK UNIVERSITY
FACULTY OF LAW

Řešení střetů zájmů v území

Conflict of Interests in the Land Solution

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

VLIV LEGISLATIVY NA VYUŽÍVÁNÍ TZV. GREENFIELDS KE STAVEBNÍM ÚČELŮM

JÁN BAHÝĽ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstrakt v rodném jazyce
Příspěvek se zaměřuje na specifickou oblast střetu zájmů v území v rámci výstavby, kterou je upřednostňování využívání tzv. greenfields před opětovným využíváním tzv. brownfields v dotčeném území. Příspěvek se zabývá vývojem legislativy nastavující proces a limity záboru zemědělské půdy k výstavbě po roce 1990, včetně aktuálních legislativních snah českých institucí. Snahou autora je následně zhodnotit, jaké jsou možnosti vlivu legislativy na rozhodování investora o využívání zemědělského půdního fondu k výstavbě.

Klíčová slova v rodném jazyce
Greenfields; Zemědělský půdní fond; Brownfields; Stavební řízení; Odvody.

Abstract
This article focuses on a specific area of conflict of interests in the land, which undoubtedly is the usage of "greenfields" inspite of "brownfields" for urban development, and its solution. The article investigates legislative development of the issue (process and limits of agricultural land appropriation) in the Czech Republic since 1990 and recent legislative proposals. After that, author tries to evaluate possibilities of legislation in order to encourage investors not to use valuable agricultural land for urban development.

Key words
Greenfields; Agricultural land resource; Brownfields; Building administration; Fees.

1. ÚVOD

Půda je zdrojem obživy lidí po tisíciletí. Zdá se, že v době informační společnosti se jí však věnujeme bohužel velice okrajově. Biodiverzita nacházející se v hrsti půdy z louky je obrovská[1] a její ochrana by se měla již v blízké budoucnosti stát předmětem zájmu na evropské i české národní

[1] Podle dokumentu Evropské komise Tematická strategie ochrany půdy je v hrsti luční půdy přítomno 100 mld. bakterií v 10.000 druzích, 50 km plísní v 500 druzích, …, 5 tisíc různých druhů hmyzu ve 100 druzích a 500 metrů kořenů rostlin v 10 druzích. Viz. Thematic strategy on soil protection, str. 5, dostupné z http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/result.cfm

úrovni. Půda je v zásadě neobnovitelným přírodním zdrojem, v pojetí klasické a neoklasické ekonomie je jedním ze základních výrobních faktorů. Na tento faktor navazující samotné pozemkové vlastnictví je vlastnictvím přirozeně monopolním, a to vzhledem k jeho jedinečnosti v daném čase a prostoru. Během posledních desetiletí lidská činnost v Evropě, ale i jinde ve světě, intenzivně degraduje tento cenný zdroj. V rámci přípravy směrnice o ochraně půdy Evropská komise rozděluje procesy způsobující degradaci půdy na kontaminaci, souvislé zastavění, erozi, úbytek organické hmoty v půdě, zasolování, utužování a sesuvy[2]. Podle principu subsidiarity dále Evropská komise navrhuje řešení kontaminace a zastavění přístupem na národní či regionální úrovni, zbylé procesy pak řešit v rámci konkrétních rizikových oblastí[3]. Škody plynoucí z degradace půd v Evropě se ročně počítají v řádu miliard Euro a náklady na jejich nápravu jsou obtížně kvantifikovatelné.

2. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ A OTÁZEK

V této práci se nadále budeme zaměřovat na proces zastavování půdy, a to z hlediska legislativní ochrany nezastavěného zemědělského půdního fondu[4] před stavebními zájmy investorů. Střet zájmu mezi zemědělským využíváním půdy a jejím záborem za jinými účely začal být vnímán jako závažný problém rozvíjející se společnosti již v 50. a 60. letech 20. století. Ochranu zemědělského půdního fondu stanovil až do přijetí stávající právní úpravy zákon č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, a jeho institucionální podporu z hlediska financování opatření k ochraně zemědělského půdního fondu zabezpečoval Státní fond pro zúrodnění půdy od svého vzniku k 1. 1. 1970 do svého zrušení k 1. 1. 2006[5]. Význam střetu zájmů mezi ochranou půdy a jejím záborem a posun v řešení toho rozporu demonstrujme na dvou příkladech vystoupení poslanců. První vystoupení je ze dne 13. října 1971, kdy přednášejícím byl poslanec České národní rady František Lakomý:

"Vážené soudružky a soudruzi poslanci, vážení hosté! Dovolte, abych z pověření výboru pro zemědělství a výživu ČNR zaujal stanovisko k otázkám působení a dodržování zákona č. 53/66 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu na území ČSR, které jsou neustálým předmětem zájmu výboru pro zemědělství a výživu ČNR, jelikož vývoj úbytku půdy jako

[2] Viz např. Soil protection, the story behind the Strategy, European communities, p.26.

[3] Tamtéž.

[4] České právní prostředí zná kromě ochrany zemědělského půdního fondu taktéž ochranu lesního půdního fondu. Vzhledem k obecné premise o mnohonásobně vyšší četnosti střetů zájmů na ochraně zemědělského půdního fondu před zastavěním se tato práce dále bude věnovat ochraně zemědělského půdního fondu.

[5] Zbytkové kompetence Státního fondu pro zúrodnění půdy převzalo ke dni jeho zrušení ministerstvo zemědělství.

základního výrobního prostředku, který nelze ničím nahradit, je varující a signalizuje vážné nebezpečí. …

Od roku 1918, tj. za 50 let, poklesla výměra zemědělské půdy v ČSSR zhruba o 1 milión ha, z toho v ČSR o 660 tisíc ha. Za rok 1969 se zmenšila výměra zemědělského půdního fondu v ČSR o dalších 9606 ha, z toho orná půda o 7790 ha. … Na 1 obyvatele připadalo ještě v roce 1960 47,9 aru, v roce 1961 46 arů a v roce 1969 dokonce pouze 45,1 aru.…

Při hodnocení vývoje stavu půdního fondu v ČSR je nutno zvláště vyzvednout skutečnost, že vedle absolutního jeho úbytku je nejvážnějším nebezpečím, že ubývají zpravidla půdy vysoké bonity. Je to důsledek toho, že do nižších poloh 150- 300 m nadmořské výšky je koncentrována většina obyvatel i 2/3 průmyslové a těžební činnosti. Proto zde dochází k nejzávažnějším střetům mezi zájmy zemědělství a ostatních odvětví.

Značnému ubývání zemědělské a orné půdy nezabránil ani zákon o ochraně zemědělského půdního fondu č. 53/1966 Sb. Úbytky sice nedosahují již nyní takové výše jako dříve, ale přesto se podle mého názoru nadále zemědělskou půdou plýtvá. Tento ničím nenahraditelný výrobní prostředek se neustále zmenšuje.

V čem tkví základní příčiny nepříznivého vývoje zemědělského půdního fondu v ČSR? … Příčin je několik a působí zpravidla společně, komplexně. Uvedu nejpodstatnější z nich:

1. odůvodněný extenzívní rozvoj našeho hospodářství po válce, zejména v průmyslových odvětvích, přinášel a do značné míry stále ještě přináší tlak na trvalé i dočasné odnímání zemědělské půdy svému účelu. Průmyslové podniky vyžadují obvykle pro další výstavbu, pro složiště, skládky atd. půdu na rovině, a tedy zpravidla půdu nejlepší bonity pro zemědělskou výrobu, neboť výstavba na takových parcelách je projekčně nejjednodušší a investičně nejméně nákladná,

2. ze stejných příčin se projevuje vysoká nehospodárnost s půdou u bytové výstavby. V městech a na vesnicích se mnohdy nevyužívá intravilanu a asanace starých čtvrtí, nestaví se do výšky, ale do šířky,

3. orgány ONV a KNV, povolující trvalé či dočasné odnětí půdy zemědělským účelům, jsou při rozhodování vystaveny většinou lokálním tlakům, kterým nemohou dost dobře čelit. …,

4. mnohá ustanovení zákona č. 53/1966 Sb. se nedodržují. ... Nevyžadují se předběžné souhlasy ze strany KNV nebo MZVž, vydávají se souhlasy bez zákonných náležitostí, promíjejí se odvody, půda dočasně odňatá se včas nerekultivuje a nevrací zemědělským účelům atd. Chybí také soustavná kontrola a inspekce ze strany KNV a MZVž nad dodržováním zákonných ustanovení o ochraně půdního zemědělského fondu a uplatňování co nejpřísnějších sankcí v případech, kdy dochází k jejich překračování,

5. některá ustanovení zákona č. 53/1966 Sb. již zastarala a dnes se ukazují jako málo účinná. Zkušenosti ukazují - a jednání výboru pro zemědělství a výživu ČNR to zcela potvrdilo - že je zapotřebí některá ustanovení zákona č. 53/1966 Sb. zpřesnit, upravit, doplnit či úplně změnit.

Jde zejména o tyto úpravy, změny či doplňky:

a/ nutně je zapotřebí upravit dosavadní hodnocení pozemků pro účely placení odvodů za trvalé či dočasné odnětí zemědělské půdy zemědělským účelům. Jde především o to, aby byl vyvíjen tlak ještě větší než dosud na investory a uživatele a aby byla pro účely nezbytné výstavby vybírána půda co nejhorší a ne nejlepší jako dosud. … Toto opatření by … mělo donutit investory, aby žádali v nezbytných případech jen půdu málo kvalitní, za kterou budou platit jen nízké odvody,

b/ je dále nutno limitovat a vymezit, co je dočasným odnětím zemědělské půdy. Ve výboru pro zemědělství a výživu jsme měli za to, že to, co přesahuje 5 let by nemělo být dočasným odnětím půdy. Při tom by se měla tato maximální časová hranice stanovit diferencovaně pro jednotlivé druhy odnětí. Budeme-li jako dosud uznávat za dočasné odnětí půdy i odnětí na 20 i více let, pak nikdo již po této dlouhé době nebude moci zkontrolovat, zda se tato půda vrátila rekultivací původnímu poslání či ne,

c/ vzhledem k určité problematičnosti působení finančních odvodů na omezení požadavků na zábor zemědělské půdy považujeme za účelné zvážit stanovení prohibičních správních opatření v produkčních zemědělských oblastech, bránících důsledně použití zemědělských pozemků pro jiné účely. …,

d/ nakonec bude nutné zvážit i vydání zákazu ke zřizování složišť a skládek průmyslových podniků, jakož i rekreačních chat na zemědělské půdě. …"[6]

Druhé vystoupení je ze dne 17. února 2009, které měl poslanec, místopředseda vlády a ministr životního prostředí RNDr. Martin Bursík:

"Pane místopředsedo, dámy a pánové, děkuji vám za slovo.

Já bych si dovolil uvést v prvním čtení vládní návrh novely zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a rád bych k tomu řekl, že se jedná teprve o druhou komplexní novelu tohoto zákona od roku 1992, kdy zákon o ochraně zemědělského půdního fondu vstoupil v platnost. A bohužel mi nezbývá, než říci, že tato skutečnost se odráží ve stavu a úrovni ochrany zemědělské půdy a obecně půdy v České republice jako takové.

Předkládaná novela má za cíl posílit mechanismy ochrany půdy jako velmi významné složky životního prostředí. Je do jisté míry s podivem, že vlastně

[6] Kráceno, v celé verzi dostupné ve společné Česko-Slovenské digitální parlamentní knihovně http://snem.cz/eknih/1969cnr/stenprot/013schuz/s013015.htm

teprve nyní novela řeší také kompetenci v oblasti kontroly hospodaření s půdou a ochrany půdy, protože tato kompetence doposud není svěřena žádnému orgánu. Novela zákona navrhuje tuto kompetenci v logice věci svěřit České inspekci životního prostředí, a tím pádem tuto složku, významnou složku životního prostředí, která se vytváří po stovky roků a je nezaměnitelná, tímto způsobem efektivně chránit. V zákoně se také upřesňují povinnosti vlastníků, například povinnost udržovat pozemky v souladu s tou kterou charakteristikou druhu pozemků.

Také se zavádí registr, který povede nově organizace zřízená Ministerstvem životního prostředí, je to registr informací o půdě. Musím říci, že u nás vlastně evidence kvality půdy je velmi dobrá. Dlouhodobě se sbírají data, máme velmi dobrou evidenci, ale přesto jsme v situaci, kdy tlaky na půdu v důsledku hospodářského rozvoje jsou enormní.

To, co je myslím nejpodstatnější v té novele zákona, je vlastně valorizace poplatků za odnímání, za vyjímání ze zemědělského půdního fondu. Je potřebné zdůraznit, že odvody byly nastaveny na úrovni úředních odhadních cen půdy zhruba před dvaceti roky a vůbec neodpovídají dnešnímu stavu věci, ceny nebo úplaty za odvody jsou extrémně nízké ve srovnání se stavem věci v Evropské unii v zemích okolo nás. K čemu to vede? K tomu, že je ohromný tlak na zábor zemědělské půdy, k tomu, že se vyplatí investorům investovat a stavět rozličné investiční projekty na zelené louce a nedaří se nám vlastně motivovat ekonomicky investory k tomu, aby využívali intravilánu, aby využívali staré areály zemědělské, průmyslové, nevyužitá území v urbanizované vlastně zástavbě. Je zjevné, že ten ekonomický nástroj k tomuto může významně přispět.

… podél silnic, hlavně podél dálnic, v těch atraktivních územích, kde územní plán vymezuje území pro rozvoj různých skladových areálů, parkovišť, hypermarketů atd., se odnímá půda té nejvyšší bonity, a přitom odvod za jeden hektar takovéto půdy se na maximální úrovni pohybuje okolo 120 tisíc korun za hektar…, což samozřejmě vůbec není adekvátní té hodnotě půdy. … navrhujeme velmi diferencovaně valorizovat odvody za zábor zemědělského půdního fondu. U té nejvyšší bonity, u té nejkvalitnější půdy se odvody zvýší desetkrát a budou se blížit hodnotě jeden milion korun za odvod jednoho hektaru. U půdy, která je nejméně kvalitní, valorizace je nejvýše trojnásobná, a je tam tudíž veliká diference podle kvality půdy, což má vést k tomu, aby dávali investoři přednost záboru půdy, která je méně kvalitní, před půdou, která je kvalitní.

… toto je návrh, ..., který měl být předložen již před mnoha lety a měl vlastně předejít tomu nesmírnému tlaku na zábor půdy, tak aby při investičních projektech vzali investoři v úvahu mimořádnou hodnotu půdy jako organické složky životního prostředí a aby také podle toho ta půda byla

oceněna při realizaci konkrétních záměrů investičních a aby zároveň tady byla tendence k tomu, aby se využívaly brownfields. ...”[7]

Pro účely tohoto příspěvku je dále třeba vymezit často používané anglické pojmosloví rozdělující půdu z hlediska jejího zastavění, využívání a znečištění. Prvním pojmem je „Greenfield“. Je to termín používaný k označení pozemku - půdy nezastavěné, neznečištěné a nejčastěji zemědělsky využívané. Druhým pojmem je „Brownfield“, který představuje nevyužívané nemovitosti - stavby či zastavěné areály, které jsou potenciálně znečištěné a nakonec pojem „Blackfield“, představující znečištěné nemovitosti, pozemky či stavby.[8]

3. ČESKÝ PRÁVNÍ ŘÁD A VÝVOJ ZÁKONA O OCHRANĚ ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU.

Český právní řád již před rokem 1989 obsahoval zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, kterým byl zákon č. 48/1959, později zákon č. 53/1966 Sb.[9] Jeho ustanovení ovšem po změně politického režimu v demokratický samozřejmě neodpovídaly stávající situaci a vzhledem k novému vymezení vlastnických vztahů, podnikání i reformě veřejné správy, bylo nezbytné zákon 53/1966 Sb. minimálně novelizovat.

S ohledem na vyznění zákona č. 53/1966 Sb., které bylo poplatné centrálnímu plánování, minimalizovalo rozhodovací proces o půdě stran jejího vlastníka, schválila Česká národní rada nové znění zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, které vyšlo ve Sbírce zákonů pod č. 334/1992 a zcela tak nahradilo dosavadní zákon. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „ZoZPF“) samozřejmě nezaváděl úplnou diskontinuitu se zákonem předchozím. Mezi zásadní změny však zajisté patřilo ustanovení o účelu ochrany, zvelebování a racionálním využívání zemědělského půdního fondu, jako jedné z činností, jíž je zajišťovaná ochrana a zlepšování životním prostředí. Přestal být kladen důraz na orné zemědělské hospodaření na zemědělské půdě, upřednostňuje se zamezení znečištění zemědělské půdy i ze strany zemědělství[10], čímž

[7] Kráceno, v celé verzi dostupné ve společné Česko-Slovenské digitální parlamentní knihovně http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/048schuz/s048276.htm#r7

[8] V českém právním prostředí se k pojmu blackfield užívá jako synonymum spojení „staré zátěže“. Významovou odlišnost pojmů brownfield a blackfield lze vysledovat např. v Státní politice životního prostředí České republiky 2004 – 2010, strana 7, v aktualizovaném znění dostupné z webu CENIA na adrese http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHDHER2/$FILE/spzp_cz_2004.pdf

[9] Ještě před zákonnou úpravou ochrany zemědělského půdního fondu byl tento chráněn a rozšiřován na základě vládního nařízení č. 55/1951 Sb., o rozšíření plochy orné půdy a zajištění půdy pro zemědělskou výrobu. Tato vyhláška byla vydaná ke zdárnému provedení prvního pětiletého hospodářského plánu rozvoje Československé republiky.

[10] Místo intenzivního zúrodňování půdy hnojením a půdními pomocnými látkami je zákonem č. 232/2000 Sb., o ekologickém zemědělství ve znění pozdějších předpisů,

byla bezpochyby otevřena cesta k budoucímu nástupu ekologického zemědělství[11]. Nově zde zůstala pouze jedna možnost veřejné správy stanovit vlastníku nebo nájemci zemědělského pozemku povinnost u změny kultury pozemku, a to v zájmu ochrany životního prostředí a za úplatu v případě zvýšených nákladů z jejich strany[12].

Poměrně přísně jsou v ZoZPF vymezeny povinnosti vlastníků a nájemců zemědělských pozemků k ochraně zemědělského půdního fondu, pokud na něm zemědělsky hospodaří. Nicméně v případě, že vlastník pozemku jej chce vyjmout z ochrany, přeměnit jej na pozemek stavební a použít jej pro stavební účely, chybí v ZoZPF explicitní uvedení zásady používat za tímto účelem půdy horší bonity a zabránění roztříštěné výstavbě. Přetrvala možnost vyjímání zemědělské půdy z fondu za účelem nezemědělského využití za úplatu dočasně i trvale a přetrval rovněž institut výjimek z placení těchto úplat, přičemž byl později ještě rozšířen. Zásady ochrany zemědělského půdního fondu byly proti předchozí verzi zákona částečně rozmělněny ze speciálního ustanovení do ostatních ustanovení zákona, což jejich přehlednosti nepřidalo.

Původní znění ZoZPF bylo doposud desetkrát novelizováno. Přesto, že se většinou jednalo o změny z hlediska označování v závislosti na přijetí nových správních uspořádání či přijetí nové úpravy stavebního zákona, zmiňme alespoň některé změny. První významnou změnou, provedenou zákonem č. 98/1999 Sb., bylo rozšíření výjimky z povinnosti platit úplatu za vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu při vyjímání půdy za účelem stavby pro bydlení plánované v souladu s územním nebo regulačním plánem, a to i mimo zastavěné území obce. Zákonem č. 320/2002 Sb. byla významně upravena působnost orgánů ochrany zemědělského půdního fondu v souvislosti se zánikem okresních a krajských úřadů a vzniku nové samosprávní struktury vykonávající v přenesené působnosti státní správu. Další významnou změnou můžeme označit začlenění vydávání souhlasného stanoviska k odejmutí půdy ze zemědělského půdního fondu pod proces integrovaného povolování, které bylo provedeno zákonem č. 76/2002 Sb. a následně zrušeno zákonem č. 222/2006 Sb. Poslední významnější změnu přinesl zákon č. 167/2008 Sb., který aplikoval do ZoZPF nově přijatou úpravu o předcházení ekologické újmě a o její nápravě.

---

podporované ekologické zemědělství, u kterého je právně sankcionované používání pro ekologické zemědělství nepovolených hnojiv a půdních pomocných látek.

[11] Podíl ekologického zemědělství na celkové výměře zemědělské půdy v ČR k 31. 12. 2008 představoval 8,04 %. Statistický údaj publikovaný ministerstvem zemědělství a dostupný na http://www.mze.cz/UserFiles/File/Ekologicke_zemedelstvi/statistika%20zkladn%2031.12.2008%20vetn%20dovoz.doc.

[12] Tzv. racionalizace využití zemědělských pozemků, ve smyslu přeměny jejich kultury na ornou půdu již v ZoZPF chybí.

Vyhláška ministerstva životního prostředí č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu, zůstala od svého vzniku do dnešních dní nezměněná.

4. NEDOSTATKY PRÁVNÍHO ŘÁDU A NÁVRHY JEHO DOPLNĚNÍ

Před uvedením návrhů de lege ferenda je třeba zdůraznit, že český právní řád disponuje řadou institutů, pomocí nichž se lze vypořádávat s konfliktem zájmů v území z hlediska výstavby na greenfields nebo opětovným využitím brownfields ve prospěch ochrany greenfields. Největší slabinou celého systému autor spatřuje v přílišném rozsahu správního uvážení orgánů veřejné správy[13]. Na tuto slabinu následně navazují dvě další a to neinformovanost místních komunit o důsledcích územního plánování a stavebních činnosti v území a neujasněnost koncepcí místních samospráv ohledně dalšího vývoje v území. Obě posledně zmiňované slabiny jsou význačnou měrou eliminovány nově přijatou legislativou a její aplikací. Vzpomeňme jenom tzv. nový stavební zákon[14], předpokládající vytvoření koncepcí rozvoje území od celostátní až po místní, a zavádějící povinnost přijetí územních plánů. Možnosti posuzování vlivů staveb i koncepcí na životní prostředí jsou prosazované zejména zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí[15]. Všechny uvedené a dále navrhované změny, zároveň s rozvojem informačních technologií a rozvojem materiální saturace společnosti, mohou vytvořit dostatečný vnitřní tlak ve společnosti, který principy ochrany půdního fondu prosadí do reality (uvede v život).

4.1 SPATŘOVANÉ NEDOSTATKY

- Nedostatečná výše poplatků za vyjmutí půdy ze zemědělského půdního fondu. Výše poplatků se v zákoně nezměnila od roku 1992 a jenom pro udržení jejich reálné hodnoty by bylo nezbytné je zvýšit o 252%[16].

- Využívání institutu dočasného vyjmutí půdy ze ZPF v místech, kde by nebylo povoleno trvalé vyjmutí, což se může jevit jako obcházení

[13] Například pravidla pro vyjímání půdy ze zemědělského půdního fondu uvedená v § 9 odst. 5 nejsou dostatečně určitá co do posouzení zdůvodnění, proč je navrhované řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu, životního prostředí a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Vhodným, z hlediska možného střetu zájmů, se rovněž jeví odejmutí rozhodování o žádosti o vyjmutí půdy ze zemědělského půdního fondu obecnímu úřadu obce, která o vyjmutí půdy v rámci svého katastru sama žádá za účelem výstavby, které je investorem.

[14] Zákon č. 183/2006 Sb.

[15] Zákon č. 100/2001 Sb.

[16] Ukazatele vývoje cenové hladiny v ČR 1993 až 2008 dostupné z http://www.mesec.cz/texty/inflace/ a vlastní výpočty.

smyslu ochrany ZPF, protože se mnohdy jedná o zásah do stávající situace i na desítky let.

- Nedostatečná odpovědnost vlastníků za stav jejich nemovitostí, kdy zejména chátrání objektů v centrech měst není postihováno, nejedná-li se o objekt se zvláštní ochranou (viz památková péče).

- Přenášení nákladů na vytvoření dodatečné a zkapacitnění stávající infrastruktury v případě výstavby na greenfields do veřejných rozpočtů investičními pobídkami.

- Chybí možnosti pro místní komunity řešit nově vznikající brownfields. Nedostatečné rozpočtové určení prostředků pro obnovu brownfields.

4.2 NAVRHOVANÉ ZMĚNY

4.2.1 EKONOMICKÉ NÁSTROJE

- Zvýšení poplatkové povinnosti jak je navrženo vládou v návrhu zákona[17], který je „zaparkovaný" v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Poplatky za dočasné vynětí z půdního fondu by měly ročně dosahovat 10 až 15 procent částky za trvalé vynětí ze zemědělského půdního fondu a alespoň polovina všech poplatků za vymezenou dobu vynětí z půdního fondu by měla být placena zálohově před samotným vynětím; deponování předmětné částky by bylo podmínkou sine qua non ve vztahu k vyjmutí.

- Zvýšení daní z nemovitostí, zejména budov. Zavedení sankčního koeficientu násobícího sazbu daně z nemovitostí pro opuštěné a chátrající budovy a pozemky. V této souvislosti je vhodné doporučit zvážení přidání kategorie srážky do zákona o oceňování nemovitostí, která by byla vydávána rozhodnutím rady obce na označení pozemku jako brownfield, případně i zavedení nového druhu pozemků a kategorie staveb.

- Zrušení veškerých podpor výstavby technologických, průmyslových či logistických parků na greenfields z veřejných rozpočtů. Jedná se o antisystémové dotace v přímém rozporu se zájmem ochrany půdního fondu.

- Zavedení kauce při výstavbě na dočasně vyjmutých pozemcích ze zemědělského půdního fondu, za účelem zvýšení zajištění návratu pozemků do zemědělského užívání po době dočasného vyjmutí.

[17] Sněmovní tisk č. 652 Poslanecké sněmovny parlamentu ČR, volební období 2006 – 2010, dostupný na http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o5&T=652

4.2.2 LEGISLATIVNÍ NÁSTROJE

- Zavedení účastenství nájemců sousedních nemovitostí v řízeních podle stavebního zákona.

- Zapracování nového druhu opatření obecné povahy do stavebního zákona[18], kterým by bylo možné postihnout brownfield. Jednalo by se o opatření obecného povahy, jímž by mělo dojít k určení brownfield a rozhodnutí o způsobu jeho regenerace.

- Vytvoření jasnějších omezení pro správní uvážení v rámci řízení podle stavebního zákona.

- Zavedení explicitního omezení obcím v rozhodování ve stavebních řízeních v případech, kdy stavebníkem je obec samotná.

- Sjednocení procesu poskytování informací na žádost oprávněného subjektu.

4.2.3 SANKČNÍ NÁSTROJE

- Zavedení institutu propadnutí nemovitosti ve prospěch obce, v jejímž obvodu se tato nachází, v případě dlouhodobého neplacení daně z nemovitosti. Takovýto institut by samozřejmě bylo nezbytné omezit na případy, kdy výše nezaplacených daní dosahuje, případně přesahuje hodnotu nemovitosti. Stavebním zákonem obsažené předkupní právo pro obec či kraj ve vybraných případech nemůže dostatečně efektivně postihnout vznik a zejména trvání brownfield. Vlastník se brownfield vůbec nemusí pokusit zcizit řadu let.

- Zvýšení osobní odpovědnosti jednotlivých úředních osob za rozhodnutí, jimiž z titulu své funkce udělují souhlas k vyjmutí půdy ze zemědělského půdního fondu.

5. ZÁVĚR

Půda plní v ekosystému řadu zásadních funkcí. Nedostatečná ochrana půdy před ničením její kapacity plnit tyto zásadní funkce s sebou nese výrazné celospolečenské náklady. Odpovědné územní plánování společně s důrazem na obnovu funkce opuštěných zastavěných území je jednou z možností jak docílit ochrany kvalitní zemědělské půdy před zastavěním. Ruku v ruce s uvedenými postupy by mělo jít výrazné zvýšení poplatkové povinnosti spojené s vyjímáním půdy ze zemědělského půdního fondu a vyšší zdanění nemovitostí, zejména budov. V neposlední řadě je potřebné poukázat na významný nedostatek v podobě nevyjasněných majetkových a odpovědnostních vztahů k lokalitám brownfields i blackfields. Negativní aspekty brownfields, stejně jako čisté zónové územní plánování, jsou

[18] Navrhovaná úprava by měla být doplněním hlavy III. dílu 6 zákona č. 183/2006 Sb.

popsány v mnohých publikacích zabývajících se územním rozvojem. Z právního pohledu nezbývá než dotvořit stávající právní rámec ochrany zbývajícího půdního fondu, podpořit jeho obnovu a zvýšit důraz na odpovědnost spojenou s vlastnictvím a odpovědnost orgánů veřejné moci při aplikaci stávajících nástrojů. Úplným závěrem je vhodné konstatovat, že mnohé pro ochranu půdy již bylo (alespoň „papírově“) vykonáno, nicméně mnohé procesy se právě „zažívají“ do praxe, protože zákony, které je do právního řádu České republiky zavedly, jsou účinné relativně krátce. To, co nám z dnešního pohledu ještě schází, snad napomůže vyplnit připravovaná evropská směrnice o půdě, přijetí zákonů z dílny ministerstva životního prostředí a dotvoření aplikační praxe soudními rozhodnutími.

Literature:

- European Communities. *Soil protection, The story behind the Strategy*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.
- European Communities. Thematic strategy on soil protection. Dostupné z http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/result.cfm
- Vláda České republiky. Státní politice životního prostředí České republiky 2004 – 2010, Dostupné z http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHDHER2/$FILE/spzp_cz_2004.pdf

Contact – email

jan.bahyl@centrum.cz

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

VYBRANÉ OTÁZKY SOUDNÍHO PŘEZKUMU ÚZEMNÍCH PLÁNŮ

LENKA BAHÝĽOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstrakt v rodném jazyce
Příspěvek se zaměřuje na vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů ve správním soudnictví. Hlavním účelem meritorního přezkumu těchto opatření obecné povahy je posoudit, zda jejich schválením nedošlo k zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatele. Pozornost se soustředí nejprve na otázku aktivní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části jakožto jedné z procesních podmínek řízení, následně je prostor věnován některým problematickým otázkám samotného věcného přezkumu územních plánů, a to ve světle kritérií vymezených rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu.

Klíčová slova v rodném jazyce
Územní plán; opatření obecné povahy; soudní přezkum; aktivní legitimace (k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy).

Abstract
This article focuses on selected questions regarding judicial review of land-use plans before administrative courts. The principle aim of judicial review on the merits of these land decisions (as acts of general kind) is to consider an alleged infringement of public individual right of the proposer. In the first part attention is paid to the question of standing in the process based on proposal to cancel an act of general kind or its part, as one of procedural conditions of the proceedings, and then further problematical aspects of judicial review of land-use plans are examined (in the light of criteria stipulated in existing decisions of the Supreme Administrative Court) as well.

Key words
Land-use plan; act of general kind; judicial review; standing (to bring a proposal to cancel an act of general kind).

1. ÚVOD

Územní plány jsou jakožto opatření obecné povahy přezkoumatelné ve správním soudnictví. Soudní přezkum opatření obecné povahy, jehož výsledkem může být zrušení opatření obecné povahy jako celku nebo jeho části, byla zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.), svěřena Nejvyššímu správnímu soudu (§ 101c s. ř. s.). Účelem soudního přezkumu územních plánů je

především zajištění ochrany veřejných subjektivních práv[1], která mohou být přijetím těchto aktů územního plánování, jež jsou jakožto základní koncepční dokumenty budoucího rozvoje území obcí při dalším rozhodování v území závazné, ohrožena či porušena. Ustanovení § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), vymezuje cíl, úkoly a podmínky územního plánování. Cílem územního plánování je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území (odst. 1), úkolem a zároveň jednou z podmínek dosažení tohoto cíle je soustavné a komplexní řešení účelného využití a prostorového uspořádání území (odst. 2), které je výsledkem střetu jednotlivých (soukromých a veřejných) zájmů v území. Předmětem soudního přezkumu územních plánů je vlastně následné posouzení toho, jakým způsobem byly střety těchto zájmů v území v rámci procesu přijímání územního plánu řešeny a vyřešeny. Jedná se tedy o přezkoumání postupu příslušného orgánu veřejné správy[2] při pořizování územního plánu či jeho změny a jeho následků ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených subjektů; Nejvyššímu správnímu soudu (dále jen „NSS“) nicméně nepřísluší posuzovat, jaké by mělo samotné funkční využití území být[3]. Jak se trefně tento soud vyjádřil v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007, *„každá varianta využití území, která se „vejde“ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“*.

„Pravidla“ řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části jsou vymezena v ustanovení § 101a-101d s. ř. s., jež byla s účinností od 1. 5. 2005 do procesního předpisu správního soudnictví včleněna zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). Přestože NSS rozhoduje v tomto řízení relativně krátce, judikatura v této oblasti je již poměrně bohatá[4]. Se značným zjednodušením lze judikaturu NSS v této

---

[1] Viz ustanovení § 2 s. ř. s. („Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob…“). Veřejná subjektivní práva jsou vymezena jako *„práva osob založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy“* (cit. Vopálka, Mikule, Šimůnková, Šolín. Soudní řád správní. Komentář. C. H. Beck, Praha: 2004, s. 3).

[2] Územní plán schvaluje a vydává podle § 6 odst. 5 stavebního zákona zastupitelstvo obce v rámci výkonu samostatné působnosti, jeho pořízení a projednání je však výkonem státní správy, tzn., že spadá do působnosti přenesené (§ 6 odst. 1 stavebního zákona).

[3] Viz rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, sp. zn. 9 Ao 1/2009 („*Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování zůstává činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně*“). Shodně viz rozsudek tohoto soudu ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 9 Ao 2/2008, publ. pod č. 1766/2009 Sb. NSS.

[4] Doposud (ke dni 30. 10. 2009) napadlo NSS celkem 80 návrhů, z nichž bylo rozhodnuto 70 věcí. Z věcí rozhodnutých se 54 návrhů (cca 77%) týkalo územních plánů, z nichž bylo 22 návrhů odmítnuto, 16 zrušeno, 12 zamítnuto a ve 4 případech bylo řízení zastaveno. Ostatní návrhy podané podle § 101a s. ř. s. se týkaly např. územních opatření o stavební uzávěře, místní úpravy provozu, či vymezení zastavěného území.

oblasti rozdělit na soudní přezkum územních plánů vydaných podle „starého“ stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.), kdy se řešilo samotné pojetí územního plánu jako opatření obecné povahy[5], a na soudní přezkum územních plánů schvalovaných podle stavebního zákona stávajícího (zákon č. 183/2006 Sb.[6]), kdy do popředí vystupují další problematické právní otázky. Tento příspěvek se v první části zaměřuje na problematickou „stálici“ tohoto typu řízení, totiž otázku aktivní legitimace, tj. otázku, které osoby jsou oprávněny podat soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Ve druhé části bude pozornost věnována některým otázkám samotného meritorního přezkumu územních plánů; bude se jednat o stručnou „sondu“ do dosavadní rozhodovací činnosti NSS v této oblasti, a to v její druhé etapě (tj. soudní přezkum územních plánů schvalovaných podle platného stavebního zákona).

2. AKTIVNÍ LEGITIMACE ANEB KDO MÁ VSTUPENKU DO ŘÍZENÍ

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat *každý, kdo tvrdí,* že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen (§ 101a odst. 1 s. ř. s.). Vymezení aktivní legitimace, která představuje jednu z podmínek řízení, jež musí být pro věcné projednání návrhu splněna, se v tomto znění nutně stalo předmětem zkoumání NSS.

V usnesení ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 2 Ao 2/2006, NSS na adresu návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části uvedl, že *„Není v zásadě podstatné, zda navrhovatel byl účastníkem předchozího řízení o pořizování územně plánovací dokumentace, jelikož účastenství v tomto typu správního řízení a v řízení o soudním přezkumu vydaného rozhodnutí je třeba posuzovat relativně odděleně. Koncepce soudního přezkumu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy totiž není založena na principu formální či materiální subsidiarity v tom smyslu, že by aktivní legitimace k podání takového návrhu náležela pouze tomu, kdo svoje práva uplatňoval v řízení předchozím, tzn. v řízení o vydání opatření obecné povahy“*. NSS se

---

[5] Spor o materiální či formální pojetí opatření obecné povahy zdá se ukončil Ústavní soud svým nálezem Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008, který se po rozkolísané judikatuře NSS [ten se v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, přiklonil k materiálnímu chápání opatření obecné povahy, když konstatoval, že rozhodující pro povahu správního aktu není jeho formální označení, ale naplnění jeho pojmových znaků, za které označil konkrétně určený předmět regulace a obecně vymezený okruh adresátů. Tento právní názor posléze potvrdil ve svém rozsudku ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006, v němž mj. uvedl, že územní plány schválené podle stavebního zákona z roku 1976 naplňují oba uvedené pojmové znaky opatření obecné povahy. Rozšířený senát NSS (viz usnesení ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007) nicméně na toto pojetí nepřistoupil a přiklonil se k formálnímu pojímání tohoto institutu; soudní přezkum předmětného územního plánu odmítl s tím, že se o opatření obecné povahy nejedná] postavil na stranu pojetí materiálního.

[6] Územní plán se (stejně jako ostatní nástroje územně plánovací dokumentace) vydává formou opatření obecné povahy *ex lege*.

zde vyslovil, že v tomto typu řízení je třeba vyhovět požadavku na *reálnou pravděpodobnou aktivní legitimaci* navrhovatele, tzn., že z navrhovatelova tvrzení musí být patrné, že dotčení na právech (hmotných) je podle okolností konkrétní věci pravděpodobné (obdobně např. rozsudek ze dne 28. 3. 2008, sp. zn. 2 Ao 1/2008 či rozsudek ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. 2 Ao 4/2008). Z toho vyplývá, že nepostačuje toliko *tvrdit* zkrácení na právech, z návrhu musí být zároveň patrno, že toto zkrácení na právech je pravděpodobné. Mírou pravděpodobnosti, která postačuje k přiznání aktivní legitimace, se již NSS nezabýval, nicméně v pochybnostech bude nutné vždy rozhodnout ve prospěch aktivní legitimace, aby nedošlo k nepřípustnému *denegatio iustitiae*; výklad by měl být proto extenzivní.[7]

Uvedený právní názor dále posunul rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009, když se vyjádřil tak, že aktivně legitimovaným může být i ten, kdo tvrdí porušení svých procesních práv v rámci procesu přijímání územního plánu, za předpokladu, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení jeho práv hmotných[8]. Aktivní legitimaci v tomto řízení však nepřiznal nájemci nemovitosti na území regulovaném územním plánem, když uvedl, že *„navrhovatelem (…) může být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (…) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního"* (viz bod 36). Tento výklad, tedy zúžení tohoto práva na práva absolutního charakteru bez toho, aby se vůbec soud zabýval závažností zásahu do práv (byť) charakteru relativního,[9] se však jeví být nedůvodně restriktivní, když přihlédneme k tomu, že charakter práv, jejichž dotčení má navrhovatel tvrdit, s. ř. s. nijak nevymezuje. Jedinou akceptovanou vstupenkou do řízení podle § 101a s. ř. s. je tedy zpravidla právo vlastnické[10], přičemž oprávnění z tohoto práva na části území, pro které se územní plán pořizuje, mohou tvrdit i porušení svých procesních práv.

---

[7] Tento výklad zastával NSS např. v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007.

[8] Jak uvedl, *„navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis. Bude proto vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatele o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že a priori vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře"* (cit. z bodu 41 usnesení rozšířeného senátu).

[9] Ta se v některých případech (např. dlouhodobý nájem pozemků) mohou právu vlastnickému přibližovat. Ostatně stejně argumentoval i první senát při předložení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu. Rozšířený senát však uvedl, že osoby s právem relativního charakteru (např. nájemce, podnájemce, výpujčitel apod.) mohou *„toliko požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou, (…) jejich práva se nevztahují k území (resp. jeho části), nýbrž k tomu, kdo jim užívání části území umožnil"* (viz bod 36 usnesení rozšířeného senátu 1 Ao 1/2009).

[10] Může jím být např. i právo zástavní či právo odpovídající věcnému břemeni.

2.1 AKTIVNĚ (NE)LEGITIMOVANÉ EKOLOGICKÉ INICIATIVY

Osoby, které k předmětné části území nemají právo absolutního charakteru se tak dostávají do pozice veřejnosti, které není podle dosavadní judikatury NSS dána možnost navrhnout soudní přezkoumání schváleného územního plánu. Tento výklad bývá legitimně vnímán jako výklad nesouladný se závazky, jež pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva a z práva Evropského společenství (konkrétně z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí[11]), neboť vyžadují poskytnutí širokého přístupu dotčené veřejnosti k soudní (právní) ochraně. Na druhou stranu, rozšířený senát v citovaném usnesení překvapivě uvedl[12], že *„nelze a priori vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101 a násl. s. ř. s. i pro osoby z řad tzv. dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy“*. Tuto myšlenku, která by vzhledem k dosavadní rozhodovací činnosti NSS znamenala významný judikaturní odklon, však již rozšířený senát bohužel (z tvrzeného důvodu nedostatečné kompetence[13]) dále nerozvedl.

Uvedeným usnesením rozšířeného senátu NSS tedy vyvstávají pochybnosti o udržitelnosti dosavadního ustáleného právního názoru, že občanská sdružení, cílem jejichž činnosti je ochrana přírody a krajiny (tzv. ekologické iniciativy), nejsou (a ani nemohou být) oprávněni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. K tomuto závěru soud dospěl na základě porovnání žalobní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. (*„kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen…“*) a § 65 odst. 1 s. ř. s.[14] (*„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu…“*). Jak uvedl v rozsudku ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007-42, *„(p)odle ustálené judikatury soudů ve správním soudnictví ekologické iniciativy nejsou nositeli hmotných práv. Mohou úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen potud, tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jejich procesní práva. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů se opírá o ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. („Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých právech, které jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“). V řízení o zrušení opatření obecné*

[11] Tzv. Aarhuská úmluva byla vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.
[12] Viz bod 38 usnesení rozšířeného senátu 1 Ao 1/2009.
[13] Toto zdůvodnění se však zdá být vágní a nedostatečné; pokud měl totiž rozšířený senát vymezit šíři a pojetí procesní legitimace navrhovatele v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, měl se zabývat i vlivem závazných norem mezinárodního práva a práva ES na výklad tohoto ustanovení.
[14] Tzn. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správních orgánů.

povahy ovšem zákon nezakotvil žalobní legitimaci, která by byla obdobná či analogická ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. (…)“.[15]

V této souvislosti je vhodné připomenout převažující právní názor, že právnické osoby nemohou být nositeli práva na příznivé životní prostředí (jakožto práva hmotného charakteru). Nicméně určité tendence prolamující „neprůstřelnost“ tohoto názoru se již v judikatuře vyskytly. Poukázat lze zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006, ve kterém je uvedeno, že *„nositeli tohoto ústavního práva jsou totiž sice zásadně fyzické osoby, jež jediné mohou být poškozením životního prostředí přímo dotčeny např. na souvisejícím právu na život, kromě nich ovšem také ty z právnických osob, typicky právě občanská sdružení, pro něž je ochrana zájmů životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti a které je tak možno vnímat nejen jako uskupení fyzických osob, pro něž taková právnická osoba představuje jakési médium, jehož prostřednictvím hájí tyto fyzické osoby své vlastní právo na příznivé životní prostředí; ale také jako obhájce tohoto práva ve prospěch ostatních lidí“*. Z citovaného rozsudku je patrná snaha o vyjádření, že občanská sdružení mohou zásah do práva na příznivé životní prostředí namítat, a to z titulu své úlohy jakéhosi „prostředníka“ mezi fyzickými osobami a správními orgány.[16] Veřejnost, vystupuje-li v některé z „institucionalizovaných podob“ (občanská sdružení, jež mají jako hlavní předmět své činnosti ochranu životního prostředí či tzv. zástupce veřejnosti podle stavebního zákona), by proto měla být vnímána jako zprostředkovatel, který hájí dotčená hmotná práva fyzických osob, v jejichž zájmu jedná, a z tohoto titulu mu jsou tato práva přičitatelná.

2.2 AARHUSKÁ ÚMLUVA: JAK DÁL V PŘÍSTUPU K SOUDNÍ OCHRANĚ?

Postoj Nejvyššího správního soudu k aplikaci čl. 9 odst. 3[17] Aarhuské úmluvy, který lze vztáhnout na přístup k soudní ochraně v případě územních plánů[18], je dosud nejednoznačný a nejednotný. Až do výše citovaného usnesení rozšířeného senátu trval NSS (poměrně konzistentně) na tom, že tzv. ekologické iniciativy (v pojmosloví Aarhuské úmluvy tzv. dotčená

---

[15] Viz také rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34.

[16] Tento názor je však judikatorně ojedinělý, např. v pozdějším rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007, je již uvedeno, že nevládní organizace hájící zájmy ochrany přírody se může u soudu úspěšně domáhat jen ochrany svých vlastních, tedy procesních práv; nemůže proto tvrdit zásah do práva na příznivé životní prostředí (ani ve vztahu k sobě, ani svým členům).

[17] Podle odstavce 3 tohoto článku *„navíc strany zajistí, aby členové veřejnosti, kteří splňují kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měli přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohli vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo státních orgánů, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí“*.

[18] Srov. judikát Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW, in Andrusevych, A., Alge, T., Clemens, C. (eds), Case Law of the Aarhus Convention Compliance Commitee (2004-2008). RASCE, Lviv 2008, s. 43.

veřejnost[19]), nejsou nositeli hmotných práv, a proto jejich procesní legitimaci v řízení podle §101a s. ř. s. nelze dovodit[20]. Uvedené ustanovení Aahuské úmluvy přitom vyžaduje přístup k soudům i toliko pro „veřejnost" (v pojetí Aarhuské úmluvy se jedná o *„jednu neb více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní legislativou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny"*), nikoli tzv. dotčenou veřejnost, jež představuje již subjekt „kvalifikovaný".

Odmítnutí přímé aplikace Aarhuské úmluvy je zdůvodňováno neexistencí implementačních opatření, k jejichž přijetí jsou smluvní státy vázány. Převažujícím názorem správního soudnictví byl doposud ten, že příslušná ustanovení Aarhuské úmluvy nejsou přímo aplikovatelná, neboť *„nejsou konstruována natolik jasně a určitě, aby z nich bylo možné vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření"*. V případě ustanovení čl. 9 odst. 3 (stejně jako odst. 2) platí, že přístup osob z řad veřejnosti k soudní ochraně je podmíněn splněním určitých kritérií, jsou-li ve vnitrostátním právu stanovena[21]. NSS odkázal na prohlášení, které Evropské společenství učinilo při ratifikaci Aarhuské úmluvy, a v němž se uvádí, že platné právní předpisy Společenství prozatím nezahrnují implementaci čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, která zůstává v kompetenci členských států[22]. Z toho důvodu Nejvyšší správní soud neshledal přímý rozpor mezi ustanoveními s. ř. s. a Aarhuskou úmluvou[23]. Problém tedy i nadále tkví v tom, že čl. 9 Aarhuské úmluvy není ze strany soudů přiznáván přímý účinek (tzv. *self-executing* ustanovení), neboť *„dostatečně nespecifikuje práva a povinnosti jednotlivce a jeho aplikovatelnost je třeba zajistit prostřednictvím vnitrostátního práva"* (usnesení Ústavního soudu IV. ÚS 154/08, nález Ústavního soudu IV. ÚS 2239/07, či rozsudky NSS ze dne 29. 3. 2007, sp. zn. 2 As 12/2006, nebo ze dne 28. 6. 2007, sp. zn. 5 As 53/2006). Aarhuská úmluva se nicméně stala součástí práva komunitárního[24], a proto musí všechny členské státy vykládat vlastní právní úpravu v souladu s touto Úmluvou[25].

---

[19] Tou se podle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy rozumí veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

[20] Viz např. usnesení ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007.

[21] Viz tamtéž.

[22] A to až do té doby, než budou budou ze strany ES přijata potřebná opatření k implementaci závazků stanovených Aarhuskou úmluvou. Viz prohlášení ES k Aarhuské smlouvě dostupné na http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#EndDec

[23] Viz Usnesení NSS ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008-27, rozsudek ze dne 22. 10. 2008, č. j. 8 Ao 3/2008-59.

[24] Evropské společenství přistoupilo k Aarhuské úmluvě rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005.

[25] Viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006.

Přestože jsou pochyby o přímé aplikovatelnosti čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy v případě soudního přezkumu územních plánů legitimní, mám za to, že interpretace tohoto ustanovení by měla korespondovat s „duchem" Aarhuské úmluvy, ve které se smluvní strany zavázaly poskytnout veřejnosti široký přístup k soudní ochraně[26]. Jako rozporný s tímto úmyslem smluvních stran (a tedy i s Úmluvou), jež by neměl být brán jako pouhé politikum, se proto jeví takový výklad, který by přístup veřejnosti k soudní ochraně předem odmítal. Pokud je stanoveno, že „ *strany zajistí, aby členové veřejnosti, kteří splňují kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měli přístup ke správním nebo soudním řízením (…)"*, nelze s odkazem na nemožnost dotčení hmotných práv subjektů hájících zájmy na ochraně životního prostředí *a priori* jejich přístup k soudní ochraně odmítat, jak to doposud činí NSS ve své rozhodovací činnosti. Při takovém výkladu totiž tyto subjekty ze své podstaty nikdy nemohou naplnit *„stanovená kritéria"*, což ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nepředpokládá a neumožňuje.

Současný postoj NSS k přímé aplikaci výše uvedených ustanovení Aarhuské úmluvy by bylo možné charakterizovat jako „vyčkávací". Nejvyšší soud Slovenské republiky totiž položil Soudnímu dvoru ES předběžné otázky[27], jež se týkají právě této problematiky; tato skutečnost tedy musí být ze strany NSS respektována. Konkrétně se Nejvyšší soud Slovenské republiky v řízení vedeném pod číslem C-240/09 ptá:

*1) **Je možné článku 9 Aarhuské úmluvy, a to zejména odstavci 3**, s přihlédnutím k hlavnímu cíli sledovanému touto mezinárodní úmluvou, tj. že narušuje klasickou koncepci aktivní legitimace tím, že přiznává postavení účastníka řízení i veřejnosti, resp. zainteresované veřejnosti, **přiznat bezprostřední účinek („self-executing efect") mezinárodní smlouvy** za situace, kdy Evropská unie po tom, kdy dne 17. 2. 2005 k této mezinárodní smlouvě přistoupila, doposud nevydala předpis Společenství, který by prováděl uvedenou smlouvu do práva Společenství?* Nejvyšší soud Slovenské republiky přitom v odůvodnění pro podání předběžné otázky mj. odkazuje na odstavce 12 a 13 preambule k Aarhuské úmluvě[28], které deklarují sledovaný cíl této úmluvy, a poukazuje na skutečnost, že Evropské společenství k Aaurhuské úmluvě přistoupilo (dne 25. 6. 1998, s účinností

[26] Srov. např. Dette, Birgit. Access to Justice in Environmental Matters. In Marco Onida (ed) Europe and the Environment. Legal Essays in Honour of Ludwig Krämer, Groningen: Europa Law Publishing, 2004, s. 7.

[27] Ve své věci sp. zn. 5 Sžp 41/2009.

[28] *„uznávajíce také, že veřejnost potřebuje znát postupy, kterými se může podílet na rozhodování, které se týká životního prostředí, že potřebuje mít volný přístup k těmto postupům a že musí vědět, jak těchto postupů využít"* a *„uznávajíce dále důležitost rolí, které v ochraně životního prostředí mohou hrát jednotliví občané, nevládní organizace a soukromý sektor"*

od 17. 2. 2005[29]); tím se mezinárodní úmluva stala součástí primárního komunitárního práva (podle čl. 300 odst. 7 Smlouvy o založení ES).[30]

*2) **Je možné článku 9 Aarhuské úmluvy, a to zejména odstavci 3**, poté, co se stala součástí komunitárního práva, **přiznat přímou aplikovatelnost anebo přímý účinek práva Společenství** ve smyslu ustálené judikatury Soudního dvora ES?* Při položení této otázky vycházel Nejvyšší soud především z rozhodnutí Soudu prvního stupně ES ve věci T-37/04 ze dne 1. 7. 2008 (Região autónoma dos Açores, Portugal, a Stichting Greenpeace Council, Netherlands v. Rada EU), ve kterém již bylo přihlédnuto k obsahu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, resp. k jeho aplikaci.

3) Pokud je odpověď na otázku 1 nebo 2 kladná, je možné vykládat čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, s přihlédnutím k jejímu hlavnímu cíli, že pod pojem „úkony orgánu veřejné správy" je třeba zahrnout i úkon spočívající ve vydání rozhodnutí, tzn., že možnost přístupu veřejnosti k soudnímu řízení v sobě obsahuje i právo napadnout samotné rozhodnutí správního orgánu, jehož nezákonnost spočívá v dopadu na životní prostředí? Přestože slovenský případ se netýká přístupu veřejnosti k soudní ochraně ve věci územního plánu (opatření obecné povahy), rozhodnutí Soudního dvora ES by mělo poskytnout vodítko k výkladu a rozsahu pojmu „akty (úkony)" orgánu veřejné správy, jež by případně mohlo naznačit, kterak přistupovat k veřejnosti v případě soudního přezkumu těchto tzv. smíšených správních aktů. Mám však za to, že opatření obecné povahy takovým „aktem (úkonem)" je.

Vzhledem k položení výše uvedených otázek Nejvyšší správní soud v současnosti přerušuje všechna běžící řízení, ve kterých je třeba rozhodnout o aktivní legitimaci veřejnosti, resp. dotčené veřejnosti.[31] Otázka, jež byla položena v nadpisu této kapitoly, proto bude zodpovězena až rozhodnutím

---

[29] Rozhodnutí Rady EU č. 2005/370/EC, publ. v úředním věstníku ES L 124 dne 17. 5. 2005. Jak uvedl Nejvyšší soud SR, především odstavce 1 a 2 preambule tohoto rozhodnutí Rady EU zdůrazňují myšlenku účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí.

[30] Přistoupení ES k Aarhuské úmluvě doposud vyvolalo přijetí či změny několika předpisů komunitárního práva. Jedná se o nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 o použití Aarhuské úmluvy na orgány a subjekty Společenství, směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35 (ES), která novelizovala čl. 3 směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a vytvořením čl. 10a implementovala do sekundárního komunitárního práva čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. V odstavci 10 preambule směrnice č. 2003/35 (ES) je přitom vyjádřen úmysl, aby bylo komunitární právo dáno do souladu i s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. K tomu však zatím nedošlo.

[31] Doposud došlo k přerušení řízení ve věci 3 Ao 1/2007 (územní plán velkého územního celku Břeclavska), nicméně občanská sdružení, jež zde jako dotčená veřejnost vystupovala, vzala své návrhy (zřejmě s ohledem na délku řízení před Soudním dvorem ES) zpět, v řízení se proto nyní pokračuje.

Soudního dvora ES o předběžných otázkách položených Nejvyšším soudem Slovenské republiky.[32]

2.3 POZNÁMKA K AKTIVNÍ (NE)LEGITIMACI ZÁSTUPCE VEŘEJNOSTI

Na závěr této části příspěvku si dovolím ještě pár poznámek k přístupu NSS k aktivní legitimaci tzv. zástupce veřejnosti v řízení podle § 101a s. ř. s. NSS dovodil v usnesení ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008-27[33], s odkazy na judikaturu k problematice aktivní legitimace v tomto řízení (rozsudek ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51[34], usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, a rozsudek ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60), že zástupce veřejnosti není procesně legitimován k podání návrhu podle § 101a s. ř. s. Jak uvedl, *„institut zástupce veřejnosti byl totiž začleněn do nového stavebního zákona právě z toho důvodu, aby poskytl možnost zapojit se do řízení o vydání územně plánovací dokumentace a vyjádřit své připomínky i těm, kteří příslušným návrhem územně plánovací dokumentace na svých právech přímo dotčeni nejsou"*. Na základě ustanovení § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona[35] pak NSS dovodil, že *„zákon důsledně rozlišuje osoby, jejichž práva a povinnosti jsou návrhem územního plánu přímo dotčeny, a ostatní, přičemž první skupině osob přiznává v řízení o územním plánu privilegované procesní postavení. Ostatní zájemci o účast na řízení o územním plánu, kteří na svých právech přímo dotčeni nejsou, ovšem mohou společně vytvořit dostatečně početnou skupinu dle § 23 stavebního zákona a zvolit si ze svého středu svého zástupce, tedy zástupce veřejnosti"*.

S uvedeným právním názorem, totiž že zástupce veřejnosti není aktivně legitimován k podání návrhu podle § 101a s. ř. s., je však nutno polemizovat, a to nejen vzhledem k dikci ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona, které mezi tzv. dotčené osoby jednoznačně řadí i zástupce

---

[32] Související předběžné otázky byly položeny ještě ve věci C-115/09 Trianel Kohlenkraftwerk Lünen, ve věci C-177/09 Le Poumon vert de la Hulpe a další (spojeno s C- 178/09 a C 179/09), C-128/09 Boxus a Roua (spojeno s C-129/09, C-130/09 a C-131/09, C-134/09 a C-135/09).

[33] Stejně např. v rozsudku NSS ze dne 22. 10. 2008, sp. zn. 8 Ao 3/2008.

[34] *„řízení vedené dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s. je vystavěno na principu soudní ochrany proti opatření obecné povahy ve smyslu jeho právních účinků na sféru veřejných subjektivních práv navrhovatele (coby jeho potencionálního adresáta), nikoli proti způsobu jeho přijímání. (…) Z těchto důvodů tedy k meritornímu projednání návrhu nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení stanoveného procesního postupu předcházejícího vydání opatření obecné povahy, není-li toto tvrzení spojeno s tvrzeným zásahem do hmotně právní sféry navrhovatele. Obdobně by tomu bylo za situace, pokud by takový zásah tvrzen byl, avšak bez dalšího by jej bylo lze považovat za pojmově vyloučený."*

[35] V řízení o územním plánu mohou podle ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona podat **námitky** proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a **zástupce veřejnosti**. Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona může **každý** nejpozději při veřejném projednání uplatnit své **připomínky** a **dotčené osoby podle odstavce 2** námitky (…).

veřejnosti[36], ale rovněž s přihlédnutím k důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu[37], kde se uvádí k § 5: *„Záměrem úpravy schvalování územně plánovací dokumentace je využití opatření obecné povahy, které umožňuje požadovanou formu přezkumu včetně možnosti podat správní žalobu vlastníky pozemků nebo zástupci veřejnosti“*. Možnost podat správní žalobu ze strany zástupce veřejnosti by zde teoreticky byla v případě, pokud by rozhodnutí o námitkách (touto osobou podaných) bylo rozhodnutím samostatně přezkoumatelným v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Odpověď na tuto otázku ještě nebyla ze strany Nejvyššího správního soudu jednoznačně podána[38], nicméně pokud by byl soudní přezkum těchto rozhodnutí umožněn, rozhodovaly by správní soudy na úrovni soudů krajských, což by způsobovalo nemalé komplikace (k samostatné přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách viz ještě dále).

Pokud NSS tvrdí, že institut zástupce veřejnosti *„nebyl promítnut do právní úpravy soudního přezkoumání opatření obecné povahy“*, lze souhlasit s tím, že právní úprava pravidel řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je *„poměrně kusá a v mnohém deficitní“*, nicméně mantinely aktivní legitimace v tomto řízení (totiž nutnost tvrdit dotčení na hmotných právech absolutního charakteru s tím, že toto dotčení je reálně pravděpodobné) nastavil sám NSS.

3. SOUDNÍ PŘEZKUM ÚZEMNÍCH PLÁNŮ

Cílem této kapitoly je konečně poukázat na některé zajímavé závěry, ke kterým došel Nejvyšší právní soud v rámci meritorního přezkumu územních plánů nebo jejich částí v řízení o návrhu podle § 101a s. ř. s. Podle ustanovení § 101d s. ř. s. soud při rozhodování posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

Při věcném přezkumu vychází NSS z pětistupňového algoritmu, který byl poprvé vyjádřen v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 (publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Postupuje se v následujících krocích: 1. přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, 2. přezkum otázky, zda při vydávání opatření obecné povahy nebyly překročeny meze zákonem vymezené působnosti (věcné, osobní, prostorové, časové) ze strany orgánu veřejné správy (jednání *ultra vires*), 3. přezkum otázky, zda

---

[36] Zástupce veřejnosti má v řízení o územním plánu shodné postavení jako dotčení vlastníci, neboť s námitkami všech subjektů vymezených v ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona musí být zacházeno stejně.

[37] Dostupná na stránkách PS PČR, http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=55108.

[38] Toliko v citovaném usnesení ze dne 25. 6. 2008, sp. zn. 5 Ao 3/2008, NSS konstatoval, *„že se v odborné literatuře* (např. J. Vedral. Opatření obecné povahy. In Správní právo č. 6/2007, s. 351; J. Vedral. Správní řád – komentář, Praha 2006, s. 989; Doležal, J. a kol. Nový stavební zákon v teorii a praxi, Praha 2006, s. 126) *objevily názory, které možnost samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. připouštějí“*.

bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem, 4. přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium), 5. přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Přitom platí, že *„soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodu eliminace případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu“*[39]. Podle ustanovení § 101d s. ř. s. není soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán právními důvody návrhu, může tedy napadený územní plán zrušit i z jiných než navrhovatelem uvedených důvodů.

3.1 PŘEZKUM PROCESNÍCH PODMÍNEK

První tři kroky zavedeného algoritmu (testu) při soudním přezkumu opatření obecné povahy mají povahu přezkumu formálního. Zatímco přezkum pravomoci a působnosti orgánu veřejné správy, který opatření obecné povahy vydal, nečiní obtíže, přezkum zákonného postupu řízení o územních plánech nebo jejich změnách představují zatím nejčastější důvod pro rozhodnutí soudu, jež vyhoví návrhu na zrušení tohoto opatření obecné povahy nebo jeho části.

3.1.1 PŘEZKUM ZÁKONNÉHO POSTUPU

Třetí krok algoritmu směřuje k posouzení, zda bylo opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Stavební zákon přitom váže vydání územního plánu na splnění množství zákonných podmínek. K tomu NSS uvedl v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136 (publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS), že *„je-li vydání opatření obecné povahy vázáno na splnění zákonných podmínek, mělo by být obsahem jeho odůvodnění též posouzení, zda tyto podmínky byly splněny. Toto posouzení by pak mělo být o to pečlivější, je-li splnění těchto podmínek některou z oprávněných osob zpochybněno“*. Absence způsobilých rozhodovacích důvodů je přitom poměrně častým důvodem zrušovacího rozhodnutí NSS.

Otázkou, kterou se NSS v této fázi kupříkladu zabýval, je situace, kdy navrhovatel namítá nedostatečné vypořádání námitek, resp. připomínek, vznesených v řízení o územním plánu či jeho změně. Zatímco námitky proti návrhu územního plánu mohou vznést toliko vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných

[39] Viz rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, publ. pod č. 1461/2008 Sb. NSS.

opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti (§ 52 odst. 2 stavebního zákona), připomínky může nejpozději při veřejném projednání uplatnit každý (§ 52 odst. 3 stavebního zákona). Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34, uvedl, že *„rozhodujícím kritériem pro určení toho, zda podání navrhovatelů obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy je připomínkou či námitkou, není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl (…). Pokud jsou tedy výhrady (…) vzneseny vlastníkem nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě též zástupcem veřejnosti, musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám* [40] *(…). Zatímco v případě připomínek postačuje vyhodnocení, u námitek vyžaduje ust. 53 odst. 1 stavebního zákona v souvislosti s ust. 172 odst. 5 správního řádu vydání samostatného rozhodnutí o nich"*. Pokud ale nastane situace, že příslušný orgán posoudí námitky jako připomínky, ale přistoupí k nim věcně a po obsahové stránce s nimi naloží jako s námitkami, není to důvodem pro zrušení opatření obecné povahy[41]. Podle rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, je přitom rozhodnutí o námitkách samostatným rozhodnutím[42], které je součástí územního plánu. Otázkou však stále zůstává, zda je rozhodnutí o námitkách samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví podle ustanovení § 65 s. ř. s.

Návod na odpověď ve prospěch samostatné přezkoumatelnosti těchto rozhodnutí podal NSS (byť spíše implicitně) v posledně uvedeném rozsudku: Pokud by samotné rozhodnutí o námitkách nebylo schopno způsobit dotčení na právech, resp. zásah do právní sféry, žalobce by nesplnil podmínku aktivní legitimace a tudíž by byla žaloba podaná podle § 65 s. ř. s. věcně neprojednatelná. Pokud by však existoval předpoklad, že napadením a zrušením rozhodnutí o námitkách by bylo možné dosáhnout změny územního plánu, bylo by jej nutno přezkoumat. Nutno podotknout, že za současného stavu by se jednalo o jediný způsob, který by umožnil veřejnosti, resp. zástupci veřejnosti (nikoliv však již ekologickým iniciativám), iniciovat soudní přezkum zákonnosti postupu při pořizování územních plánů.

Jako zásadní se dále ukázal být výklad pojmu „dotčený vlastník", použitý ve výše citovaném ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona, neboť uznáním tohoto postavení se vlastník dostává do skupiny subjektů, jež jsou oprávněny vznést proti návrhu územního plánu námitky, které jsou „kvalifikovanější" formou obrany. NSS vyšel při posuzování této otázky (rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS) především z dosavadní judikatury Ústavního

[40] Viz také rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51.
[41] Viz rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, či ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1 /2009-185.
[42] A proto je třeba na něj vztáhnout § 68 odst. 3 správního řádu, který stanoví náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí.

soudu vztahující se k problematice účastníků územního řízení (podle § 34 stavebního zákona z roku 1976)[43], podle které je třeba brát nejen souseda „mezujícího", nýbrž také majitele vzdálenější nemovitosti, jestliže mohou být dotčena jeho práva. Nejvyšší správní soud uvedl, že *„pojem „dotčenosti" nutno vykládat šířeji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Dotčenost" se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění" pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše jen výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). „Dotčení" se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu."* Vlastník zařazený do kategorie vlastníků dotčených podle ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona je přitom oprávněn podat námitky k návrhu územního plánu nejen ohledně té jeho části týkající se uvedených nemovitostí, nýbrž může namítat proti jakékoliv části návrhu územního plánu nebo i postupu při jeho zadání a zpracování[44].

Nesplnění třetí části algoritmu konstatoval Nejvyšší správní soud rovněž např. v rozsudku ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62 (publ. pod č. 1766/2009), kterým zrušil změnu územního plánu (sídelního útvaru hlavního města Prahy) z důvodu její nepřehlednosti, rozporu deklarovaných a skutečně realizovaných změn územního plánu a neposouzení vlivů na životní prostředí. Jak uvedl, *„pojmovým znakem opatření obecné povah je konkrétní vymezení jeho předmětu. Tento předmět musí být vymezen srozumitelně a jednoznačně (…). Je-li opatřením obecné povahy vydávána změna územního plánu, pak je požadavek srozumitelného vymezení předmětu splněn, pokud je z jeho znění (a to nejen z grafické, ale i z textové části změny) zřejmé, v čem tato změna spočívá, jaké konkrétní skutečnosti se mění oproti původnímu stavu"*. V rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009-36, potom Nejvyšší správní soud konstatoval, že bylo-li změnou územního plánu *„změněno funkční využití několika pozemků, přičemž tyto změn nebyly nikterak promítnuty do textové části opatření obecné povahy a zejména jeho výroku"*, tato skutečnost *„má za následek vnitřní rozpornost opatření obecné povahy"*.

Důležitost přisuzuje NSS i řádnému provedení tzv. SEA (posouzení vlivů záměru na životní prostředí) při pořizování územních plánů, jeho zpřístupnění veřejnosti a veřejné projednání. Z jeho rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1 /2009-185 přitom vyplývá, že pokud tzv. SEA zpracovaná podle § 10i odst. 2 a 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na

[43] Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99 a nález ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04.
[44] Viz rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1 /2009-185.

životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, *naprosto* nevyhovuje požadavkům přílohy stavebního zákona (jež je přílohou speciální k příloze č. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), *zpravidla* to způsobuje vadu, která znamená, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonně. Z použití vyznačených formulací je evidentní, že „kvalita" a následky pořízené SEA bude nutné vždy posuzovat případ od případu. Pokud však nebyla SEA zveřejněna či projednána s veřejností, bude se muset vždy jednat již o vadu způsobující nezákonnost vydání územního plánu (byť i zde použil Nejvyšší správní soud termín „zpravidla"), neboť *„smyslem posouzení je totiž především poskytnutí úplných a spolehlivých údajů o vlivu koncepce na životní prostředí veřejnosti a dotčeným orgánům"*.

3.2 MATERIÁLNÍ KRITÉRIUM

Ve čtvrtém kroku algoritmu přezkoumává Nejvyšší správní soud soulad územního plánu (jeho části) s hmotným právem. Jak tento soud uvedl k územnímu plánování ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS, jde v něm vždy *„o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje (…) požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování"*. Do této „harmonie" přitom není Nejvyšší správní soud oprávněn věcně zasahovat, je-li rovnováha mezi jednotlivými zájmy (z nichž prakticky žádný není absolutní) nalezena na základě zákonného postupu.

V rozsudku ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, když NSS zkoumal tuto otázku poprvé, zabýval se tím, zda v případě předmětné lokality nedošlo jednostranně k upřednostnění zájmu veřejného (zájem obce na utlumování zemědělské výroby na svém území a jejím nahrazování plochami určenými pro občanskou vybavenost a bydlení) nad zájmem soukromým (podnikání soukromé osoby v zemědělství). V posuzovaném případě však porušení hmotného práva konstatováno nebylo, když *„dle názoru soudu na záměru obce utlumovat na svém území zemědělskou výrobu a nahrazovat ji plochami určenými pro občanskou vybavenost a bydlení (…) nelze bez dalšího shledat nic, co by mělo být v rozporu se zájmy obce a jejích obyvatel, a to tím spíše, že se tato změna týká lokality rozvojové (kde možnost změny tímto směrem předjímal již předchozí územní plán).(…) Nic také nenasvědčuje závěru, že by postup odpůrce byl jakkoli šikanozně namířen proti navrhovatelce, že by se snad za deklarovanými důvody změny skrývaly důvody jiné (dissimulované), nelegitimní."* Předmětem přezkoumávání územního plánu nebo jeho části v tomto kroku může být jak je vidno rozmanitá materie, soud vychází vždy z reálií konkrétního případu a obsahu návrhu.

3.3 KRITÉRIUM PŘIMĚŘENOSTI

K testu proporcionality přistoupil NSS poprvé podrobně rovněž v rozsudku ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88. Jeho cílem bylo v tomto případě přezkoumat, zda mezi navrhovaným využitím území a s tím souvisejícím omezením dotčeného vlastníka nemovitosti *„neexistuje i při formálním dodržení všech požadavků hmotného práva zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na optimálním využití území obce. (…)“* a *“zda toto omezení představuje pro navrhovatelku natolik intenzivní újmu, že po ní nelze spravedlivě žádat, aby jí nesla“*. Při posuzování této otázky Nejvyšší správní soud dospěl k závěru[45], že došlo *„k nucenému omezení vlastnického práva bez poskytnutí náhrady“*, a proto územní plán obce v napadené části zrušil. S tímto přístupem k posuzování kritéria proporcionality se však neztotožnil první senát, podle něhož se *„při posuzování přiměřenosti uvažuje pouze nad modalitami „jak“, nikoli však nad tím, „zda vůbec“* (je možné změnit funkční využití určitého pozemku bez odškodnění vlastníka…)“.

Podle prvního senátu se přezkum územního plánu v tomto kritériu omezuje na posouzení tří prvků: 1. intenzita zájmu na využití konkrétní plochy způsobem stanoveným územním plánem, 2. schopnost naplnění sledovaného zájmu (účelu) zvoleným využitím plochy, 3. intenzita omezení práva prostřednictvím územního plánu a její přiměřenost k intenzitě zájmu sledovaného. Pokud by intenzita omezení práva jednotlivce neodpovídala intenzitě sledovaného zájmu, jednalo by se o *„exces, jehož důsledkem musí být zrušení územního plánu, resp. jeho části“*. Z podnětu prvního senátu se uvedenou problematikou zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (viz usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120), který uvedl, že územní plán může představovat zásadní omezení práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny). *„Soud tedy především zkoumá, zda dotyčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.“* Uvedené podmínky musí být splněny kumulativně, jinak se zásadně jedná o důvod pro zrušení územního plánu v té části, která s dotyčným zásahem souvisí. Splnění všech uvedených podmínek přitom *„není* (při aplikaci zásad subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu) *důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení větší než ve spravedlivé míře“*.

Co se týká nároku na náhradu za omezení vlastnických práv prostřednictvím opatření obecné povahy, podle druhého senátu může soud zrušit příslušnou část územního plánu, dojde-li v rámci kritéria přiměřenosti k závěru, že bez poskytnutí náhrady jde o zásah nepřiměřený, a to i za situace, kdy omezení

[45] Když vzal v úvahu požadavek na rozumné uspořádání společenských vztahů (čl. 11 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod).

možnosti využívání předmětu vlastnického práva není v rozporu s právem hmotným (tj. kdy územní plán obstál ve čtvrtém kroku algoritmu). Tomuto postupu přitom nebrání skutečnost, že zákon možnost odškodnění (v konkrétním případě) nepředpokládá. První senát má v této věci za to, že se jedná o zcela samostatný nárok soukromoprávní povahy, k němuž jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení. Tomuto právnímu názoru posléze přisvědčil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše uvedeném usnesení, který k tomu dále uvedl, že v případě omezení vlastnického práva, jež je takové intenzity, že je nezbytná kompenzace tohoto omezení, tj. přesáhlo-li *spravedlivou míru*, k němuž zákonná úprava náhradu neposkytuje, bylo by možné ji přiznat *„na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LPS za přiměřeného užití ustanovení § 102 stavebního zákona“*.

4. ZÁVĚR

Soudní přezkum územních plánů vyvolává i přes poměrně bohatou rozhodovací činnost NSS v této oblasti mnoho otazníků, které začasto pramení z nedostatečné a mezerovité legislativní úpravy. V případě aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části by podle NSS nemohl mezery v právní úpravě překlenout ani velmi extenzivní výklad, nicméně zcela jiná by evidentně musela být interpretace těchto zákonných ustanovení, pokud by se přistoupilo k přímé aplikaci čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

Samotný věcný přezkum územních plánů je provázen zásadami proporcionality a zdrženlivosti, což mj. znamená, že ke zrušení územního plánu v celém rozsahu by mělo docházet zcela výjimečně – doposud se tak stalo ve dvou případech (rozsudky ze dne 27. 8. 2008, sp. zn. 6 Ao 2/2008, a ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009). Je totiž třeba brát v úvahu důsledky takového rozhodnutí, které představuje významný zásah do právní jistoty subjektů územním plánem dotčených.

Zajímavým zjištěním, jež plyne z dosavadní rozhodovací činnosti NSS je skutečnost, že územní plány nebo jejich části jsou rušeny z důvodu jejich nevyhovění třetímu přezkumnému kroku, tj. přezkumu zákonného postupu příslušného orgánu veřejné správy. To sice může být (a je) dáno pravidlem, že se při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z nich soud shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již zásadně věcně nezabývá, nicméně to nemění nic na skutečnosti, že soud se zpravidla ani nedostane ke zjištění, zda vydáním územního plánu nebo jeho změnou navrhovatel skutečně byl na svých hmotných právech zkrácen (byť reálná pravděpodobnost jejich dotčení je podmínkou přiznání aktivní legitimace), skončí-li posuzování u práv procesního charakteru. I přes logiku zvoleného postupu při soudním přezkumu je v tomto ohledu poněkud nepřiléhavé konstatování NSS v usnesení ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 2 Ao 2/2006, který na adresu návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části uvedl, že *„se jedná o*

procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoli proti procesu jeho přijímání.

Zcela zásadním problémem je povaha rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu. Lze očekávat, že dříve či později se správní soudy budou muset k této otázce vyslovit. Prozatím však není známo, že by byla žaloba proti rozhodnutí o námitkách projednána. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o námitkách je vydáno ve stejný okamžik jako opatření obecné povahy, jehož je podle § 172 odst. 5 správního řádu součástí, musela by být vyřešena koordinace postupu správních soudů, a to (připustili-li bychom samostatný soudní přezkum rozhodnutí o námitkách) typicky za situace, kdy by byl podán jak návrh podle § 101a s. ř. s. (ze strany reálně pravděpodobně dotčené osoby, typicky s vlastnickým právem k části území) k NSS a zároveň by byla podána žaloba proti rozhodnutí o námitkách (zde by mohl být aktivně legitimován i zástupce veřejnosti) ke krajskému soudu.

Z výše uvedeného je patrné, že de lege ferenda by v případě soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo možné uvažovat o tom, že by tato agenda spadala (v prvním stupni či zcela) do věcné působnosti krajských soudů. Dalším pádným argumentem k provedení této změny je rovněž potenciální přetížení NSS, vzhledem k počtu obcí, které územní plány schvalují a vydávají (Česká republika má podle údaje ČSU z roku 2004 celkem 6249 obcí). De lege ferenda by bylo rovněž vhodné uvažovat o zakotvení lhůty, ve které může být návrh podle ustanovení § 101a s. ř. s. podán. Současný stav, kdy s. ř. s. nestanoví pro podání tohoto návrhu lhůtu žádnou, oprávněně vzbuzuje právní nejistotu a nestabilitu výsledků územního plánování.

Literature:

- Andrusevych, A., Alge, T., Clemens, C. (eds), Case Law of the Aarhus Convention Compliance Commitee (2004-2008). RASCE, Lviv, 2008.
- Černý, P., Dohnal, V., Korbel. F., Prokop, M. Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Linde, 2006.
- Damohorský, J. a kol. Právo životního prostředí. 2. přepracované a doplněné vydání, Praha: C.H.Beck, 2007.
- Dette, Birgit. Access to Justice in Environmental Matters. In Marco Onida (ed) Europe and the Environment. Legal Essays in Honour of Ludwig Krämer, Groningen: Europa Law Publishing, 2004.
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006.

- Humlíčková, P. (ed.) Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách. Sborník z mezinárodní konference. Zelený kruh, Praha, 2008. Dostupné na http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/sbornik-limity-soudni-ochrany-web.pdf
- Motzke, R., Podskalská, S. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. In Planeta, Ministerstvo životního prostředí, ročník XV, číslo 6/2007. Dostupné na http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/E24BD91EAB985E0AC12572590045770C/$file/planeta6.pdf
- Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. doplněné a aktualizované vydání, Brno: Doplněk, Masarykova univerzita, 2007
- Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2006

Contact – email
rybarova@mail.muni.cz

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

INSTITUT MÍSTNÍHO REFERENDA SE ZAMĚŘENÍM NA OCHRANU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

JITKA BĚLOHRADOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language
Cílem příspěvku je zjistit, jaké otázky environmentálního charakteru lze v místním referendu řešit, a zamyslet se nad tím, zda je právě tento institut pro využití v ochraně životního prostředí vhodný. Příspěvek se zabývá obecnou právní úpravou místního referenda a následně i vztahem tohoto institutu k ochraně životního prostředí. Autorka také uvádí stručnou charakteristiku vybraných referend, která v České republice proběhla a dotýkala se životního prostředí.

Key words in original language
Místní referendum; ochrana životního prostředí.

Abstract
The aim of this contribution is to find out what environmental questions can be solved in a local referendum and to consider whether the institute of local referendum is suitable for environmental protection. The contribution deals with general regulation of local referendum and with the relation of this institute to environmental protection. The author also mentions short characteristics of selected local referenda which took place in the Czech Republic and were related to the environment.

Key words
Local Referendum; Environmental Protection.

1. ÚVOD

Ochrana životního prostředí se dotýká sféry každého jednotlivce, což podporuje i nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III.ÚS 70/97 označující životní prostředí za veřejný statek. Právě kvůli tomu je v dnešní době velmi aktuální otázka účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí. Veřejnosti je poměrně široce umožněno participovat na jednotlivých procesech v environmentální oblasti.[1] Ačkoli je ochrana životního prostředí záležitostí všech, nezávisle na hranicích států, přesto je neodmyslitelně spjata s určitým územím. Právě území bude ve většině

[1] Základ je položen již v mezinárodních dokumentech, a to zejména v Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva, vyhlášená v ČR pod č. 124/2004 Sb.m.s.), ale také na úrovni ústavního pořádku ČR.

případů určující z hlediska vymezení subjektů, kterých se ta která otázka ochrany životního prostředí dotkne.

Každý subjekt však může mít jiné představy o tom, jak má prostředí (prostor), ve kterém se pohybuje, vypadat. Mohou se tak dostat do sporu zájmy a představy jednotlivců navzájem, ale také zájmy jednotlivců oproti zájmům veřejným. Zásadním předpisem, který řeší střet zájmů týkajících se využití určitého území, je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Se stavebním zákonem je samozřejmě spjata celá řada dalších právních předpisů, a to zejména právních předpisů chránících jednotlivé složky životního prostředí.

Orgány obce zajišťují v rámci územního plánování ochranu a rozvoj hodnot území obce. Obec, resp. zastupitelstvo obce jako zastupitelský orgán občanů dané obce rozhoduje (a to nejen v rámci územního plánování) o zájmech obce, potažmo občanů. Může se však stát, že zastupitelstvo zaujme k určité otázce postoj odlišný, než jaký budou mít občané (či část občanů) obce, popřípadě bude zastupitelstvo samo chtít znát názor svých občanů, například k podpoře vlastních zamýšlených kroků. K řešení takových situací mohou sloužit různé prostředky, od nezávazných pro orgány veřejné správy až k těm závazným. Prvním případem mohou být například ankety či petice, druhý případ je v České republice reprezentován právě institutem místního referenda.

Následující článek se tak zaměří na institut referenda a následně místního referenda nejprve obecně, kdy budou zmíněny jen základní otázky nutné pro uvedení do problému, a následně se článek bude zabývat vztahem místního referenda k ochraně životního prostředí.

2. OBECNĚ K INSTITUTU MÍSTNÍHO REFERENDA

Místní referendum je jedním z projevů přímé demokracie, kdy občané sami přímo rozhodují o otázkách veřejného charakteru, které se jich v určitém smyslu týkají. Jednotlivé formy přímé demokracie dnes doplňují demokracii zastupitelskou, neboť uplatňování přímé demokracie jako jediné formy výkonu moci není v současné době možné.[2]

Mezi formy přímé demokracie uplatňované ve světě se řadí referendum a jeho zvláštní podoby (plebiscit, veto), lidová iniciativa (zejména

[2] O historickém vývoji přímé demokracie, o podmínkách, kdy by vůbec bylo možné uplatňovat pouze formy přímé demokracie (zejména myšlenky J. J. Rousseau) a o faktorech nemožnosti jejího uplatňování v současné společnosti blíže pojednávají například publikace Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. Základy státovědy. 4. vyd. Brno : Masarykova univerzita 2007, s. 109-113 či Holländer, P. Základy všeobecné státovědy. 2. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 294-295.

zákonodárná), recall (odvolání) či petice.[3] Referendum jako hlasování občanů o návrhu zákonů či správních opatření[4] pak lze dělit dle nejrůznějších kritérií. Dle územního kritéria můžeme hovořit o referendu celostátním, regionálním (krajském) a místním.[5] Dále lze rozlišovat referendum ústavodárné, zákonodárné, plebiscit (rozhoduje-li se o státní suverenitě). Další typická dělení hovoří o referendu obligatorním a fakultativním, závazném (rozhodovacím) a konzultativním, předběžném (preventivním) a následném (veto).[6]

Institut místního referenda nemá v českých zemích příliš dlouhé kořeny. Samostatný zákon, jenž by místní referendum včetně podmínek pro jeho konání upravoval, nabyl účinnosti 1. července 1992. Byl vyhlášen pod č. 298/1992 Sb. a byl celkem třikrát novelizovaný. Tento právní předpis následně nahradil nynější zákon o místním referendu, zákon č. 22/2004 Sb.

Zakotvení referenda jako kvalifikované zákonem upravené formy účasti občanů na územní správě[7] na ústavní úrovni nalezneme již v čl. 2 Ústavy České republiky, podle něhož ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo[8] a pro místní referendum dále v čl. 100 odst. 1,

---

[3] Blíže viz Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. Základy státovědy. 4. vyd. Brno : Masarykova univerzita 2007, s. 111-113. Klíma, K. v publikaci Státověda. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, rok 2006, s. 85-86 sem řadí i volby. Navíc také hovoří o rozhodovací a konzultativní metodě přímé demokracie.

[4] Toto vymezení používá Holländer, P. Základy všeobecné státovědy. 2. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 295, avšak sám zdůrazňuje, že pojmu referendum stejně tak jako plebiscitu se ve státovědě nepřiřazuje jednoznačný význam. V každém státu se pod tímto pojmem rozumí něco jiného, i když základ je stejný. Ani v českém právním řádu není pojem referenda ani místního referenda definovaný.

[5] V České republice proběhlo na celostátní úrovni referendum o přistoupení k Evropské unii. Tento příspěvek bude pojednávat pouze o místní referendu, neboť to jediné je upraveno na zákonné úrovni obecně (tj. pro neurčitý počet případů). Krajské referendum v současném právní řádu zakotveno není.

[6] Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. Základy státovědy. 4. vyd. Brno : Masarykova univerzita 2007, s. 111-112. Výčet dělení není samozřejmě úplný, další lze najít například v publikacích Holländer, P. Základy všeobecné státovědy. 2. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 295-296 a Klíma, K. Státověda. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 88-89.

[7] Toto označení pro místní referendum použil například Krajský soud v Plzni ve svém usnesení ze dne 31. 7. 2007, sp. zn. 57 Ca 61/2007.

[8] Ústava ovšem mluví o výkonu státní moci, zatímco v místní referendu se rozhoduje výhradně o věcech samosprávy. Článek 2 Ústavy je tak možno chápat pouze jako východisko pro úpravu referenda jako takového, nikoli však pro úpravu místní referenda tak, jak ho známe ze zákona o místním referendu. Objevují se však i názory, že výraz státní moc je v tomto případě nutno chápat jako moc veřejnou. – Mates, P. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, roč. 4, č. 2, s. 55 – 61. S těmito názory se však neztotožňuji, neboť vycházím z toho, že pokud by ústavodárce měl na mysli moc veřejnou, výslovně by ji tak označil.

který vymezuje územní samosprávné celky jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Listina základních práv svobod potom ve svém čl. 21 odst. 1 zaručuje občanům právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

Z mezinárodních dokumentů je třeba zmínit Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, který taktéž zaručuje každému občanu právo a možnost podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců.[9] Rovněž Evropská charta místní samosprávy (publikovaná pod č. 181/1999 Sb.) zakotvuje právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí i prostřednictvím místního referenda. Naopak právo Evropského společenství tento institut neupravuje.

Výchozí předpoklad pro zakotvení místního referenda na zákonné úrovni vytváří zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Ty odkazují na zvláštní zákon.

Tímto zvláštním a pro místní referendum stěžejním předpisem je již zmíněný zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů. Zákon byl celkem dvakrát novelizován, přičemž druhá novela (zákonem č. 169/2008 Sb.), byla zásadní, neboť změnila (v podstatě zmírnila) podmínky pro platnost a závaznost místního referenda.

Účinnost druhé novely zákona o místním referendu nastala 1. 7. 2008. V posledním znění předchozího zákona o místním referendu bylo podmínkou platnosti referenda účast 25% všech osob oprávněných v referendu hlasovat[10]. Při tvorbě nového právního předpisu však byly brány v potaz zejména závažnost otázek rozhodovaných v referendu, závažnost možných právních důsledků rozhodnutí (zejména hrozba rozpuštění zastupitelstva obce v případě, že zastupitelstvo obce či jiný orgán obce nepostupovalo v souladu s rozhodnutím přijatým v místním referendu a ve dvouměsíční lhůtě od výzvy nesjednalo nápravu[11]) a z toho vyplývající nutnost, aby referendum bylo co do účasti hlasujících dostatečně reprezentativní. Z toho důvodu byla podmínka platnosti místního referenda zpřísněna, bylo třeba účasti alespoň poloviny všech oprávněných osob.

---

[9] Vyhláška č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech; čl. 25.

[10] Současný zákon o místním referendu pod pojmem oprávněné osoby (osoby s právem hlasovat v místním referendu) rozumí osobu, která má právo volit do zastupitelstva obce. To je upraveno v ustanovení § 4 odst. zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

[11] Tato sankce byla zrušena novelou zákona provedenou pod č. 169/2008 Sb. Důvod zrušení této sankce byl spatřován dle důvodové zprávy v tom, že tak stát fakticky nepřímo ukládal obci, jak má postupovat v oblasti samosprávy.

Dle důvodové zprávy k diskutované novele však podmínka 50% účasti představovala jakousi bariéru pro rozšiřování referend, referenda byla často neplatná právě jen kvůli tomu, že účast nedosáhla příslušné hranice. Navíc tak byly poměrně zbytečně vynakládány finance z rozpočtu obce.[12] Z toho důvodu bylo kvórum pro platnost rozhodnutí v místním referendu sníženo na 35% všech oprávněných osob. Dle důvodové zprávy tím má dojít ke zefektivnění institutu místního referenda s tím, že bude stále zachována reprezentativní účast na rozhodování v místní referendu.

Dle důvodové zprávy k původnímu znění zákona bylo kvůli požadavku na nadpoloviční účast oprávněných osob pro platnost referenda stanoveno, že hlasovací lístek, kde nebude zaškrtnuta ani varianta „ano", ani varianta „ne", je platný, resp. je platný i hlas jako takový, a znamená, že se oprávněná osoba zdržela hlasování (ust. § 41 odst. 7 ve spojení s § 37 odst. 3). Po novele snižující kvótu pro platnost rozhodnutí zůstala tato úprava nezměněná a platí tudíž i nadále. Pokud se tedy oprávněná osoba nerozhodne ani pro jednu variantu, ale přesto bude chtít, aby referendum bylo platné, může se místního referenda zúčastnit s tím, že se zdrží hlasování.

Diskutovaná novela zasáhla také do právní úpravy podmínek pro závaznost rozhodnutí v referendu. *„Tato změna navazuje na snížení kvóra pro platnost rozhodnutí v místním referendu. Snižuje-li se totiž kvórum pro platnost rozhodnutí v místním referendu z 50 % na 35 %, pak by podle stávající právní úpravy postačovala k přijetí závazného rozhodnutí v místním referendu nadpoloviční většina z 35 % všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu, tj. 17,5 %."*[13] Nově tak byla vedle podmínky, že pro dané rozhodnutí musela hlasovat nadpoloviční většina hlasujících, kumulativně vložena podmínka, že pro dané rozhodnutí musí zároveň hlasovat alespoň 25 % osob oprávněných v místním referendu hlasovat. Počet hlasů potřebný pro přijetí závazného rozhodnutí tak zůstal v podstatě stejný jako v právní úpravě před novelou.[14]

---

[12] Domnívám se však, že i přes neplatnost referend po stránce právní mohly být jejich výsledky alespoň jakýmsi vodítkem pro další rozhodování zastupitelstva, a to zejména v případě, pokud se počet zúčastněných oprávněných osob alespoň blížil zákonné hranici a hlasující se ve výrazné většině vyslovili pro jednu z odpovědí.

[13] Vláda ČR: tisk č. 323/0, Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o místním referendu, zákon o obcích a zákon o hlavním městě Praze, PSP - Poslanecká sněmovna Parlamentu, 2007.

[14] *„Pokud by se hlasování v místním referendu zúčastnilo jen minimálně požadovaných 35% oprávněných osob, pak by rozhodnutí v místním referendu bylo závazné, jen pokud by se pro jednu z variant vyslovilo více než 70% z hlasujících oprávněných osob."* (Vláda ČR: tisk č. 323/0, Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o místním referendu, zákon o obcích a zákon o hlavním městě Praze, PSP - Poslanecká sněmovna Parlamentu, 2007.)

V této souvislosti je zajímavé nesouhlasné stanovisko vlády ke snížení kvóra z 50 % na 35 %.[15] Podle tohoto stanoviska by rozhodování zastupitelstva obce vzhledem k čl. 101 Ústavy ČR neměla být nahrazována rozhodováním v místním referendu, k čemuž dle vlády navrhované snížení hranice účasti oprávněných osob zřejmě mělo vést. Vláda vyjadřovala obavu ze snížení legitimity rozhodování v místním referendu a možné zneužitelnosti institutu místního referenda a konstatovala, že taková změna nebude mít na občany z hlediska případné pozitivní motivace k účasti na konání místního referenda žádný vliv.

Samotný průběh místního referenda je velmi podobný průběhu voleb. Na rozdíl od voleb je však veškeré plnění úkolů obce vyplývající ze zákona o místním referendu výkonem samostatné působnosti. Proto také náklady spojené s konáním místního referenda hradí obec ze svého rozpočtu.[16]

3. VÝZNAM MÍSTNÍHO REFERENDA PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Samotný zákon o místním referendu o ochraně životního prostředí jako tématu v místním referendu výslovně nehovoří. Taktéž odborná literatura zabývající se institutem místního referenda obecně se o ochraně životního prostředí většinou výslovně nezmiňuje.[17]

Základ je tak třeba hledat v ustanoveních § 6 a 7 předmětného zákona, která vymezují obecně, co může být předmětem místního referenda. Právní předpis obecně stanoví, že se v místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města. Dle ustanovení § 35 zákona o obcích do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce (pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy) a záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Pro další obsah tohoto článku je nutné z těchto zvláštních

---

[15] Usnesení vlády ze dne 18. 4. 2007, č. 393/2007 (UV), k poslaneckému návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 234/2006 Sb. (sněmovní tisk č. 173)

[16] Dalšími obecnými otázkami místního referenda, jako např. plnění oznamovací povinnosti, dozor nad provedením referenda či zajištění soudní ochrany se již zabývat nebudu, neboť přesahují rámec tématu tohoto příspěvku.

[17] Výjimkou je například článek Kolmana, P. Starosta a místní referendum. *Ekologie a Právo*. 2007, roč. 3, č. 5, s. 20 - 22, který ve výčtu otázek, o nichž nelze místní referendum konat, zmiňuje jako příklad zvláštních řízení i řízení stavební a vodoprávní. Dále například Mates, P. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, roč. 4, č. 2, s. 55 – 61 obecně konstatuje, že v místním referendu převládají otázky z oblasti ochrany životního prostředí. Text zaměřený pouze na ochranu životního prostředí v rámci místního referenda se mi však nalézt nepodařilo.

právních předpisů konkrétně zmínit zejména stavební zákon, neboť v rámci stavebního zákona je celá řada činností svěřena do působnosti obce, respektive orgánů obce.

Dále právní předpis stanoví, že obec v samostatné působnosti také pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, jako jsou potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Některé záležitosti jsou potom z hlasování v místním referendu vyloučeny, ačkoli spadají pod samostatnou působnost obce. Místní referendum nelze konat zejména o místních poplatcích, o rozpočtu obce (popř. statutárního města), o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce, jestliže by položená otázka byla v rozporu s právními předpisy[18] nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy či v případech, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení.[19]

Jak je patrné z předchozího textu, právní předpisy žádné konkrétní složky životního prostředí nezmiňují. Obecně však lze některé otázky ochrany životního prostředí podřadit pod ochranu zdraví, kulturní rozvoj, ochrana veřejného pořádku či celkově pod potřeby občanů. Zejména je pak třeba hledat v jednotlivých zvláštních právních předpisech, které pravomoci jsou svěřeny obcím (popř. statutárnímu městu či hl. m. Praze) a následně důsledně rozlišovat, co bude obec vykonávat v rámci přenesené a co v rámci samostatné působnosti.Toto rozlišení je klíčové, neboť o otázce patřící do přenesené působnosti obce nelze místní referendum konat.

Budeme-li se nyní zabývat již konkrétními předměty otázek kladených v místním referendu, dovodíme, že mnoho otázek se vztahuje právě k ochraně životního prostředí.[20] Ať už se bude jednat o otázky týkající se výstavby určitého objektu - větrné elektrárny, úložiště jaderného odpadu, nové pozemní komunikace či například radarové stanice, vždy budou tyto otázky spojeny s určitým územím. A zvláště zde, v environmentální oblasti, může docházet ke střetům zájmů velmi často. Na jedné straně tu bude stát potřebnost výstavby takového objektu ve spojení s vhodností dané lokality

[18] Zajímavý je nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, ve kterém soud konstatoval, že tzv. cyklení referend (hlasování v místním referendu o otázce, zda má být vyhlášeno místní referendum), zákon o místním referendu nepřipouští.

[19] Taxativní výčet otázek patřících do samostatné působnosti obce, o nichž nelze místní referendum konat, je uveden v ust. § 7 zákona o místním referendu.

[20] Naopak některé otázky s životním prostředím nesouvisí nebo souvisí pouze okrajově – například otázky oddělení části obce, sloučení, připojení obce, rozpočtové příjmy a výdaje obce v samostatné působnosti mimo místních poplatků.

pro jeho výstavbu, svoji roli sehraje i otázka případných finančních dotací a investic. Na druhé straně je tu často negativní vliv takového objektu na životní prostředí a obava občanů, že provedení daného záměru bude nepříznivě působit na jejich život.

Jak už bylo v předchozí kapitole řečeno, referenda lze mimo jiné dělit na závazná a konzultativní. V klasickém dělení to znamená, že v případě závazného referenda má výsledek závazný charakter, zatímco konzultativní referendum je spíše jakousi anketou zjišťující názor občanů na danou otázku. Není však závazné právně.

V České republice je místní referendum koncipováno jako závazné. Avšak i v rámci něj lze v odborné literatuře nalézt dělení místního referenda na **ratifikační (právně závazné)** a **konzultativní**.[21] První druh zahrnuje případy, kdy je rozhodnutí dané otázky v zákoně svěřeno přímo obci – obec tak vydává v samostatné působnosti konečné rozhodnutí (např. rozhodnutí o nakládání s obecním majetkem).

Druhý případ je však daleko častější. Obec zde bude vystupovat jako subjekt dotčený ve svém právu na samosprávu.[22] O dané otázce tak nebude moci sama konečně rozhodnout, bude však oprávněna zaujmout k ní určité stanovisko, resp. se k ní vyjádřit. Pokud bude uspořádáno místní (konzultativní) referendum, vyjádří tak občané k dané otázce svůj postoj, který pak musí (při splnění podmínek platnosti a závaznosti referenda) orgány obce respektovat. V souladu s ním pak obec zaujme stanovisko, které bude jako dotčený subjekt prosazovat. Obecné východisko pro konzultativní referendum lze dle Vedrala, J. nalézt v ustanovení § 13 odst. 1 zákona o obcích, které stanoví státním orgánům a orgánům kraje povinnost (ovšem pouze tehdy, je-li to možné) předem projednat s obcí návrhy na opatření dotýkající se působnosti obce. Ústavní soud však v usnesení ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. II.ÚS 706/04 v této souvislosti konstatoval, že *zákon o místním referendu představuje lex specialis ve vztahu k zákonu o obcích. Pouhý odkaz na ustanovení zákona o obcích pro opodstatnění názoru, že zákon o místním referendu umožňuje i referendum konzultativní, proto sám o sobě nemůže obstát.*

Podle názoru Ústavního soudu zákon o místním referendu *tzv. konzultativní referendum neumožňuje a upravuje pouze referendum decisní. … O úložišti radioaktivních odpadů je rozhodováno při výkonu státní správy, a tato otázka*[23] *je tak podle § 35 zákona o obcích vyjmuta ze samostatné*

---

[21] Mates, P. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, roč. 4, č. 2, s. 55 – 61, Vedral, J. Komentář k zákonu o místním referendu, ASPI.

[22] Vedral, J. Komentář k zákonu o místním referendu, ASPI.

[23] Konkrétní otázky položené v návrhu referenda zněly*: 1. Souhlasíte s tím, aby byl na katastrálním území obce T. sklad vyhořelého jaderného paliva?, 2. Souhlasíte s tím, aby orgány samosprávy obce T. při výkonu samotné působnosti využily všech prostředků, aby*

působnosti obce, a není proto o této otázce možno konat místní referendum.[24] *Ústavní systém České republiky je založen na principu zastupitelské demokracie. Institut referenda tak musíme chápat pouze jako doplňkový a ad hoc používaný instrument.*

V souvislosti s konzultativním referendem tak vyvstávají určité problémy. Dochází zde ke střetávání výkonu samostatné a přenesené působnosti. Sama obec často zaujímá k určité otázce, která se dotýká zájmů obce a jejích občanů, určité stanovisko či postoj, který však následně vyjadřuje v procesech, které jsou správním řízením, popř. v nich rozhodující orgán vykonává svoje pravomoci v přenesené působnosti. Ustanovení § 7 zákona o místním referendu stanoví tématicky okruh otázek, jejichž řešení sice je výkonem samostatné působnosti, nicméně zákon je z předmětu otázek místního referenda vylučuje. U místních poplatků, obecně závazných vyhlášek či protiprávních otázek je situace poměrně jasná. Často však místní referendum nebylo zastupitelstvem vyhlášeno, popř. bylo jinak napadáno s odkazem na písmeno e) předmětného ustanovení - rozhodování otázky ve zvláštním řízení. Zákon v poznámce pod čarou odkazuje pouze na správní řád, může se však jednat i o další řízení správního charakteru, například řízení podle zákona o zadávání veřejných zakázek, přestupkové řízení či řízení podle zákona o ochraně osobních údajů.[25] Z oblasti životního prostředí to může být například vodoprávní řízení dle vodního zákona, řízení o vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení a další. Taková řízení, pokud o nich bude rozhodovat orgán obce, ovšem budou výkonem přenesené působnosti, proto budou z místního referenda vyloučeny již na základě § 6 zákona.

K případům střetu výkonu samostatné a přenesené působnosti se vyjadřují i soudy. Dle rozhodnutí krajského soudu v Plzni ze dne 21.4.2005, sp. zn. 58 Ca 23/2005[26] dopadá diskutovaná výluka pouze *na případy, kdy zákon zakládá obci pravomoc rozhodovat o věci patřící do samostatné působnosti*

---

zabránily stavbě skladu vyhořelého jaderného paliva v lokalitě elektrárny T.? Dle Ústavního soudu tyto otázky směřují již přímo ke stavbě, tedy k rozhodnutí vydávaném v přenesené působnosti. Pokud jde o první otázku, s názorem Ústavního soudu se ztotožňuji. Pokud však jde o otázku druhou, myslím si, že ta nesměřuje přímo do přenesené působnosti a proto by ji bylo možno připustit. Druhým problémem je ovšem jistá neurčitost znění této otázky.

[24] Příprava, výstavba, uvádění do provozu, provoz a uzavření úložišť radioaktivních odpadů a monitorování jejich vlivu na okolí jsou svěřeny do působnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů, povolení k umístění úložiště uděluje Státní úřad pro jadernou bezpečnost.

[25] Vedral, J. Komentář k zákonu o místním referendu, ASPI.

[26] Toto rozhodnutí bylo zveřejněno i ve Sbírce rozhodnutí NSS, č. 10/2005, rozhodnutí č. 661. Citoval je například i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 13.3.2007, sp. zn. I. ÚS 101/05.

obce ve zvláštním řízení, tj. v řízení formálně upraveném procesním předpisem. Konání místního referenda ale nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti. Domnívám se, že toto lze dovodit již z formulace dané výluky. Místní referendum nelze konat v případech, kdy se *o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení*. Otázka kladená v místním referendu tedy nemůže směřovat k výslednému rozhodnutí ve zvláštním řízení, nýbrž k postoji obce k danému řízení. Přesto však v praxi problémy s pokládáním otázky v místním referendu tak, aby nebyla zpochybněna v tom smyslu, že nespadá pod samostatnou působnost obce, vyvstávají.[27]

Pro environmentální otázky se vztahem k území lze základ místního referenda hledat ve stavebním zákoně. Otázku působnosti v rámci územního plánování řeší stavební zákon tak, že orgány obce vykonávají působnost jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce. Dle ustanovení § 6 odst. 5 stavebního zákona zastupitelstvo obce v samostatné působnosti zejména rozhoduje o pořízení územního plánu a regulačního plánu, schvaluje zadání a pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, vydává územní plán a regulační plán. Rada obce, popřípadě zastupitelstvo obce dále v samostatné působnosti uplatňuje námitky k zásadám územního rozvoje a připomínky k územnímu plánu sousední obce.[28] Naopak pořizování územního a regulačního plánu je výkonem přenesené působnosti.

Otázky územního plánu a regulačního plánu patří tedy přímo do rozhodování obce. V rámci jejich pořizování umožňuje stavební zákon veřejnosti vyjádřit své mínění prostřednictvím uplatňování připomínek, popřípadě námitek k jednotlivým fázím tvorby těchto druhů územně plánovací dokumentace. O věcech, které jsou svěřeny zastupitelstvu, bude navíc možné konat místní referendum, čemuž by neměla bránit ani výše uvedená výluka dle §7 písm. e) zákona o místním referendu.[29]

---

[27] O pokládání otázek v místním referendu hovoří zejména studie kolektivu autorů Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie, vydané Institutem pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006. Publikace doporučuje pokládat otázky v konzultativním referendu takto: *„Souhlasíte, aby zastupitelstvo obce v rámci svých kompetencí bránilo všemi dostupnými prostředky výstavbě …?“* a nikoli přímo: *„Souhlasíte s tím, aby v obci byl zřízen …?“* Takto přímo položená otázka již směřuje k samotnému výsledku např. územního řízení, které bude výkonem přenesené působnosti. Pokud ovšem nebude takto proběhlé referendum napadeno u soudu (tj. zejména za předpokladu, že i zastupitelstvo obce bude dané referendum podporovat), nebude ani takto položená otázka zpochybněna. Obdobně se k pokládání otázek v referendu vyjadřuje Ekologický právní servis v sekci Příklady otázek pro místní referendum [citováno 18. listopadu 2009]. Dostupné z: http://www.eps.cz/cz2139267pp/pravni-poradna.

[28] Více viz ustanovení § 6 odst. 5 a 6 stavebního zákona.

[29] Viz také nález Ústavního soudu ze dne 13.3.2007, sp. zn. I. ÚS 101/05. Otázka položená v místním referendu se týkala toho, zda má zastupitelstvo schválit či neschválit nový návrh územního plánu (tehdy ještě podle starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb.). Ústavní soud

Otázka uplatňování námitek a připomínek k územně plánovací dokumentaci danou obcí je dle mého názoru právě příklad možného předmětu konzultativní formy místního referenda. Domnívám se však, že v tomto případě bude vhodnější zjišťovat názor občanů jinou formou než právě místním referendem. Dalším příkladem ze stavebního zákona je ustanovení § 85, dle kterého je obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, účastníkem územního řízení. Zde opět dochází k setkávání samostatné působnosti s přenesenou, neboť územní rozhodnutí vydává stavební úřad v přenesené působnosti. Proto by otázka měla být formulována tak, aby se nejednalo o otázku přímo v územním řízení rozhodovanou, a měla by se dotazovat na postoj obce k danému řízení. V územním řízení se potom obec bude vyjadřovat například i k takovým stavbám na jejich území, jako je úložiště jaderného odpadu (vyjádření stanoviska dotčených obcí ke zřízení úložiště jaderného odpadu na jejich území) či pozemní komunikace.

Dalším příkladem řízení, kdy obec bude dotčeným subjektem, je řízení o žádosti o stanovení průzkumného území dle ust. § 4a odst. 2 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů. Účastníkem tohoto řízení bude obec, na jejímž území bude návrh průzkumného území nebo jeho část situován. Obdobně lze uvažovat o obci jako o účastníku vodoprávního řízení či účastníku řízení o vyhlášení zvláště chráněného území.

4. UPLATŇOVÁNÍ MÍSTNÍCH REFEREND TÝKAJÍCÍCH SE ENVIRONMENTÁLNÍ OCHRANY V PRAXI

Ačkoli probíhají místní referenda v obcích na území České republiky již několik let, stále neexistuje oficiální databáze proběhlých referend. Kromě článků a publikací, zabývajících se problematikou místního referenda spíše v teoretické rovině, existuje pouze malé množství studií, které rekapitulují průběh proběhnuvších místních referend v České republice.[30] Na druhé straně je možné na internetu nalézt informace buď vždy o jednotlivých referendech (na stránkách obcí, stránkách NGO, která se na referendu podílela, popřípadě ve zprávách z tisku), či o skupině referend, v nichž se

---

vyslovil názor, že *schvalování územně plánovací dokumentace je v podstatě rozhodováním zastupitelstva obce v samostatné působnosti o záležitostech spojených s působností přenesenou. Pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani ust. § 7 odst. písm. e) ani jiné ust. zákona o místním referendu.* Tento názor lze vztáhnout i na současný stavební zákon.

[30] Jedná se zejména o publikaci Smith, M. L. Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice. Praha : ISEA, 2007 a publikaci Špok, R. et al. Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie [online]. Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006 [citováno 19. října 2009]. 95 s. Dostupné z: http://www.europeum.org/doc/arch_eur/mistni_referenda.pdf.

rozhodovalo o tématicky obdobné otázce (autory jsou většinou nevládní organizace, které se v dané otázce angažovaly)[31].

Místní referenda, která dosud proběhla a souvisela s životním prostředím, můžeme pro přehlednost rozdělit do několika skupin, přičemž kritériem rozdělení bude tématické zaměření otázek, o kterých se hlasovalo. První skupinu tvoří referenda týkající se stavby **pozemních komunikací** a další stavby související s **dopravou**. Asi nejznámějším je místní referendum, které se konalo v Táboře a předmětem rozhodování zde byla výstavba komunikací v historickém centru města, již na úrovni územního plánování. Probíhalo však dle původního zákona o místním referendu, aby nedošlo ke zpochybnění referenda, byl v otázce záměrně použit pojem program rozvoje.[32] Dalším známým referendem v této oblasti je referendum týkající se přesunu vlakového nádraží z centra města Brna. Referendum nakonec nebylo kvůli nízké účasti oprávněných osob platné. Mělo však význam v tom smyslu, že se začalo hovořit o uzákonění krajského referenda. Význam otázky řešené v brněnském referendu totiž značně přesahoval hranice města, hlasovat ovšem mohli pouze občané města a nikoli obyvatelé sousedních obcí, kteří na řešení této otázky mohli mít větší zájem než občané Brna.[33] Předmětem dalších proběhlých referend souvisejících s dopravou byla výstavba dálnice D3 či výstavba letové dráhy.[34]

---

[31] Nemusí tomu tak být vždy. Například o proběhlých místních referendech a anketách týkajících se otázky výstavby americké radarové stanice v Brdech informuje webová stránka www.trokavec.cz (konkrétně http://www.trokavec.cz/mistni-referenda/mistni-referenda-v-jinych-obcich-vysledky) založená obcí Trokavec. Z občanských iniciativ a sdružení můžeme jmenovat iniciativu *Ne základnám* (www.nezakladnam.cz), občanské sdružení Ekologický právní servis (www.eps.cz), koalice občanských sdružení Nádraží v centru (www.nadrazivcentru.cz), občanské sdružení Děti Země (www.detizeme.cz) či Hnutí DUHA (www.hnutiduha.cz).

[32]Blíže viz například Místní referendum v Táboře [citováno 7. října 2009]. Dostupné z: http://www.eps.cz/php/eps.site/dok/referendum/referendum.html.

[33] Právní základ pro institut krajského referenda byl v naší právní úpravě zakotven pouze krátce. Písm. g) ustanovení § 12 odst. 2 zákona o krajích, které obdobně jako ustanovení zákona o obcích zakotvovalo právo občana kraje hlasovat v referendu s odkazem na zvláštní zákon, bylo účinné pouze od 1. 1. 2001 do 31. 12. 2002. Návrh zákona byl konstruován podobně jako zákon o místním referendu, navíc se navrhovalo, aby výsledky proběhlých referend shromažďoval Český statistický úřad.

Jedinou výjimku, kdy lze v současné době o záležitostech kraje hlasovat v referendu, představuje území hlavního města Prahy, které je zároveň vyšším územně samosprávným celkem (východiskem je ustanovení § 16 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze).

Podrobně se návrhem zákona o krajském referendu zabývá např. Špok, R. et al. Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie [online]. Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006 [citováno 19. října 2009]. 95 s. Dostupné z: http://www.europeum.org/doc/arch_eur/mistni_referenda.pdf .

[34] Referenda proběhla ve více dotčených obcích, blíže viz Špok, R. et al. Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie [online]. Institut pro evropskou

Další skupina místních referend se týkala stavby **větrných elektráren**. V této souvislosti je třeba říci, že mnoho obcí dalo před referendem přednost anketě. Na rozdíl od referenda nejsou na uspořádání ankety obcí žádné formální požadavky, rozhodnutí otázky v anketě navíc není pro zastupitelstvo závazné. Lze v tom spatřovat výhody i nevýhody. Cestu nezávazné ankety bude volit zastupitelstvo zejména v případě, kdy bude samo zaujímat ke stavbě větrné elektrárny negativní postoj a tento postoj bude chtít podpořit názorem občanů obce. Pokud však bude zastupitelstvo danou stavbu podporovat, nebude chtít vyhlašovat ani anketu, která by stejně byla právně nezávazná, ani místní referendum, resp. bude vyhlášení referenda bránit všemi dostupnými prostředky. V minulosti tak v souvislosti s větrnými elektrárnami zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí, neboť o takové otázce již proběhla anketa. Krajský soud v Hradci Králové však ve svém usnesení ze dne 24.11.2008, sp. zn. 30 Ca 173/2008 judikoval, že *zastupitelstvo obce nemůže rozhodnout o tom, že místní referendum o navržené otázce nevyhlásí, s odůvodněním, že názor občanů obce o téže či podobné otázce byl již zkoumán jinou formou (například prostřednictvím ankety)*.

Další skupinu proběhlých místních referend tvoří referenda, v nichž se rozhodovalo o umístění trvalého (hlubinného) **úložiště jaderného odpadu**. Správa úložišť radioaktivních odpadů (SÚRAO) vytipovala šest lokalit.[35] Ve většině dotčených obcí bylo uspořádané místní referendum se zamítavým (a platným) výsledkem. Prozatím je radioaktivní odpad skladován v bývalých dolech a vyhořelé palivo je ukládáno v meziskladech, avšak do budoucna je třeba vyřešit otázku trvalého uložení jaderného odpadu. Ačkoli tak obce úložiště na svém území nechtějí, časem se k jeho výstavbě stejně bude muset přikročit. Prozatím se tedy vláda snaží alespoň s některou s obcí dohodnout (včetně nabídky finanční kompenzace) a plánuje, že trvalé úložiště začne fungovat v roce 2065, popř. již v roce 2050.[36]

Další skupinou místních referend dotýkajících se ochrany životního prostředí jsou referenda o otázce umístění **základny protiraketové obrany USA** na území České republiky. Otázky radaru byly vysokou měrou medializovány, existuje řada webových stránek zabývajících se tímto

---

politiku EUROPEUM, 2006 [citováno 19. října 2009]. 95 s. Dostupné z: http://www.europeum.org/doc/arch_eur/mistni_referenda.pdf .

[35] Více informací lze nalézt v závěrečné zprávě II. etapy prací – Provedení geologických a dalších prací pro hodnocení a zúžení lokalit pro umístění HÚ. Dostupné z oficiálních stránek SÚRAO www.surao.cz.

[36] Hlubinné úložiště jaderného odpadu by mělo začít sloužit už v roce 2050. [citováno 17. listopadu 2009]. Dostupné z: http://www.enviweb.cz/clanek/atom/78049/hlubinne-uloziste-jaderneho-odpadu-by-melo-zacit-slouzit-uz-v-roce-2050.

problémem.[37] Také o umístění radaru se konala jak místní referenda, tak nezávazné ankety. Otázka umístění základny byla nakonec vyřešena tak, že se (prozatím) taková stavba na území republiky umísťovat nebude, od myšlenky vybudovat protiraketovou obranu upustily samy Spojené státy.

Předmětem dalších místních referend byly i jiné otázky související s životním prostředím, nelze je však již zařadit do určitých tématických skupin, jednalo se vždy jen o jedno referendum k dané otázce. Týkaly se například výstavby cementárny, pískovny či těžebních limitů, lze sem zařadit i výstavbu drůbežárny.[38]

5. ZÁVĚR

Závaznost rozhodnutí přijatého v místním referendu představuje „silnou zbraň" v rukách veřejnosti. Zastupitelstvo obce i další orgány obce se takovým rozhodnutí musí řídit. Vedle právní závaznosti vytváří referendum – ať úspěšné či nikoli - také politický tlak na veřejné činitele. Občas i takový tlak dokáže změnit postoj obce bez nutnosti právní závaznosti.[39]

Na druhou stranu je třeba počítat s jistými omezujícími prvky, co do předmětu, subjektů i co do územního rozsahu místního referenda. Lze hlasovat pouze na úrovni obce, pouze o otázkách samostatné působnosti (a to také nikoli o všech), hlasovat mohou pouze občané dané obce. Jak však z mého pojednání vyplynulo, lze toto zúžení částečně rozšířit. Na přípravě referenda, zejména co se týče kampaně, se mohou podílet jakékoli subjekty, včetně organizací chránících životní prostředí, což se také ve většině případů děje.

Podíváme-li se však na věc také z praktického hlediska, nutno říct, že občané nemohou brojit proti všemu. Mám na mysli zejména již zmiňovanou problematiku hlubinného úložiště jaderného odpadu. Stát se snaží domluvit se s obcemi, které zatím k této stavbě zaujímají negativní postoj. V budoucnu však úložiště vybudováno být musí, otázkou zůstává, jak bude

---

[37] Za všechny je možné jmenovat stránky iniciativy *Ne základnám* (www.nezakladnam.cz), které odkazují na další internetové zdroje zabývající se otázkou radarových základen.

[38] Více viz Špok, R. et al. Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie [online]. Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006 [citováno 19. října 2009]. 95 s. Dostupné z: http://www.europeum.org/doc/arch_eur/mistni_referenda.pdf.

[39] Účel referenda výstižně charakterizuje odlišné stanovisko soudkyně JUDr. Elišky Wagnerové, Ph. D. v nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn.IV. ÚS 223/04: *„Primárním účelem referenda je sice rozhodování občanů o konkrétních otázkách veřejného života namísto rozhodování jejich zástupců. Sekundárně však představuje každé referendum nástroj politického tlaku, a jako takový působí iniciačně k zahájení diskuse o konkrétním problému. Tento aspekt referenda je legitimní součástí základního práva občanů podílet se na správě věcí veřejných."*

stát postupovat, pokud postoj všech obcí ve vytipovaných lokalitách zůstane stejný.

V souvislosti s místním referendem o přesunu vlakového nádraží z centra Brna, byla otevřena otázka zakotvení krajského referenda. Je však na zvážení, zda lze výkon přímé demokracie úspěšně využít na tak velkém území, jako je území vyšších samosprávných celků. Obecně je zájem veřejnosti například o volby do zastupitelstev krajů výrazně nižší než zájem o volby do zastupitelstev obcí. Výdaje na referendum, které hradí sám kraj, by také byly mnohem vyšší než v případě místního referenda, totéž lze říci o nákladech na kampaně propagujících otázku řešenou v referendu.

Mohu tedy shrnout, že institut místního referenda lze při ochraně životního prostředí využít, ale protože tu působí více faktorů, nejen těch environmentálních, je třeba již dopředu takové další faktory, resp. zájmy zvážit. Ačkoli lze předpokládat určitý vliv referenda, které nakonec nebude platné, silnějším je platné a závazné rozhodnutí přijaté v místním referendu. V místním referendu se rozhoduje o otázkách veřejného zájmu. Pro platnost referenda je třeba, aby zájmy environmentální byly alespoň částečně v souladu také se soukromými zájmy občanů obce, potenciálních hlasujících. Nelze totiž předpokládat, že občané budou zvažovat pouze zájmy ochrany životního prostředí. Požadavek souladu veřejných zájmů (ochrana životního prostředí) se soukromými je ostatně zmíněn už v úvodních ustanoveních stavebního zákona týkajících se územního plánování.

Taktéž je vhodný soulad jednotlivých veřejných zájmů navzájem. Pokud bude vyhlášení referenda v zájmu samotné obce, lze předpokládat, že zastupitelstvo takové referendum vyhlásí (ať již z vlastní iniciativy či z iniciativy přípravného výboru) a bude následně i náležitě informovat své občany o připravovaném hlasování. Starosta obce je přímo ze zákona oprávněn (avšak nikoli povinen) vyhradit při zvážení místních podmínek plochu pro přípravný výbor či zastupitelstvo, aby tito mohli občanům představit záměr místního referenda, otázky v něm položené, atd. Tak už bude mít případné environmentální sdružení připravenou „půdu“ pro svoji kampaň, na kterou nebude muset vynaložit tolik prostředků.

Místní referendum tak lze pro řešení environmentálních otázek využít, je však třeba zvážit jak jeho pozitiva (závaznost přijatého rozhodnutí, informativní funkce - zviditelnění, medializace problému, politický tlak na představitele veřejné správy a s tím spojená kontrola veřejné správy), tak jeho negativa (omezenost místní, předmětová, subjektivní, formální postup oproti anketám, působení i jiných faktorů než jen zájem na ochraně životního prostředí).

Literature:

- Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J. *Základy státovědy*. 4. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2007, 266 s. ISBN 9788021040571.

- Holländer, P. *Základy všeobecné státovědy*. 2. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 364 s. ISBN 9788073801786.
- Klíma, K. *Státověda*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 415 s. ISBN 8086898989.
- Kolman, P. Starosta a místní referendum. *Ekologie a právo*. 2007, roč. 3, č. 5, s. 20 - 22. ISSN 1801-4410.
- Mates, P. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*. 2007, roč. 4, č. 2, s. 55 – 61. ISSN 1214–7966.
- Smith, M. L. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. Praha : ISEA – Institut pro sociální a ekonomické analýzy, 2007, 101 s. ISBN 9788090331631.
- Špok, R. et al. *Místní referenda v České republice a ve vybraných zemích Evropské unie* [online]. Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2006 [citováno 19. října 2009]. 95 s. Dostupné z: http://www.europeum.org/doc/arch_eur/mistni_referenda.pdf .
- Vedral, J. *Komentář k zákonu o místním referendu*, ASPI.
- Vláda ČR: tisk č. 323/0, Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon o místním referendu, zákon o obcích a zákon o hlavním městě Praze, PSP - Poslanecká sněmovna Parlamentu, 2007.
- Vláda ČR: tisk č. 255/0, Důvodová zpráva k návrhu zákona o místním referendu a o změně některých zákonů, PSP - Poslanecká sněmovna Parlamentu, 2003.
- Hlubinné úložiště jaderného odpadu by mělo začít sloužit už v roce 2050. [citováno 17. listopadu 2009]. Dostupné z: http://www.enviweb.cz/clanek/atom/78049/hlubinne-uloziste-jaderneho-odpadu-by-melo-zacit-slouzit-uz-v-roce-2050.
- Ekologický právní servis. Příklady otázek pro místní referendum [citováno 18. listopadu 2009]. Dostupné z: http://www.eps.cz/cz2139267pp/pravni-poradna.

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

Contact – email
JitkaBelohradova@seznam.cz

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

CONSIDERATIONS UPON THE RECONSTITUTION OF THE OWNERSHIP RIGHT CONCERNING REAL ESTATES (LANDS) PRIOR INCLUDED TO COOPERATIVE ASSOCIATIONS IN ROMANIAN LAW

SEVASTIAN CERCEL

Faculty of Law and Administrative Sciences, University of Craiova, Romania

Abstract
From 1945 to 1989, the private ownership right over land real estates has suffered progressive limitings, in virtue of the aimed systemizing of the territory. The culminating point of these limitations occurred in 1974, when it was forbidden to alienate land real estates through acts between living persons (inter vivos acts). This limiting of the real estates (lands) juridical circulation created a lot of juridical consequences, even after 1989, when the laws on real estate were enforced, in order to try to bring some reparations to the prejudices brought to the right of private ownership on real (land) estates. The new regulations in the matter of real estate do focus on the reconstitution of the ownership right, following some precised criteria. In time, the new legislation in this matter has suffered modifications, in its attempt to complay to the constitutional stipulations and to the ones of the European Convention on Human Rights (E.C.H.R.) concerning the ownership rights.

Key words
Ownership right; Restitution; Real estates; Land estates' juridical circulations.

1. Introductive considerations

From 1945 to 1989, the private ownership right on land estates had suffered progressive limitings due to the political desideratum of systemizing the territory. This trend culminated with the forbidding of the alienation of land estates through acts concluded between living persons from 1974 on. This limiting of the land estates' juridical circulation among private juridical persons brought a lot of consequences after 1989 when the laws issued on the real estate fund have tried to restore the attempts brought to the private ownership right on real estates. The period from 1945 to 1989 may be featured, from this perspective as being dominated by the state's takeover on the land estates owned by private persons, made through various modalities established by the national laws enforced at that moment; among them were: the agriculture's structuring into cooperatives;

- the taking over of the goods considered as without owner;

- the taking over of land estates pertaining to the alienated buildings (Law nr. 58/1974).

2. The legislative frame

Due to the circumstances of this former ownership regime in Romania, after 1989 it became imperatively necessary to adopt a new legislative frame that would contain reparatory measures able to restore the private ownership right on land estates. So, as a basic normative ground for the reconstitution of the private ownership right, the Law nr. 18/1991 was adopted which suffered many modifications after wards, such as: the Law nr. 167/1998, the Law nr. 1/2000, the Law nr. 247/2005, the Law nr. 193/2007.

In the particularly complex question of the reparatory measures taken in Romania into this domain an essential item is concerning the reconstitution of the private ownership right on the land estates formerly placed in the patrimony of the associative forms organized in agriculture at that time, respectively the former Agricultural Production Cooperatives.

3. The concept of reconstitution

The reconstitution of the ownership right concerns the situation of the entitled persons who anciently owned a land estate but lost its ownership towards the state, under the circumstances ruled by the reconstitution laws. The reconstitution of the ownership right is a reparatory juridical operation, through which the entitled persons regain their ancient ownership within the limits stipulated by the law, but not compulsorily on its former site.

4. The reconstitution's object

The reconstitutions of the ownership right is realized upon the land estates that belong to the patrimony of the agricultural production cooperatives, the so called cooperativized land estates, but also upon unoccupied some lands, taken over by the state: the areas annexed by the agricultural production cooperatives in respect to some special laws or the ones taken over by the formers, from individual persons, but with no regular inscription, or taken over in any other way from cooperatives' members or either taken over by the state, with no title.

From reconstitution are expressedly excepted the land estates which belong to the state's public domain and which are affected to public utility. The laws issued on real estates establish as belonging to the public domain the fields such as:

- buildings serving to public interest;

- public squares;

- public parks;

- street networks;

- harbours and air;

- ways of communication;

- parts;

- lands vowed to sylvicultural purposes;

- stream and river beds;

vats of public interest lakes;

- bottom of maritime inside waters and of the territorial sea;

- borders of the Black Sea, including beaches;

- the lands containing national parks and natural reservations;

- archaeological and historical sites or complexes;

- natural monuments;

- lands used for military or defence purposes;

- lands used for other public domain purposes or which, by their own nature, are of public use or interest.

The land estates belonging to the public domain are:

- inalienable;

- not to be appropriated;

- indefeasible.

They could be inserted to the civil circuit only if, a lawful statement would disaffect them disaffected from the public domain. The fields where are located street networks, public parks, the lands reserved for national parks and nature's reservetion, archaeological and historical aggregates and sites, monuments, might be disaffected from the public domain only in cases of exception, and in respect to works of national interest.

There fore, if the land requested for reconstitution would presently be registered into one of these categories the former owner should no more be entitled to the restitution of the ancient site.

5. The reconstitution's subjects

The people who benefit from this reparatory measure are:

- the cooperative members who have brought land within it;

- the ones from whom the land was taken over by it in whatever way;

- under the conditions of civil law, the cooperative members' heirs;

- the cooperative members who had brought no land to the cooperative;

- other persons established by the law.

The establishment of the ownership law is done on the interested side's demand, through the release of an ownership title.

The quality of being an heir is established on the ground of the heir certificate, or of the definitive juridical decision. If these should lack, the quality should be established through whatever evidence could stand for the heritage's accept.

The heirs who could not prove this quality, because, at that time, the respective lands were not in the civil circuit, are considered as lawfully restored in what concerns the quality which is due to them from the lands which have belonged to their author in the accept term stated by the law. Through the request they would forward to the commission, they would be considered as having accepted the heritage.

The ownership title is emitted for the land area determined on the names of all the potential heirs, the litigations between them being resolved by the Procedures of common law. Both legal heirs and the ones instituted through wills do benefit from the reconstitution.

The term restoration we previously mentioned does not act in regard to the heirs who had expressly renounced to the author's heritage during his lifetime. It only concerns the heirs who had become strangers to the heritage by not accepting it in the due six months' term from the opening of the succession on.

This difference of treatment has raised discussions in specialized literature; the question was elucidated through the Decision of the High Court of Cassation and Justice nr. XI, on February, 5-th, 2007, regarding the unification of practice. So, the supreme instance has stated that: "through the stipulations of the Law nr. 18/1991, art. 13, it is stated that the term restoration concerns only «the heirs» that is to say the persons who own «the quality of a heir». Or, according to the statements of art. 696 Civil Code, the heir who renounces to the succession is considered as never having owned the respective quality, the heir title being cancelled with a retroactive effect, and therefore the respective person is considered as a stranger to the heritage. This is why the person who renounces to the succession does not figure in the category of those who are entitled as heirs, because they could not prove this quality. In this case the certain proof

exists (the declaration at the notary's office) that the respective person is not a heir, due to the fact that she had expressly renounced to the succession. In the circumstances stated by art. 700 Civil Code, the law presumes only this person to be a renounces, thus not to accept the succession, but there is not touchable evidence of this legal presumption. In virtue of his expressed renunciation, the heir is considered as never having been an heir, and there by his hereditary vocation is retroactively cancelled.

By the indivisibility rule concerning the succession's patrimony, the same asset of indivisibility is provided to the successional option, which could never be conditioned by the quantity aspect of the succession's patrimony. The renunciation concerns as well the goods existing effectively into succession at the death's moment, and the ones potentially included to the respective succession. Consequently, in regard to the regulation's date, it is imperatively established that, on the ground of the Law on the real estate fund nr. 18/1991, art. 13, par. (2), in the sense of the restoration in the term of the succession's accept, of the heir right over the succession should benefit only the heirs who previously did not accept it within the term stated by the law, but not those who had previously renounced to the succession".

On the other hand some people are included to the category of "other persons" entitled to reconstitution:

-The persons of whom the owned fields have passed, with or without a title, into the patrimony of the agricultural production cooperative, without yet obtaining, due to this fact, the quality of cooperative’s members as well as, following the case theirs heirs;

-The cooperative members, who, following the case, have left the agricultural production cooperative, never have worked in the cooperative or do not reside in the respective locality, as well as theirs heirs, may recover the out-of-city fields brought in or taken over, in whatever way, by the cooperative’s patrimony;

-The persons owning some military medals and their heirs, who had to choose and to whom was allotted, at the date of the real estate’s attribution, some cultivable field, except for persons who have alienated this land;

-The persons who, totally or partially, have lost their work capacity and the heirs of the persons who have deceased- due to their participation in the struggle for the victory of the Revolution in December 1989-would obtain the ownership of fields f an 10.000 sq.m. area, as cultivable equivalents;

-The private owners, in case when their agricultural fields were added to the perimeter of some agricultural production cooperatives, and they were not consequently compensated with other fields. Their ownership would be restored and an equivalent quality of cultivable area would be given back to them, on some lands established by the commission;

-The Romanian citizens belonging to the German minority or the persons who have been deported or displaced, and their lands were alienated through normative acts emitted after 1944; to them, on their request would be allotted the ownership of the lands areas placed at the commission's disposal; priority would be reserved to these persons or to their heirs;

-The parish commissions or other organs representing the local cult's communities from the rural zones, requesting for agricultural fields. To these, as ownership would be reconstituted a land area of cultivable equivalents reaching to 5 ha in the case of convents, insofar all these institutions have possessed, in the past agricultural fields which have been taken over by the agricultural production cooperatives land presently they do not own such areas or either these areas would be diminished;

Apart from this special conditions required for the being framed in one of the above mentioned special categories, the rule is that only the Romanian citizens could be, as individual persons entitled to the reconstruction, no matter if they should inhabit in Romania or abroad. Foreign citizens and stateless persons could not benefit from restitution because, as we have shown, this is applied only restrictively to the mentioned persons, in the view of the reparatory character of this law. Foreign citizens and stateless persons might, still, obtain the ownership through legal heritage, if their authors were reconstitution beneficiaries.

So, the general rule is that the reconstruction beneficiaries would be Romanian citizens who inhabit in Romania, but also abroad, as well as former Romanian citizens who have required the Romanian citizenship, no matter if they did or not established their domicile in Romania, who could forward a reconstitution request for their ownership right concerning agricultural areas or lands destined to sylvicultural purpose, within the limits stated by the law.

6. The reconstitution's extent. Limits brought to it

The ownership right is established following a request, in respect to the situation of the fields detained by the APC an January 1-th, 1990, as it was inscribed to the general recording system of the real estate survey or to the agricultural account booth, adjusted with the mentions of the legally performed alienations acknowledged by the cooperative until the enforcement of the respective law.

The land area brought into the Agricultural Production Cooperative should be attested by:

-The ownership documents; the real estate office; the cadastral survey; the forwarded requests of inscription into the cooperative; the agricultural account book from the date of joining the cooperative; the cooperative registration books;

if these should lack, any other pieces of evidence, including the statements of witnesses.

These stipulations are to be applied accurately, also regarding the areas taken over by the agricultural production cooperatives in virtue of special law or in whatever other way from the people obliged to become cooperative members.

The real land estates taken over abusively from individual persons by the APC-s, yet without inscribing them as members, or either taken over by the state itself, bearing no legal title over than, would lawfully return to their former owners, who should have requested the reconstruction of their ownership rights, on their ancient sites, unless they were legally attributed to other persons.

The effective attribution of the fields is done, in the hill zones, usually on the ancient sites. In the plain zones, it is not compulsorily done on the ancient sites of the real estates, but on areas established by the Commission, within the actually existing perimeters of the APC's.

The areas occupied by orchards, vineyards, ponds, greenhouses, fishy stock devices, seed beds, agricultural and zoo technical buildings, administrative sieges, the edifices required by the necessities of the fodder supply for the zoo-technical productive capacities of the APC's, might represent, if the restored owners should choose to do so, contributions to the constitution of some private forms of association, owning or not a juridical personality.

The ownership right is established following a forward request, by the release of an ownership title, within the limit of at least 0,5 ha for each person entitled due to the present enforced law. For a family, the limits would be of at least 10 ha per family, in equivalent cultivable areas, but not exceeding the up most limit of 50 ha per family, in cultivable equivalent.

The representative organs of the cult institutions recognized by the law might request, in the rural area, the reconstitution of their ownership right, for the agricultural field area too which represents the difference between, for parishes, the allotted surface of 5 ha and the surface, they formerly owned, but not exceeding 10 ha. For the case of monasteries and hermitages, the allotted surface of 10 ha might be completed with the anciently owned areas, but still not exceeding 50 ha.

In the limits of the formally owned agricultural fields, the representative organs of some other units may also request the reconstitution of their ownership rights, as it follows:

a) The Patriarchate Centre till 200 ha; b) the Eparchy Sieges, till 100 ha; c) the Archpriest's Sieges, till 50 ha, d) the urban parishes till 10 ha, e) the urban and rural subsidiaries, till 10 ha.

About the sylvicultural areas, the individual persons or their heirs, who anciently have owned lands with forest vegetations, forests, everglades coppice, sylvic hayfields and grazing fields, which have been transferred into the state's patrimony, due to the effect of some special normative acts, might request the reconstitution of their ownership rights, for the difference of more than 1 ha, but yet not exceeding 30 ha per family.

If, on the land surfaces which are due to be reconstituted, would be sited sylvicultural buildings or settlements, or either these would be in the designing or execution phases, or if the fields should have been cleared, then other surfaces of land would be allotted, with the respect of the same conditions, immediately nearby:

The parish councils or the representative organs of monasteries and hermitages, as well as the ones of teaching and academic institutions may request the restitution of the lands with forest vegetation, forests, coppice, everglades, sylvic hayfields and grazing fields that their anciently owned in property, within the limits of the ancient estates, but yet without exceeding 30 ha, no matter if they would be sited into the perimeters of many localities.

According to the modifications brought by the Law nr.193/2007, the reconstitution limit of the ownership right for certain categories of lands: pastures and hayfields, was changed from 50 ha to 100 ha. So, for the estates of the deprived owners (individual persons) where are sited pastures and hayfields, the reconstitution would be made for the difference between the area of 50 ha per family and the one brought into the APC or taken over in virtue or special laws or other normative acts or through whatever other way from the cooperative members or whoever individual might have been deprived, but not exceeding 100 ha for each deprived owner.

7. Matters of procedure

The reconstitution procedure of the ownership right is initiated at the person's request-former owners of their heirs. This means that this procedure is governed by the principle of availability. In order to forward the reconstitution request regarding the ownership right, the law has stipulated a period of time, initially it was one of 45 days, but afterwards the ulterior laws, modifying and completing the Law nr 18/1991, have extended it. The sanction for these terms' disrespect is the decay, as these are not prescription terms. The request had to be forwarded at the mayor's office or, following the case, of the localities' mayor's offices in the territorial perimeters of which was sited the blend for which the ownership right was intended to be reconstituted. It had to be forwarded in person or by ordinary mail with confirming of receipt. These local authorities were due to constitute the Local Commissions for Applying the Laws on Real Estates. The mayor or the Local Council's Secretary is obliged to receive the request to record it, no matter if this request should or not contain all the mentions stipulated by the law and if it should be or not supported by all the

documents through which the forwarders do sustain their claims. In such cases the mayor or the local council's secretary are obliged to communicate to the forwarder the necessity of presenting all of the mentioned documents under the sanction of his decay from the reconstitution's term. If the mayor or the secretary should not respect their above mentioned obligations, they would have to face as well administrative and disciplinary liability, according to the law, as the payment of comminatory fees or, following the case, the payment of indemnifications.

After the crossing of the due term for the forwarding of the request, the mayor is obliged, within 30 days, to elaborate the list of the categories of persons who request the agricultural fields requested and the real estate's balance status for the respective locality (commune, city or municipality) in view of the reconstitution of the ownership right, according to the law. Within this term, the mayor will forward these lists to the prefect, under his own signature for conformity. Within 15 days from their receipt, the prefect would elaborate the status concerning the requesting categories of persons and the department's real estate balance, which he is going to transmit, within the same duration, to the Department for Local Public Administration.

After the elaboration of the real estate's balance status at the country's level, the law is due to establish the land surfaces, which will be reconstituted. The terms established for the administrative authorities to perform the reconstitution procedure are only recommendations, because, in case of their disrespect no clear sanctions are stipulated. In practice, this case occurred frequently. The department's commission is competent to resolve contestations and to validate or invalidate the measures taken by the local commissions, through a decision of validation, able to finalize this procedure, which directly involved the administrative authorities. In respect to the real estate laws, the local commission is a public authority with an administrative activity, while the department's commission is a public authority with an administrative and jurisdictional activity.

The person which might not be satisfied by the solution given by the Departmental Commission, has the right to forward a complaint versus this decision in front of the court of justice, respectively at the first degree court, meaning the justice court into the territorial jurisdiction of which the field is situated, in a term of 30 days from its communication. So, the procedure in front of the court of justice is a subsidiary one, in the sense that it only verifies the documents previously emitted by the authorities. The practice has constantly established that, in the matters of real estate fund, the court of law cannot pass straightly to the verification of the essentiality of the right invoked by the forwarder, as it is previously, necessary, that the authorities should resolve the reconstitution request. Through the administrative jurisdictional acts may be contested, the competence to judge upon them belongs to the common law courts, not to the ones profiled on the administrative contentions matters. In respect to the uncontested decision of the Department's Commission or due to its lawfulness' verifying by the

court of law the reconstitution's procedure gets finalized by the issue of the ownership title in favor of the requesting of the requesting person.

8. Considerations upon the jurisprudence of the E.C.H.R.

Two things were said about the art. 1 of the Protocole no. 1: firstly, it does not explicitly impose obligations to the contracting states concerning the return of lands they might own, should those possible lands have been transferred to these respective states before the Convention was ratified by them. Secondly, the contracting states are completely free to establish the extent of the possible restitution and to determine by themselves the conditions where former owners could be restored in their ownerships.

The contracting states' most important prerogative is the possibility of choice about which categories of former owners should or not be excluded from the ownership restoration. If this type of exclusion should occur, the individuals' claims for restitution could no more constitute the appropriate ground of a "legitimate expectation" in the sense stated by Protocole1, art. 1.

But if a contracting state, after its ratifying of the Convention, including the Protocole 1, art. 1, should indeed wish to fully or partially restore the ownership right that was infringed by a former regime and should create to this purpose a new legislation, then the person fulfilling the respective conditions for restoration would benefit, in virtue of the newly created legislation, of the appropriate protection offered by the Protocole no. 1, art. 1. If, before ratifying the Convention, arrangements might have been established about restitution or compensation, and if the respective legislation should still be enforced after the Convention was ratified, including the Protocole no. 1, then the same point of view would prevail. (Maltzan and Others v. Germany, Kopecký v. Slovakia)

Article 1 of Protocole no. 1 does not qualify as a "possession" an ownership right which was not effectively exerted due to an objective impossibility. The same thing goes for a conditional claim of which the essential condition could not be fulfilled. (Malhous v. The Czech Republic, Kopecký v. Slovakia).

It would be not legitimate to expect that art. 1 of the Protocole no. 1was deliberately issued for the precise purpose to modify, in order to favour an actual applicant, a law formerly enforced.

A simply hope for restitution could be morally agreed, but this hope does not constitute by itself a legitimate expectation. This last concept designates a hope sustained by a concrete matter of fact such as a legal provision or an act acknowledged by the law such as a judicial decision. (Gratzinger and Gratzingerova v. The Czech Republic; Matzan and others).

In the case Viasu vs. Romania, the claimant was the former owner of a land area, which was taken over by the A.P.C. In virtue of the Law nr. 18/1991,

his ownership right was reconstituted, but upon part of his ancient land, as the rest of it was occupied, by a mining exploitation. Though he had formulated numerous requests in order to receive the due indemnifications for non-restituted area, to the administrative authorities, his efforts brought him no success at all.

The claimant had sustained generally, that the Romanian state had twice infringed the right to the respect of their goods owned by the beneficiaries of the reconstitution laws: firstly because the reconstitution procedures were repeatedly modified by the state authorities, and, secondly, these last have omitted to rapidly adopt application regulations for the respective law, so that, for a long period of time, the interested sides were not able to enter into the possession of their goods.

Upon this cause, the E.C.H.R. has stated, essentially that, though the claimant's right is an ancient one, if Romania has understood to choose the restitution of the respective ownership right, Romania should respect the E.C.H.R. principles. The Court has also stated that the claimant's right to reconstitution was constantly confirmed by the Romanian authorities, thus this right was undoubtedly established by the national law, as well as the obligation to indemnify in the case of incomplete reconstitution (not for the whole land), for the authorities.

This because the Department's Commission itself had previously validated the restitution in nature for a part of the land and the indemnifications for the part of the land that had been occupied by the mine's exploitation. Under these circumstances, the Court has considered that the claimant had a patrimonial interest, which was sufficiently grounded within the Romanian law, was also certain eligible and irrevocable, therefore it could fit into the concept of good, as it is established by the E.C.H.R.'s Protocol 1, article 1. So, the non-restitution of the respective land, in the absence of any indemnification at all, does indeed constitute an infringement of the claimant's ownership right.

By stating, next, that, even if the respective infringement should be justified by a public interest, such as the respective mining exploitation, in the present cause the just equilibrium between this public interest and the protection that was due to the claimant's ownership right was broken, the Court has identified an infringement of the Protocole 1, article 1.

9. Conclusions

The reconstitution of the ownership right on the lands that were parts of the former patrimonies of the A.P.C.'s though, even since 1991, it was one of the first ever forms of restoring the private ownership right, had to be submitted to an always changing legislation. In practice, difficulties appeared in the probation matter of this right, especially concerning the existence and preservation of written documents.

On the other hands, since the moment of their accession to the A.P.C. till 1991, the use made of many land areas had been modified, thus the restitution on their ancient sites has become impossible. Or either, there are situations when certain parts of the lands in cause, which had ceased in the meantime, to be used for agriculture, could no more be restituted to their former owners, who received no indemnifications at all for their losses. The effective realisation of the respective real estates' reconstitution and the law's dueful applying were postponed due to the difficulties caused by all these aspects.

Literature:

- Ioan Adam, Civil Law. Real Rights, All Beck Publishing House, Bucharest, 2002.
- Corneliu Bîrsan, Civil Law. Principal Real Rights, Hamangiu Publishing House, Bucharest, 2008.
- Liviu Pop, The ownership right and its dismemberments, Lumina Lex Publishing House, Bucharest, 2001.
- Denisa-Livia Balden, Gabriela Cristina Frentiu, The real estate fund. Jurisprudence. National judicial practice. E. C. H. R.' s Practice. Decisions issued by the Romanian Constitutional Court, Universul Juridic Publishing House, Bucharest, 2009.
- Marian Nicolae, The actual restitution of the ownership right on some categories of lands estates, on the ground of the Law no. 18/1991, modified and republished, in Dreptul no. 5/1998.
- Eugen Chelaru, Civil Law. Principal Real Rights, C. H. Beck Publishing House, Bucharest, 2009.
- Ion Dogaru, Sevastian Cercel, Civil law. General Theory of Real Rights, C. H. Beck Publishing House, Bucharest, 2003.
- Mona Maria Pivniceru, Jurisprudence in the matter of real estate fund, Hamangiu Publishing House, Bucharest, 2008
- site: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/81703A27-0054-4DC5-9B42-3C93C990B039/0/COURT_n1908254_v3_Key_caselaw_issues__Concept_of__Possessions__Prot_1_Art3.pdf;

Contact – email
sevastiancercel@yahoo.com

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

MATERIAL LIMITS OF THE EXERCISE OF PRIVATE PROPERTY RIGHT OVER LAND

ANA – MARIA DIACONU

Faculty of Juridical Sciences, University Constantin Brancusi of Târgu-Jiu, Romania

Abstract in original language
Pornind, pe de o parte, de la distincția dintre dreptul de proprietate și obiectul acestuia, iar pe de altă parte având în vedere rolul voinței juridice, trebuie deosebit între limitele materiale şi limitele juridice ale exercitării dreptului de proprietate. În ce priveşte limitele materiale, acestea privesc numai bunurile corporale şi derivă cel mai adesea din dimensiunile corporale ale obiectului proprietății. Dacă limitarea materială a bunurilor mobile nu presupune dificultăți, acestea apar în cazul bunurilor imobile, în special în ceea ce priveşte terenurile. Astfel, aşa cum reiese din textul art. 489 Cod civil, dreptul de proprietate asupra terenurilor se întinde nu numai asupra suprafeței acestora dar şi asupra spațiului aflat asupra terenului şi asupra subsolului, o situație specială având şi terenurile cu ape (fie că este vorba de lacuri, ape curgătoare navigabile sau izvoare).

Key words in original language
Proprietate; teren; drept de proprietate privată.

Abstract
Starting, on the one hand, from the distinction between ownership and its object, and on the other hand, regarding the role of legal will, must distinguish between material limits and legal limits of the exercise of ownership. Regarding the material limits, they concern only tangible goods and often derived from corporal size of the object property. If the material limitation of the movable goods does not involve difficulties, they appear for immovable goods, particularly as regards the land. Thus, as shown in the text of art. 489 Civil Code, ownership of land lies not only on their surface but also on the space on the land and the subsoil, a special situation regarding the land with the water (be it lakes, navigable rivers or springs).

Key words
Ownership; the land; private property right.

The world today is facing a paradoxical situation: on the one side stands more than ever the right of property, both through the Constitution and by international treaties and conventions, and on the other hand is becoming more urgent the need of limitation by law to exercise that right, justified by the insurance of the balance between public and individual interest.

According to art. 480 of the Romanian Civil Code the ownership is exercised within the limits specified by law, and according to the Romanian Constitution, Art. 44, paragraph 1, the 2nd thesis, the content and the limits of property rights are established by law.

Starting on the one hand, from the distinction between ownership and its subject, and secondly in the light of legal will, there must be a distinction between material and legal limits of the exercise of ownership. In this respect the new Civil Code[1] in art. 556., alin1. provides that "the property right may be exercised within the material limits of its subject. These are tangible limits to property forming the subject property, subject to limitations established by law. Under paragraph 2 of the same article, it may be restricted by law exercise the attributes of ownership. „and under paragraph 3, " this limitation can be made by agreement, with the exceptions provided by law. "

Legal limits of the exercise of legal ownership on the juridical content of this right, and have the effect of restricting the powers of ownership, without attracting their suspension, and, depending on their basis, most specialized authors[2] classify them in: legal limits, judicial limits and conventional limits (under expressed will of the owner through conventions or related to)[3].

Concerning material limits, they relate only to tangible goods and often derived from body size of the object property. They do not apply to the exercise of ownership on intangible assets, in their case is about the legal limits.

Material limitation concerns both movable and the immovable assets, but if the mass of the asset determines material limits of exercising ownership on movable goods, making the demarcation between them to be clear and precise, difficulties arise in case of real estate, especially in terms of land.

---

[1] Law no. 287/2009 on the Civil Code was published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 511 of July 24, 2009.

[2] See, V. Stoica, *Civil Law, Civil Law, The Main Real Rights*, vol I, Humanitas, Bucharest, 2004, p. 249; O. Ungureanu, C. Munteanu, *Civil Law. Real rights*, Third edition revised and added, Editura Rosetti, 2005, p. 111-114; I..P.Filipescu, AI, Filipescu - *Civil law. Ownership and other real rights*. Revised and supplemented edition. Legal Universe Publishing, Bucharest, 2006, p. 258 -284;

[3] Furthermore this is also a planned solution of the legislature by the New Civil Code, which in Book III "About assets", the 2nd title "Private Property", Chapter III, entitled "Legal limits of private property rights" governing on separate sections, legal limits, conventional limits and judicial limits of this right.

Thus, as shown in the text of art. 489 Civil Code, ownership of land lies not only on their surface but also on the space of the land and the subsoil,[4] a special situation have water lands (be it lakes, navigable rivers or springs).

Note that most doctrinaires [5] qualify the area of a land, the area above it, the subsoil and lands with waters as material limits of ownership and in a recent opinion[6] , it is considered that although the physical demarcation of the property involves such limits, however, the material delimitation must always precede the ownership restrictions.

Irrespective of their destination, lands that form the subject of private property must be defined, first, in terms of their surface[7]. These material limits are usually contained in the property titles and they are practically marked by milestone, fences, terminals, dividing lines etc.

Starting from the provisions of art. 584 and 585 of the Civil Code, the doctrine held that physical marking appears as a right or even as an obligation for the owner, as can be seen as an act of management of the owner[8]. As observed the provisions of these two articles refer to two distinct legal institutions, namely land partition and, respectively, containment of property[9].

Typically, the delimitation of the land is made through a settlement, but in the event of disagreement, it can be made through the court's decision, following the passing of the parts of an action of bordering.

---

[4] The new Civil Code art .. 559, paragraph 1 provides: "Ownership of land extends also on the subsoil and on the space above the land, respecting legal limits."

[5] See, V. Stoica, op. cit. p. 248; L.M. Crăciunean, *Limits private property ownership*, Wolters Kluwer Publisher, 2009, p. 144 -158

[6] See O. Ungureanu, C. Munteanu, *Treaty of Civil Law. Assets. Main real rights*, Publisher Hamangiu, Bucharest, 2008, p. 179.

[7] Disputes between owners of neighboring lands are generated, most often, by the confusions existing in property titles (they do not contain enough elements on the surface and the neighborhood) or on the differences between the area and neighborhoods mentioned in securities and real situation land question, which requires that property titles including all the necessary entries on the surface and the neighborhood and to have enclosed cadastral plans, showing the correlation between the elements contained in securities and real situation of lands.

[8] O. Ungureanu, C. Munteanu, op. cit., 2008, p. 180.

[9] L. M. Crăciunean, op. cit. p. 146

Since the legislature does not define this operation, the doctrine and the juridical practice have the role of filling this gap, clarifying the content of the concept. [10]

Thus, according to some authors it is an operation with a rich content, with double nature, legal operation of separation of neighboring properties followed by a physical operation of establishing some external signs.[11] According to other views, land partition means the operation by which it is delimited from a legal and material point of view by placing concrete exterior signs, limits of two neighboring properties, belonging to different owners. [12]

But it is important to distinguish between bordering, as a physical operation of division by external signs of two neighboring properties belonging to different owners, and the action of bordering that comes due to a dispute between neighboring property owners, the objective being to determine the limits between the two properties to be achieved by the intervention of the court[13].

Restriction is also a way of delimiting land ownership, also being a right and sometimes even a requirement for the owner, as evidenced by the provisions of Article 585 of the Civil Code.[14]

The new Civil Code governs the obligation of bordering as well as the right of bordering[15]

It should also be noted that exercising the right of ownership on a land is legally limited by establishing a statutory right to use or a right of servitude in favor of the competent authority for the establishment and exploitation of some public works, if these do not impose expropriation. Applicable restrictions governed by art. 7 of the Oil Law no. 238 of June 7- 2004, art. 7

---

[10] According to art. 584 of the Civil Code: "Any owner may oblige its neighbor to border the land which is next to his; bordering costs will be split".

[11] O. Ungureanu, C. Munteanu, op. cit., 2008, p. 180

[12] L. M. Crăciunean, op. cit. p. 146

[13] Regarding the legal nature of the action of bordering see P. Perju *Issues concerning the action of bordering,* in The magazine Law no. 6 / 1991, p. 35., C. Bîrsan, *Civil Law. Main Real Rights.* Third Edition revised and added, Publisher Hamangiu, Bucharest, 2008, p. 50

[14] According to art. 585 of the Civil Code "Every owner can restrict the property, except what is made out of the art. 616 "(it is legal encumbrances the existence of a crossing.)

[15] According to Art. 560 of the new Civil Code: "The owners of adjacent land are required to contribute to the reconstruction of the border and setting the appropriate signs, carrying equally, the costs of it; and according to art. 561, any owner can to restrict his ownership, carrying, according to the law, the costs"

of the Mining Law no. 85 of March 18 - 2003 and by art. 16 and 18, paragraph. 1-5 of the Electric Energy Law – no. 318 of July 8, 2003.

Typically, the landowner is the owner of the space located above it, up to airspace limitation, because this, according to art. 136, par. 3 of the Constitution of Romania, form the exclusive object of private property. The Air Code [16] defines in art. 6, the concept of airspace as "a column of air situated over the Romanian sovereignty land, until a lower limit of the extra-atmospheric space". But the ownership of the space belonging to the land (the supra soil) may suffer some concrete limitations , where appropriate, in usage or encumbrances rights, (some of them established even by law), that want the achievement and exploitation by the authorities of some public works, or in establishing a right of superficies or easement for the benefit of a third party .

Thus, the air space may be limited by aviation encumbrances consisting, according to art. 3.32 of the Air Code in "imposed or prescribed conditions, restrictions, obligations, by national and/or international aviation regulatory requirements for the interest in the safeness of the aviation flight". Because the air space is part of the public domain, the state gives the surveillance right to the airlines, as enforceable against any owner of land, but this right, on the one hand should not prevent the exercise of ownership rights and, on the other hand it must repair any damage caused because the of airing servitude does not eliminate the liability of the airline that caused such damage.

Also, there are plenty of limitations governed by the laws of urban planning and constructions, of telephone transmissions, telegraph, transportation and distribution of electricity. [17]

Moreover the right of space overlapping land can be limited even through the owner's will, for example, by establishing a right of superficies for a third or a right of servitude in favor of another person.[18]

Although, according to art. 489 of the Civil Code, the owner of the land can exercise his right on the subsoil indefinitely, until the very center of the

---

[16] Government Ordinance no. 29 of August 22, 1997 regarding the Air Code was republished in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 45 of January 26, 2001, pursuant to Art. III of Law no. 130 of July 21, 2000, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 355 of July 31, 2000.

[17] According to art. 102, par. 1. of the Land Law and "the telecommunications lines of electricity transmission and distribution, pipelines to transport water , sewerage, oil, gas and other similar facilities will position and assemble along and right near the communication networks."

[18] See O. Ungureanu, C. Munteanu, op. cit., 2008, p. 179-180.

Earth, practically this right has many material limitations, set by the legislature in the public interest.

In this regard, Article 491 of the Civil Code provides that "the land owner can do all construction and excavation that finds it necessary, and draws from them all the advantages they could produce, apart from the changes prescribed by laws and regulations relating to mines, as well as laws and police regulations".

Other limitations are set by the Basic Law.

Thus, the Romanian Constitution in Art. 136, par. 6 states that "resources of public interest of the subsoil .....are exclusively public property".[19] Therefore the right for private property over a land can also be extended on its subsoil, but except resources of public interest of the subsoil, and per a contrario other resources of the subsoil can form the object of the private property [20] . On the other hand, through art. 44, para. 5 of the Constitution, it is consecrated what the doctrine [21] calls a constitutional servitude, establishing that "For projects of general interest, the public authority can use the subsoil of any real estate with the obligation to compensate the owner for damages of the soil, plantations or buildings, and for other damages imputable to these authorities" [22] . In the latter case, through the term public authority shall be designated by the state and the territorial-administrative units having the capacity of owners of the right to use subsoil property [23].

But undoubtedly , the most numerous limitations concerning the subsoil of a property are required by special laws.

Thus, art. 1 of the Mining Law no. 85 of March 18, 2003, [24] provides that mineral resources located within and in the country's subsoil and of the continental shelf, in the economic zone of Romanian Black Sea, bounded according to the principles of international law and regulations of international conventions to which Romania is party, shall be exclusively

---

[19] We mention that before the amendments of the Constitution, according to art. 135, paragraph 4 exclusive object of public property was formed of riches of every kind of soil.

[20] See V. Stoica, op. cit. p. 225

[21] See L. M. Craciunean, op. cit. p. 151

[22] According to art. 44, par. 6 of the Constitution, the compensation shall be determined by agreement between the authority and the owner or, in case of divergence, by the court.

[23] See C. Bîrsan, op. cit., p. 56; C.L Popescu, *Romania's constitutional regime of the subsoil*, The magazine Law. no. 3 / 1995, p. 6

[24] Published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 85 of of March 18 , 2003

public property and belong to the Romanian state. These resources are valued by mining activities which are given in concession to Romanian or foreign legal persons or they are given into the administration of public institutions by the competent authority, but ownership of land does not confer the right of first refusal on concession or of giving into administration the mining activities.

In its turn, the Law of Oil no. 238 of June 7, 2004 [25] contains a similar regulatory ruling that the oil resources of petroleum resources located in the subsoil of the country and the Romanian Black Sea continental shelf, defined under the rules of international law and international conventions to which Romania is part of, are exclusively part of the public property belonging to the Romanian state.

Moreover, according to art. 16, par. 2, lit. C and para. 18 of the Electricity Law,[26] passing through the underground includes "the right of access and execution of works at the sites of the energy capacity during surgery for refurbishments, repairs, revisions and damages"

Similar provisions has the Law no. 351 of July 14, 2004 of gas[27] which establishes through art.89 a legal servitude of underground, surface or air crossing which includes the right to install the network of pipes, lines, poles and other equipment related to capacity, as well as access to their location for assistance, maintenance, repair, revision, changes and operating under the present legal provisions .

In the same context there must be mentioned the provisions of Law no. 182/2000 on the protection of national cultural mobile treasures[28] according to which, in order to ensure the protection of property belonging to the national cultural heritage, to ensure the material base and financial resources in order to detect, record, expertise, rank, research, storage, preservation , restoration, protection and enhancement of the exercise of ownership and other real rights over them, and the right of management are subject to special rules contained in the law[29]. Also mining activities are

---

[25] Published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 353 of June 15, 2004.

[26] Published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 511 of July 16, 2003

[27] Published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 679 of July 28, 2004. The law has been successively amended by Ordinance no. 116/14 July 2005, of the Law no. 288 of 11 October 2005, and O.U.G. no. 33 of May 4, 2007 and O.U.G. no. 122 of October 31, 2007.

[28] Originally published in the Official Gazette of Romania, Part I , no. 530 of October 27, 2000, as amended.

[29] According to art. 3, section 1 in the national cultural heritage are included terrestrial and underwater archaeological discoveries, tools, pottery, inscriptions, coins, seals, jewels, clothing and harness parts, weapons and funeral signs.

strictly prohibited on lands which are located on historical, cultural, religious monuments , archaeological sites of a real interest, nature reserves, areas of sanitary protection and perimeters of hydro-geological protection of water sources, as well as creating the right fro servitude for mining activities.

It should also be stressed that even if ownership of this subsoil may be detached from the ground and may belong to another person under an agreement.[30]

To what concerns the lands with water, they have a special legal regime enshrined in the Constitution but also by special laws, regulating the physical limits of the exercise of private property rights on these lands as well as the way of getting close and use of water .

In this regard, according to art. 136 para. 3, of the Constitution, waters with hydropower potential, of national interest and territorial sea are the exclusive object of public property.

The constitutional text is supplemented by provisions of the special law, Law no. 107/1996 [31], the Water Law in Art. 3, paragraph 1 states that water surfaces with their minor beds with lengths greater than 5 km and the catchments area exceeding 10 square kilometers and with hydrographic tanks bigger than 10 square km, the banks and the vats of lakes as well as groundwater, inland sea, the cliffs and the sea beach with their natural wealth and potential hydropower, territorial sea and the Sea bottom, all belong to the public domain. As provided by law they are given in the administration of the Independent Institution – "Romanian Waters" by the Ministry of Waters, Forests and Environmental Protection.

According to article 3, paragraphs 2 and 3 of the Waters Law, minor beds that are smaller than 5 km and with river basins that do not exceed 10 square kilometers, where waters do not flow permanently, belong to the holders, with any title, of the lands which form or flow [32] and the islands which are not related to the lands with shore at a medium level of water belong to the owner of water riverbed. It should be noted that the water is not similar to

---

[30] O. Ungureanu, C. Munteanu, op.cit., 2008, p. 184

[31] Published in. the Official Gazette of Romania, Part I no. 244 of October 8, 1996, amended by Law no. 404/2003 and Law no. 310/2004.

[32] In the doctrine, the idea was accredited that they have a preferential right on the water (riparian rights), having the right to prohibit fishing and access to foreign persons, except where the servitude is a right under art. 28 of the Waters Law, also, they can use preferentially water for household, agricultural or industrial needs and can extract sand or gravel riverbed - see O. Ungureanu, C. Munteanu, op. cit., 2008, p. 185

flowing water; it is considered an enhancement of land that it covers [33]. The ground sank in waters, as waters themselves belong to the riparian owners, and the owner of lakes and ponds always keeps the land that the water covers, even when the water will disappear, but he does not acquire ownership of the riparian lands that water, when it grows, it will cover them [34].

As lazes and lakes which communicate with the sea, belong to the maritime public domain, they can not form the object of the private property, the same regime have the navigable or floatable lakes.

Also note that the property of a riverbed is distinct from the use of water. In this regard, because the waters are and shall remain common goods, the public has a general right to use the waters, but he can not exercise it only so far as riparian allow access to these[35].

The Waters Law, in article 9 paragraph 2 establishes the rule that underground waters may be used freely by the owner of that land respecting the norms of protection of the water quality for drinking, watering, wet, washing, bathing and other household needs, but for these they do not use installations or they use low-capacity installations up to 0.2 l / sec., designed exclusively to meet their household needs.

However, as exception, in accordance with article l and article 2, paragraph 1 of the Law. 85/2003 geothermal waters, the accompanying gas, natural mineral waters (carbonated and flat) and therapeutic mineral waters belong to the state public domain.

As observed by the doctrine of specialty, the Waters Law establishes some servitudes, enforceable against all such as: natural water [36] drainage servitude: and servitudes, without charge, agreed with the Autonomic Institution "Romanian Waters" [37]

---

[33] For example, rainwater that falls on land belongs to the owner, also they are the accessory funds which are water from wells, water ponds, from unsalted lakes that do not communicate with the sea and are formed by damming a stream.

[34] See O. Ungureanu, C. Munteanu, op. cit., 2008, p. 185

[35] Idem

[36] According to article 26 paragraph 1 of the law holders of downstream waters, they are required to receive the waters that are drained, naturally, of the land upstream.

[37] They consist of a) passage or movement of personnel with work duties in water management, to pursue - them b) the location of the riverbed and banks, of milestones, benchmarks, measuring and control devices or other equipments or facilities necessary for the execution of studies on water regime as well as the access for maintenance of the installation destined for these activities, c) transport and temporary storage of materials and equipment for operative intervention on flood defense d) transport and temporary storage of

In conclusion, under the imperative of general interest we can observe the trend of legislator to limit, including material, land ownership, the analysis of material limits over the ownership of land proves its usefulness.

Literature:

- C. Bîrsan, *Civil Law. Main Real Rights*. Third Edition revised and added, Publisher Hamangiu, Bucharest, 2008. ISBN: 978-606-522-052-2;
- L.M. Crăciunean, *Limits private property ownership*, Wolters Kluwer Publisher, 2009, ISBN: 978-973-1911-52-6;
- I.P. Filipescu, A.I. Filipescu, *Civil law. Ownership and other real rights*. Revised and supplemented edition. Legal Universe Publishing, Bucharest, 2006, ISBN: 978-973-8929-45-6;
- P. Perju, *Issues concerning the action of bordering*, The magazine Law no. 6 / 1991;
- C.L Popescu, *Romania's constitutional regime of the subsoil*, The magazine Law. no. 3 / 1995;
- O. Ungureanu, C. Munteanu, *Civil Law. Real rights*, Third edition revised and added, Publisher Rosetti, 2005, ISBN: 973-7614-02-X;
- O. Ungureanu, C. Munteanu, *Treaty of Civil Law. Assets. Main real rights*, Publisher Hamangiu, Bucharest, 2008, ISBN: 978-973-1836-99-7;
- V. Stoica, *Civil Law, The Main Real Rights*, vol I, Publisher Humanitas, Bucharest, 2004. ISBN: 973-50-0818-1;

Contact – email
anemaridiaconu@yahoo.co

---

materials, equipment, as well as their movement and of the personnel in case of the execution of maintenance and repair works. - Article 28, paragraph 1 of the Waters Law.

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

KONFLIKT VEŘEJNÝCH ZÁJMŮ VE SVĚTLE SMĚRNICE 2009/28/ES O PODPOŘE VYUŽÍVÁNÍ ENERGIE Z OBNOVITELNÝCH ZDROJŮ A VÝVOJE RELEVANTNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY

HELENA DOLEŽALOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language
Cílem tohoto příspěvku je nastínit vliv různého pojetí ochrany životního prostředí při využívání energie z obnovitelných zdrojů a specifického vývoje relevantní právní úpravy na rozhodování v případě konfliktu veřejných zájmů. Analyzovány jsou změny právní úpravy týkající se invazních vetřeleckých rostlin i vyjádření veřejného zájmu v energetickém zákoně, a to v souvislosti se směrnicí 2009/28/ES. Závěry vyúsťují ve vyjádření potřeby další diskuse o zmíněných problémech.

Key words in original language
Energie; obnovitelné zdroje; invazní vetřelecké rostliny; biodiverzita; krajinný ráz; veřejný zájem.

Abstract
The aim of this contribution is to outline the influence of different concepts of the environmental protection in the usage of energy from renewable sources in addition to the specific developments of relevant legal regulations on decision making in cases where a conflict of public interests has taken place. This is followed by an analysis of the changes to legislation involving invasive alien plants and expressions of public interest in the energetic act, in connection with Directive 2009/28/EC. The conclusions express the need for ongoing discussions.

Key words
Energy; renewable sources; invasive alien plant; biodiversity; landscape character; public interest.

1. ÚVOD

Využívání energie z obnovitelných zdrojů je v současné době velice aktuální téma související s potřebou snižování emisí skleníkových plynů a splnění Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. Podpora tohoto využívání energie se zvyšuje, a to nejen po finanční stránce, ale i v související právní úpravě a jejích rychlých a zásadních změnách. Domnívám se, se ne vždy jsou přitom respektovány základní zásady dotčených právních odvětví, což vyplývá jednak z nedostatečné informovanosti o předmětné problematice, tak i z nedokonalé právní úpravy ochrany neocenitelných a subjektivně pojímaných hodnot. Orgány ochrany životního prostředí však musí na základě těchto právních předpisů

rozhodovat o povolování činností souvisejících s využíváním energie z obnovitelných zdrojů, jimiž mohou být tyto hodnoty poškozeny. V následujícím textu se pokusím tyto hypotézy podpořit příklady, které spolu na první pohled zdánlivě nesouvisí, ale přesto mají několik styčných bodů, mezi něž patří i nová komunitární právní úprava, která v blízké budoucnosti významně ovlivní související správní postupy.

2. INVAZNÍ VETŘELECKÉ ROSTLINY - PERSPEKTIVA FYTOENERGETIKY

Tento příspěvek byl inspirován zejména výrokem vedoucího oddělení ekotoxikologie Výzkumného ústavu rostlinné výroby v Praze-Ruzyni a předsedy Českého sdružení pro biomasu CZ Biom, které se zabývá rozvojem a propagací energetického využívání fytomasy: „O tom, zda nad ochranou přírody stojí ještě vyšší priorita, budou rozhodovat úředníci a zákonodárci. Dle mého názoru je priorita trvale udržitelného života vyšší prioritou než ochrana přírody podle receptu průhonických botaniků“.[1] Reagoval takto na článek odborníků z Botanického ústavu Akademie věd v Průhonicích, kritizující povolení pěstování šťovíku Uteuša. Tito botanici upozornili na to, že „v invazní biologii je vskutku obtížné předpovědět, jak se ten který druh bude chovat“ a zdůraznili, že kříženci „jsou z hlediska případné invaze obzvlášť rizikoví“.[2]

Dalším, agresivnějším druhem invazní vetřelecké rostliny, která má značný energetický potenciál, je křídlatka česká (Reynoutria bohemica), kříženec křídlatky japonské (Reynoutria japonica) a sachalinské (Reynoutria sachalinensis) Ačkoli se lze ze strany odborníků zabývajících se pěstováním invazních vetřeleckých druhů pro energetické využití setkat s tvrzením o „malém či nevýznamném nebezpečí expanse křídlatky“[3], jeden z výše zmíněných botaniků, prof. RNDr. Petr Pyšek, CSc., pěstování křídlatek pro energetické účely za bezpečné nepokládá“.[4]

---

[1] VÁŇA, Jaroslav. Názor odborníka z jiného oboru. Biom.cz [online]. 2003-11-05 [cit. 2009-08-27] Dostupné z: <http://www.biom.cz/cz/odborne-clanky/nazor-odbornika-z-jineho-oboru>

[2] PYŠEK, Petr, PERGL, Jan. Opravdu chceme další bolševník? MFDNES [online]. 2003-10-22 [cit. 2009-08-27] Dostupné z: <http://www.mfdnes.newtonit.cz/default.asp?cache=931698>

[3] PETŘÍKOVÁ, Vlasta. Produkce energetických rostlin v pánevních oblastech. Biomasa pro energii [online]. Březen 1996 [cit. 2009-07-08] Dostupné z: <http://www.stary.biom.cz/sborniky/sb.96petrikova/petrikova.html>

[4] PYŠEK, Petr. Křídlatka [online]. Helena Doležalová. 24. září 2009 [cit. 2009-09-24]

2.1 RELEVANTNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA A JEJÍ VÝVOJ

Invazní druhy jsou řazeny mezi největší zdroje ohrožení biodiverzity v současné době, a to proto, že zvyšují své zastoupení ve společenstvu na úkor druhů původních, které mohou vytlačit v konkurenci o limitující zdroje. Z tohoto důvodu patří mezi základní hmotněprávní a procedurální pravidla ochrany přírody a péče o biodiverzitu stanovení regulace introdukce geograficky nepůvodních vetřeleckých druhů.

V souvislosti s negativními dopady šíření invazních druhů bylo přijato několik mezinárodních úmluv, např. Úmluva o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro 1992), podle níž každá smluvní strana úmluvy, bude-li to možné a vhodné, zabrání vysazování, bude regulovat nebo vyhubí vetřelecké invazní druhy, které ohrožují ekosystémy. Nejdůležitějším principem k účinnému naplňování této úmluvy je zásada předběžné opatrnosti[5], z níž v tomto kontextu vyplývá, že nedostatek vědeckého poznání o environmentálním, sociálním nebo ekonomickém nebezpečí, které mohou nepůvodní invazní druhy nebo jejich možné zavlékání či vysazování způsobit, nemůže být důvodem pro nepřijetí preventivních opatření proti zavlékání či vysazování potenciálních invazních druhů.[6]

Princip předběžné opatrnosti bývá odmítán i odpůrci využívání energie z obnovitelných zdrojů, a je spojován s tzv. konceptem "opportunity cost" (náklady příležitosti). Je zdůrazňován požadavek brát v úvahu nejen efekty, ale i náklady opatrnosti, neboť náklady vyvolává i absence akce; opatrnost je tedy nejdražší.[7] Tzv. náklady příležitosti zahrnují to, čeho je nutné se vzdát při přijímání určitého rozhodnutí namísto alternativního rozhodnutí.[8] V tomto případě je však třeba na tyto náklady nahlížet i z opačné strany, tj. je nutné vzít v úvahu i případnou ekologickou újmu a poměřovat náklady nápravy ekologické zátěže se ziskem z realizace záměru (v souvislosti se skutečností, že na likvidaci prakticky neodstranitelných invazních

---

[5] obecně je tento princip vyjádřen v § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, takto: „lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit“

[6] Ministerstvo životního prostředí: Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky. [online] 2005-05 [cit. 2009-07-06] Dostupné z: <http://www.bioinstitut.cz/documents/Strategie-CRbiodiverzita.pdf>

[7] KLAUS, Václav. Modrá, nikoli zelená planeta: co je ohroženo: klima nebo svoboda? 2. vydání. Praha: Dokořán, 2009. s. 87 - 95

[8] PETRŽÍLEK, Petr. Legislativa udržitelného rozvoje a nové podnikatelské příležitosti. Praha: LexisNexis, 2007, s. 57

vetřeleckých rostlin jsou vynakládány značné prostředky ze Státního fondu životního prostředí).[9]

V České republice je preventivní opatření proti šíření nepůvodních druhů a kříženců obsaženo v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého je k tomuto rozšiřování nezbytné povolení orgánu ochrany přírody (s výjimkou stanovenou v § 5 odst. 4 zákona). Zákon řeší otázku geograficky nepůvodních druhů preventivně i u jednotlivých kategorií zvláště chráněných území (obvykle je jednou ze základních ochranných podmínek zákaz záměrného rozšiřování nepůvodních druhů bez povolení). Za nedostatek této právní úpravy je pokládána absence seznamu druhů, jejichž zavlékání či vysazování nebo rozšiřování lze považovat za nebezpečnou z hlediska potenciálních dopadů na přírodní ekosystémy, jakož i sankce v případě nedodržení povinností stanovených zákonem, a v neposlední řadě i řešení otázky nepůvodních invazních druhů již do přírody zavlečených či vysazených.[10] Navíc lze definici pojmu „geograficky nepůvodní druh" (druh, který není součástí přirozených společenstev určitého regionu) pokládat za příliš obecnou.

Česká republika je členem Evropské organizace pro ochranu rostlin (European Plant Protect Organization – EPPO)[11] a rostlinolékařská péče by měla vycházet z doporučení této organizace. EPPO vede seznam nebezpečných invazních rostlin[12] (obsahující i křídlatku). Jelikož jsou některé z těchto rostlin pěstovány jako energetické plodiny, vydala Rada EPPO v září 2007 zvláštní prohlášení „Rostliny pro obnovitelnou energii a invazní vetřelecké druhy rostlin", ve kterém upozorňuje členské státy na možné nebezpečí. Pěstování invazních vetřeleckých druhů nedoporučuje, a pokud k němu dojde, měla by být přijata taková opatření, aby se tyto druhy samovolně nerozšiřovaly.[13]

Povinnost sledovat výskyt invazních vetřeleckých druhů stanovuje rostlinolékařské správě zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, který

---

[9] např.: Prioritní osa 6 umožňuje realizovat široké spektrum činností. In Priorita [online]. 2009-06 [cit. 11.11.2009] Dostupné z: <http://www.opzp.cz/soubor-ke-stazeni/16/4852-Priorita%2006-2009.pdf>

[10] STEJSKAL, Vojtěch. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde, 2006, s. 439

[11] EPPO members (50 countries) Eppo.org [online] 2008-10-23 [cit. 2009-07-06] Dostupné z: <http://www.eppo.org/ABOUT_EPPO/about_eppo.htm>

[12] EPPO List of invasive alien plants. Eppo.org [online] 2008-10-23 [cit. 2009-07-06] Dostupné z: <http://www.eppo.org/QUARANTINE/ias_plants.htm>

[13] Council recommendation on plants for renewable energy and Invasive Alien Plants. Eppo.org [online] 2007-09 [cit. 2009-07-06] Dostupné z: <http://www.eppo.org/STANDARDS/position_papers/bioenergy.htm>

obsahuje zásady ochrany pro zavlékání invazních vetřeleckých druhů při dovozu, vývozu a pohybu uvnitř státu. Invazním škodlivým organismem se podle § 10 tohoto zákona rozumí škodlivý organismus v určitém území nepůvodní, který je po zavlečení a usídlení schopen v tomto území nepříznivě ovlivňovat rostliny nebo životní prostředí včetně jeho biologické rozmanitosti. Míra rizika zavlékání a šíření škodlivých organismů uvedených v § 10 odst. 1 tohoto zákona vyhodnocuje rostlinolékařská správa, jakož i jejich možný vliv na životní prostředí a při zjištění výskytu takového škodlivého organismu vyhodnocuje toto riziko neprodleně. Rostlinolékařská správa provádí monitorování a na území České republiky též průzkum výskytu škodlivých organismů stanovených prováděcím právním předpisem.

Prováděcí právní předpis k zákonu o rostlinolékařské péči, platný do 12.7.2008, vyhláška č. 330/2004 Sb., o opatřeních proti zavlékání a rozšiřování škodlivých organismů rostlin a rostlinných produktů, ve znění pozdějších předpisů, obsahovala seznam invazních škodlivých organismů v příloze č. 8. V tomto seznamu byl i bolševník velkolepý (Heracleum mantegazzianum) a křídlatky (Reynoutria), které bývají uváděny jako nejvýraznější invazní druhy.[14]

Tato vyhláška byla zrušena a nahrazena vyhláškou 215/2008 Sb., o opatřeních proti zavlékání a rozšiřování škodlivých organismů rostlin a rostlinných produktů, jejíž příloha č. 8 (Invazní škodlivé organismy podléhajících monitoringu a průzkumu podle § 10 odst. 1 zákona) obsahovala pouze dva druhy rostlin, křídlatky a bolševník nikoli.

S účinností od 1.7.2009 došlo ke změně této vyhlášky, a to na základě vyhlášky č. 159/2009 Sb., a seznam v příloze č. 8 se rozšířil i o bolševník, který je nebezpečný lidskému zdraví[15], avšak o křídlatky již ne. Avšak v Akčním plánu pro biomasu[16], schváleném vládou, je křídlatka zmíněna jako perspektivní energetická plodina druhé generace.

Na přílohu č. 8 vyhlášky č. 330/2004 Sb. odkazuje příloha č. 2 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 482/2005 Sb., o stanovení druhů, způsobů využití a parametrů biomasy při podpoře výroby elektřiny z biomasy, obsahující seznam invazních a expanzivních druhů vyšších

---

[14] Ministerstvo životního prostředí: Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky. [online] 2005-05 [cit. 2009-07-06] Dostupné z: <http://www.bioinstitut.cz/documents/Strategie-CRbiodiverzita.pdf>

[15] Tato agresivní obří rostlina, pod níž neumějí původní druhy přežívat, je pokryta žahavými chloupky, z nichž se může šťáva dostat do kůže a způsobit alergickou fototoxickou reakci. Pozůstatky po puchýřích a zánětlivých zraněních, jako např. jizvy nebo pigmentace, zůstávají patrné celé měsíce.

[16] Akční plán pro biomasu pro ČR na období 2009 – 2011 [online] 2009-01-12 [cit. 2009-07-06] Dostupné z: <http://www.mze.cz/attachments/AP_biomasa_09-01.pdf>

rostlin, které narušují funkci ekosystémů a mohou způsobovat hospodářské škody (v této příloze jsou zařazeny i křídlatky a bolševník). Tyto rostliny byly vyloučeny z podpory podle zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, neboť základním kriteriem podpory byla šetrnost k životnímu prostředí. Výjimkou byla rostlinná hmota vzniklá odstraněním těchto rostlin z jejich stávajících stanovišť z důvodu škodlivosti.

Oddělení fytoenergetiky Výzkumného ústavu Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví, v.v.i. vypracovalo seznamy energetických plodin. V pracovním seznamu používaných a potenciálních energetických plodin jsou uvedeny všechny tři druhy křídlatek s označením „hlavní nebezpečné invazivní druhy“.[17] V seznamu rostlin vhodných k pěstování za účelem využití biomasy pro energetické účely z pohledu minimalizace rizik pro ochranu přírody a krajiny je uveden výše zmiňovaný šťovík Uteuša s poznámkou, že k jeho pěstování je nutný souhlas orgánu ochrany přírody podle zákona č. 114/1992 Sb. a lze ho pěstovat pouze mimo zvláště chráněná území.[18] Při pěstování šťovíku je za problém považováno jeho rozšiřování do okolí.[19]

Podle ředitele odboru vnějších vztahů a tiskového mluvčího Ministerstva životního prostředí je vše v pořádku: „V seznamu rostlin vhodných pro pěstování k energetickému využití není ani jeden invazní druh. Je v něm řada druhů nepůvodních a také kříženců … v seznamu jsou označeny druhy, které není možné pěstovat ve zvláště chráněných územích. Podle platné legislativy je navíc pro pěstování nepůvodních druhů rostlin a kříženců třeba povolení k šíření do životního prostředí – při jeho posuzování se hodnotí i potenciální rizika zkřížení těchto druhů s místními populacemi rostlin.“[20]

---

[17] Pracovní seznam používaných a potenciálních energetických plodin. Vukoz.cz [cit. 2009-10-03] Dostupné z: <http://www.vukoz.cz/__C1256D3B006880D8.nsf/$pid/VUKJWF1CD335/$FILE/tabulka1.htm>

[18] Seznam rostlin vhodných k pěstování za účelem využití biomasy pro energetické účely z pohledu minimalizace rizik pro ochranu přírody a krajiny. Vukoz.cz [cit. 2009-10-03] Dostupné z: <http://www.vukoz.cz/__C1256D3B006880D8.nsf/$pid/VUKJWF1CD335/$FILE/tabulka2.htm>

[19] HOFBAUER, Jan. Možnosti energetického využití netradičních plodin. Biom.cz [online] 2009-03-11 [cit. 2009-07-06] Dostupné z: <http://www.biom.cz/er/odborne-clanky/moznosti-energetickeho-vyuziti-netradicnich-plodin>

[20] KAŠPAR, Jakub. Dementi MŽP: K dnešnímu článku Lidových novin „Pod dozorem státu sází zemědělci plevel“ [online] 2009-09-11 [cit. 2009-10-03] Dostupné z: <http://www.enviweb.cz/clanek/zemedelstvi/78304/dementi-mzp-k-dnesnimu-clanku-lidovych-novin>

Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky, která je základním dokumentem v oblasti ochrany biodiverzity, však kritizuje, že pro povolování výjimek ze zákazu introdukce invazních druhů nejsou stanovena kriteria posuzování žádosti.[21]

Lze tedy spatřovat určitý nesoulad jak v názorech odborníků, tak i v právní úpravě vztahující se k pěstování určitých energetických rostlin, což má nepochybně negativní vliv na rozhodování příslušných správních orgánů o povolení pěstování těchto rostlin.

3. OCHRANA KRAJINNÉHO RÁZU VS VÝSTAVBA ENERGETICKÝCH ZAŘÍZENÍ

Druhým podnětem k tomuto článku byl názor předsedy České společnosti pro větrnou energii: „Jedním z nejčastějších (důvodů ukončení záměrů výstavby větrných elektráren) bylo vydání záporného rozhodnutí městských úřadů … v souvislosti s krajinným rázem, ve smyslu § 12 odst. 2 zákona 114/1992 Sb., přesto, že tyto projekty byly vyhodnoceny kladně v procesu EIA. … Abychom mohli splnit cíle a závazky České republiky ve výrobě elektrické energie z obnovitelných zdrojů, potřebujeme odbourat zbytečné překážky v povolovacím procesu.“[22]

Zde se projevuje subjektivní chápání významu ochrany krajinného rázu, která není pro každého nenahraditelnou hodnotou spoluvytvářející identitu národa. Ochrana tohoto abstraktního fenoménu má původ ve filozofických a vědeckých východiscích. Základními prameny právní úpravy ochrany krajinného rázu jsou Evropská úmluva o krajině (Florencie, 2000), Úmluva o světovém kulturním a přírodním dědictví (Paříž, 1972) a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Ovšem ustanovení o ochraně krajinného rázu lze nalézt již v zákoně č. 81/1920 Sb. (tzv. přídělový zákon) a v zákoně č. 47/1948 Sb. (tzv. scelovací zákon).

Podle zákona o ochraně přírody a krajiny je tato ochrana veřejným zájmem a každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona. Plnění stanovených indikativních cílů a ochrana klimatu nemůže být důvodem pro prosazení výstavby větrné elektrárny tam, kde příliš narušuje krajinný ráz. Lze se domnívat, že na názoru Nejvyššího správního soudu[23], že k zájmu na výrobě energie z obnovitelných zdrojů lze

---

[21] Ministerstvo životního prostředí: Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky. [online] 2005-05 [cit. 2009-07-06] Dostupné z: <http://www.bioinstitut.cz/documents/Strategie-CRbiodiverzita.pdf>

[22] JANEČEK, Michal. Větrná energie 2008: Svět, Evropa a Česká republika. Energie 21, 2009, č. 2, str. 36 - 37

[23] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.11.2007 sp. zn. 2 As 35/2007

přihlédnout pouze za situace, kdy narušení krajinného rázu není příliš velké, nic nezmění ani to, že nyní již nejde jen o hospodářský, ale o veřejný zájem.

Definování veřejného zájmu v energetické legislativě bylo jedním z cílů Státní energetické koncepce. Dne 4. července 2009 nabyl účinnosti zákon č. 158/2009 Sb., kterým byl změněn zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Energetický zákon nyní stanoví, že ve veřejném zájmu je zřizována a provozována mj. výrobna elektřiny, tj. energetické zařízení pro přeměnu různých forem energie na elektřinu, zahrnující všechna nezbytná zařízení, o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více, s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy.

V této souvislosti lze připomenout, že ať už je v odborné literatuře zmiňován střet zájmů individuálních se zájmem veřejným, nebo střet zájmů ekonomických s ekologickými, zájmů ekonomických či individuálních navzájem[24] nebo střet zájmů na ochraně jednotlivých částí životního prostředí[25], vždy je zdůrazňována nutnost přijatelného kompromisu.

4. SMĚRNICE 2009/28/ES O PODPOŘE VYUŽÍVÁNÍ ENERGIE Z OBNOVITELNÝCH ZDROJŮ A NÁSLEDNÉM ZRUŠENÍ SMĚRNIC 2001/77/ES A 2003/30/ES

Tato směrnice byla přijata dne 23. dubna 2009. Podle jejího článku 26 se směrnice 2001/77/ES o podpoře elektrické energie z obnovitelných zdrojů na vnitřním trhu s elektřinou a směrnice 2003/30/ES o podpoře užívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot v dopravě zrušují s účinkem ode dne 1. ledna 2012, přičemž články 2, 3 odst. 2 a články 4 až 8 směrnice 2001/77/ES, jakož i články 2,3 odst. 2, 3 a 5 a články 5 a 6 směrnice 2003/30/ES se zrušují ode dne 1. dubna 2010. Členské státy jsou povinny uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí 2009/28/ES do 5. prosince 2010.

Směrnice 2009/28/ES tedy komplexně upravuje podporu využívání energie z obnovitelných zdrojů, navíc zahrnuje i podporu ústředního vytápění a chlazení využívajícího energii z obnovitelných zdrojů. Stanoví společný rámec pro podporu energie z obnovitelných zdrojů, závazné národní cíle,

---

[24] DROBNÍK, Jaroslav. Úvod do pozemkového práva. 2. vydání. Praha: Ifec, 2007. str. 15

[25] PEKÁREK, Milan. Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva. České právo životního prostředí. [cit. 2009-07-27] Dostupné z: <http://www.cspzp.com/prispevky.html>

pokud jde o celkový podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie a podíl energie z obnovitelných zdrojů v dopravě, pravidla týkající se statistických převodů mezi členskými státy, společných projektů členských států a členských států a třetích zemí, záruk původu, správních postupů, informování a vzdělávání a přístupu energie z obnovitelných zdrojů k distribuční soustavě a kriteria udržitelnosti pro biopaliva a biokapaliny.

Směrnice vyjadřuje zájem na tom, aby správní orgány při přezkumu správních postupů pro vydávání povolení k výstavbě a provozování zařízení na výrobu elektřiny, tepla a chlazení nebo pohonných hmot z obnovitelných zdrojů energie a souvisejících infrastruktur přenosových a distribučních sítí zohlednily specifickou strukturu odvětví energie z obnovitelných zdrojů a aby byla pravidla plánování upravena tak, aby zohlednila účinnost zařízení pro vytápění a chlazení a elektrická zařízení využívající energii z obnovitelných zdrojů z hlediska efektivity vynaložených prostředků a dopadů na životní prostředí. Členské státy by též měly při uplatňování správních postupů, plánovacích nástrojů a právních předpisů týkajících se udělování povolení zařízením přihlédnout k příspěvku obnovitelných zdrojů energie k plnění cílů v oblasti životního prostředí a změny klimatu.

Členské státy mohou zřídit jediný správní orgán odpovědný za vyřizování žádostí o schválení, osvědčení a povolení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů a poskytování pomoci žadatelům, považovat žádost o stavební povolení pro zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů za schválené, pokud schvalující orgán neodpoví ve stanovených lhůtách nebo uvádět v územním plánování zeměpisné polohy vhodné pro získávání energie z obnovitelných zdrojů a pro umístění zařízení pro ústřední vytápění a chlazení.

Ve směrnici je však vyjádřen i zájem na jednotném přístupu v energetické politice a politice životního prostředí a snaha o zabránění rozporů z hlediska životního prostředí. Důraz je též kladen na zachování biologické rozmanitosti, která je hodnotou pro veškeré lidstvo (např. je stanovena povinnost sledovat dopady pěstování biomasy, jako jsou změny ve využívání půdy, zavádění invazních nepůvodních druhů a jiné vlivy na biologickou rozmanitost a dopady na produkci potravin a místní prosperitu a podpořeno využívání znehodnocené půdy).[26] Směrnice předpokládá další úpravu podpory využívání obnovitelných zdrojů v závislosti na výsledcích stanovených pravidelných hodnocení.

---

[26] Podpora alternativních energetických technologií bývá spojována se změnami ve využívání zemědělské půdy, což je předzvěstí nedostatku potravin, zvýšení jejich cen a hladomoru (např. FALK, Richard. The Second Cycle of Ecological Urgency In EBBESSON, Jonas, OKOWA, Phoebe. Environmental Law and Justice in Context. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 43)

5. ZÁVĚR

Zmíněné příklady ilustrují situaci, v níž musí orgány ochrany přírody při povolování činností souvisejících s využíváním energie z obnovitelných zdrojů hledat takové řešení, aby bylo vyvážené a zájem na ochraně přírody a krajiny nebyl odsunut do pozadí. To je mimořádně obtížné, je-li v konfliktu veřejných zájmů určitým způsobem více podporováno prosazování jednoho na úkor druhého z nich. Za některými veřejnými zájmy lze vidět zájmy ekonomické, za jinými ne, a to může mít vliv na způsob právní úpravy jejich ochrany.

Ovšem jsou-li některé zájmy prosazovány v zájmu trvalé udržitelnosti, nelze zapomínat na jeden z principů udržitelného rozvoje, podle něhož má být životní prostředí chráněno jako celek, což znamená, že při přijímání opatření ve prospěch jedné složky životního prostředí je nutné brát v potaz dopad na složky ostatní.

Podpora využití energie z obnovitelných zdrojů není jediným, i když významným nástrojem politiky ochrany klimatu, mezi další nástroje patří např. i podpora energetických úspor. Tato záležitost však vyžaduje nejen finanční podporu úsporných opatření, ale i změnu životního stylu, sociálních norem a hodnotového žebříčku, což jsou obecně neoblíbená témata.

Domnívám se, že v zájmu nalezení všeobecně vyhovujícího řešení v předmětné problematice by bylo vhodné zaměřit pozornost na záležitosti společné jak příznivcům, tak odpůrcům využívání energie z obnovitelných zdrojů, zejména na (ne)uplatňování principu předběžné opatrnosti. S tím souvisí otázky odpovědnosti, nápravy případné ekologické újmy, sankcí apod., modifikované na výše uvedené a související případy.

Literature:

- DROBNÍK, Jaroslav. Základy pozemkového práva. 2. vydání. Praha: Ifec, 2007, 175 s.
- EBBESSON, Jonas, OKOWA, Phoebe. Environmental Law and Justice in Context. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 483 s.
- KLOZ, Martin et al. Využívání obnovitelných zdrojů energie. Právní předpisy s komentářem. Praha: Linde, 2007, 511 s.
- KLAUS, Václav. Modrá, nikoli zelená planeta: co je ohroženo: klima nebo svoboda? 2. vydání. Praha: Dokořán, 2009, 212 s.
- PEKÁREK, Milan. Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům

ochrany životního prostředí z pohledu práva. České právo životního prostředí. Dostupné z: <http://www.cspzp.com/prispevky.html>

- PETRŽÍLEK, Petr. Legislativa udržitelného rozvoje a nové podnikatelské příležitosti. Praha: LexisNexis, 2007, 230 s.
- STEJSKAL, Vojtěch. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Praha: Linde, 2006, 591 s.

Contact – email
320942@mail.muni.cz

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

ENVIRONMENTÁLNE ASPEKTY ÚZEMNÉHO PLÁNOVANIA

LADISLAV DUDOR

Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Katedra verejnej správy a verejných financií, Slovenská republika

Abstract in original language
Článok sa zaoberá aktuálnymi problémami územného plánovania z pohľadu environmentálneho práva v Slovenskej republike. Autor bližšie poukazuje na význam územného plánu pre potreby zabezpečenia trvalo udržateľného rozvoja v území, na princípy jeho tvorby, na možný stret záujmov v rámci územného plánovania ako aj na možnosti ich riešenia.

Key words in original language
Ekológia; životné prostredie; územný plán; územné plánovanie; stret záujmov v území; posudzovanie vplyvov na životné prostredie; verejnosť; verejný záujem; udržateľný rozvoj.

Abstract
The article deals with current problems of land use planning from the view of environmental law in the Slovak Republic. Author points to the importance of land use plan for needs of ensurance the sustainable development in the area, deals with the principles of his processing, with possible conflicts of interest within the planning process and he also points to the possible solutions.

Key words
Ecology; Environment; Land Use Plan; land use planning; conflict of interest in the area; assessing environmental impacts; public; public interest; sustainable development.

Úvod

Právna teória sa v súčasnosti prikláňa k vymedzeniu pojmu životného prostredia z tzv. antropocentrického hľadiska, v zmysle ktorého sa za životné prostredie považuje prostredie tvorené súhrnom hmotných častí sveta jednak prirodzene existujúcich a jednak človekom umelo vytvorených. Ide teda o súhrn tých častí materiálneho sveta, na ktoré má človek dosah a môže ich svojou činnosťou ovplyvniť. Antropocentrické chápanie vyčleňuje človeka zo sféry životného prostredia a chápe ho ako subjekt starostlivosti neho, ktorého úlohou je ovplyvňovať a pôsobiť na životné prostredie za účelom jeho ochrany a zveľaďovania v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja. Antropocentrická teória vychádza zo základného postulátu, že ľudskou činnosťou je síce možné ovplyvniť životné prostredie či už v kladnom alebo v zápornom slova zmysle, vždy však ide len o určitú činnosť človeka, ktorá ale sama o sebe nie je zložkou

životného prostredia, ale naopak je prioritným záujmom právnej regulácie environmentálneho práva.

Bolo by naivné domnievať sa záujem na právnej regulácie zásahov človeka do životného prostredia je dané výlučne záujmom človeka na zachovaní biologickej diverzity či jeho estetickým cítením. Iste aj toto je jednou z determinujúcich skutočností ochrany životného prostredia, ale je až záujmom sekundárnym resp. doplňujúcim. Pravda je taká, že environmentálne právo sa začalo systematicky rozvíjať predovšetkým až v dôsledku uvedomenia si hroziacich ekologických katastrof či už globálneho alebo regionálneho dosahu, ktoré môžu mať život na zemi, a tým aj pre samotnú existenciu človeka nezvratné a likvidačné následky. V prvom rade ide teda o sledovanie vlastných v podstate sebeckých záujmov ľudstva hnaných pudom sebazáchovy, ku ktorým sa až neskôr z alibistických dôvodov priraďujú aj ďalšie ciele právnej regulácie environmentálneho práva, tak aby sa človek sám pred sebou nemusel hanbiť a aby sa na svoje činy mohol pozrieť bez výraznejších výčitiek. Či už tak alebo onak, podstatné je, že environmentálne právo existuje a má priestor pre svoje ďalšie napredovanie. Potrebujem za potrebné poukázať na skutočnosť, že tento článok si nekladie za ciel vyčerpávajúco opísať inštitút územného plánovanie, ale naopak snaží sa poukázať na jeho podstatu a postihnúť ho v širších environmentálnych súvislostiach.

I.

Problémy ekologického charakteru, spolu s vojnovými problémami a problémami týkajúcich sa dodržiavania ľudských práv, sa po skončení druhej svetovej vojny stali najdiskutovanejšími a najpálčivejšími otázkami súčasného sveta. Environmentálne právo svojím širokospektrálnym zameraním zasahuje do mnohých oblastí spoločenského života územné plánovanie nevynímajúc, čo je dané súčasnom stupňom územného rozvoja a urbanizácie, ktorá má podstatný dopad na životné prostredie a na prírodné zdroje v území. Prírodné zložky životného prostredia pôsobia na človeka ale aj na okolité prostredie živelne, neplánovane a nekoordinovane. Človek na rozdiel od ostatných častí prírody má ako jediný zo živých tvorov možnosť modifikovať a pretvárať prírodu k vlastnej spokojnosti a keďže sa pasuje do pozície inteligentnej a mysliacej bytosti, jeho pôsobenie na prírodu by malo byť uvedomelé a plánované, aby po sebe nezanechával spúšť, ale naopak aby ju dokázal využívať šetrne. Ľudia musia rešpektovať, že príroda tu bola pred nami a pravdepodobne pretrvá aj dlho po nás.

K takémuto správaniu sa ľudí smeruje aj cieľ súčasnej právnej úpravy práva životného prostredia, ktorým je dosiahnutie priaznivého stavu životného prostredia umožňujúceho existenciu a zdravý rozvoj nielen súčasných ale aj budúcich generácií a dosiahnutie optimálneho vzťahu medzi priaznivým stavom životného prostredia a ekonomickým reprodukčným procesom.[1] Aj

[1] KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. Právo životného prostredia. s. 11.

z uvedeného cieľa je cítiť antropocentrický podtón právnej úpravy, nakoľko priaznivým stavom životného prostredia rozumieme súhrn takých vlastností životného prostredia, udržanie ktorých je nevyhnutné pre existenciu a rozvoj človeka.[2] Cieľ právnej úpravy v podobe zosúladenia, resp. vytvorenia optimálneho vzťahu medzi priaznivým stavom životného prostredia a ekonomickým reprodukčným procesom je významným nositeľom potencionálneho konfliktu v území medzi ekologickými a hospodárskymi záujmami v rámci určitej komunity, či už hovoríme o území v globálnom, regionálnom, národnom či miestnom poňatí.

Súčasná životná úroveň ľudskej spoločnosti je na jednej strane výsledkom vedecko-technického pokroku a s ňou súvisiacou priemyselnou veľkovýrobou, no na druhej strane práve vedecko-technický pokrok a s ním súvisiaci spôsob života v priemyselne rozvinutých krajinách je základnou príčinou takých regionálnych a globálnych problémov ako je dezertifikácia, deforestrácia, úbytok zdrojov pitnej vody, globálne otepľovanie, alebo vznik a rozširovanie ozónovej diery. Istým pozitívom je, že rozvinuté krajiny si už uvedomujú environmentálne riziká svojich činností a zavádzajú rôzne právne inštitúty na elimináciu aktuálnych hrozieb s cieľom trvalo udržateľného rozvoja a šetrného využívania prírodných zdrojov v území.[3] Osobitný význam tu má práve inštitút územného plánovania a posudzovania vplyvov na životné prostredie. Ich úlohou je vytvoriť symbiózu medzi ekonomickým rozvojom vyžadujúcim novú investičnú výstavbu, ktorá má vždy určité nároky na územie a medzi záujmami životného prostredia v podobe minimalizácie nepriaznivých zásahov investičnej výstavby do životného prostredia v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja alebo dokonca využitím investičnej výstavby k zlepšeniu súčasného stavu životného prostredia.[4]

II.

Územné plánovanie je jedným z najvýznamnejším právnych inštitútov, ktoré prostredníctvom svojich koncepčných a operatívnych nástrojov rozhodujúcim spôsobom ovplyvňuje spôsob funkčného využitia územia

---

[2] S priaznivým stavom životného prostredia sa samozrejme spája aj zachovanie prirodzených funkcií ekosystémov a biologickej diverzity, ale v prvom rade sa sleduje uspokojovanie životných potrieb človeka.

[3] Paradoxom je, že rozvojové krajiny majú síce pomerne dobrý stav životného prostredia vo vzťahu k niektorým vyspelým krajinám, ale v oveľa menšom rozsahu skúmajú negatívne dopady priemyselnej a inej činnosti na ich životné prostredie a tie faktory, ktoré sa vyspelé krajiny snažia eliminovať oni chápu ako pozitívnu skutočnosť. Samozrejme je to zapríčinené nízkou životnou úrovňou a snahou o ich ekonomické napredovanie. Pravdepodobne aj tieto krajiny budú musieť prejsť rovnakými problémami ako západné vyspelé štáty a až v dôsledku neznesiteľného smogového zamorenia alebo iných nepriaznivých vplyvov sa zmení aj ich prístup k ochrane životného prostredia.

[4] MARCHAL, S. Územní plánovaní jako nástroj péče o životní prostredí. s. 7-12.

pričom vytvára záruky zachovania jeho prírodných a kultúrnych hodnôt. Táto skutočnosť je podčiarknutá hneď v prvej časti, prvom oddiely a v prvom paragrafe zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ktorý ustanovuje, že „Územným plánovaním sa sústavne a komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, určujú sa jeho zásady, navrhuje sa vecná a časová koordinácia činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja“ a že „Územné plánovanie vytvára predpoklady pre trvalý súlad všetkých činností v území s osobitným zreteľom na starostlivosť o životné prostredie, dosiahnutie ekologickej rovnováhy a zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja, na šetrné využívanie prírodných zdrojov a na zachovanie prírodných, civilizačných a kultúrnych hodnôt.“

Relevantnosť územnoplánovacej činnosti vo vzťahu k starostlivosti o životné prostredie je zabezpečená uplatňovaním viacerých právnych inštitútov, resp. princípov vo vzájomnej jednote:

princíp trvalo udržateľného rozvoja – je zjednocujúcim princípom a základným cieľom nielen územného plánovania ale aj environmentálneho práva vôbec. Legálna definícia uvedeného princípu je stanovená v § 6 zákone č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí, ktorý pod pojmom trvalo udržateľný rozvoj rozumie taký rozvoj, ktorý súčasným i budúcim generáciám zachováva možnosť uspokojovať ich základné životné potreby a pritom neznižuje rozmanitosť prírody a zachováva prirodzené funkcie ekosystémov. Uplatňovanie princípu trvalo udržateľného rozvoja v územnom plánovaní vyplýva napr. z úloh územného plánovania, ktorým je okrem iného aj navrhovanie územno-technických a organizačných opatrení nevyhnutných na zlepšenie životného prostredia, dosiahnutie ekologickej stability a na zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja.[5] Úlohou územného plánovanie teda nie je len chrániť životné prostredie ale zároveň sa má podieľať aj na jeho tvorbe zveľaďovaním, resp. jeho zlepšovaním.

princíp únosnej miery zaťaženia - rovnako ako princíp trvalo udržateľného rozvoja aj tento princíp vychádza z podstaty územného plánovania v zmysle jeho cieľov a úloh, ktorou je aj určovať zásady využívania prírodných zdrojov, podmienok územia a celého životného prostredia, takým spôsobom, aby sa činnosťami v území neprekročilo jeho únosné zaťaženie a aby sa vytvárala a udržiavala ekologická stabilita krajiny.[6]

[5] Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, § 2 ods.1 písm. j).

[6] Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, § 2 ods.1 písm. g).

princíp najvyššej ochrany - je vyjadrený požiadavkou, aby sa územné plánovanie vykonávalo podľa najnovších poznatkov spoločenských, prírodných a technických vied a poznatkov o stave životného prostredia.[7]

princíp spolupráce a súčinnosti – spolupráca orgánov štátnej správy, obcí a súčinnosť právnických osôb v podstate vedie k praktickému naplneniu princípu najvyššej ochrany. V stavebnom zákone je vyjadrený oprávnením orgánov územného plánovania požadovať od vedeckých inštitúcií a iných právnických osôb najnovšie údaje a výsledky ku ktorým dospeli svojou činnosťou a povinnosťou uvedených subjektov požadované skutočnosti oznamovať.

Princíp spolupráce by sa mal uplatňovať neustále, počas celej územnoplánovacej činnosti od počiatku až do jej pomyselného ukončenia. Od začiatku prípravy územnoplánovacej dokumentácie, územných rozhodnutí a opatrení je povinnosťou všetkých orgánov ktoré postupujú a rozhodujú podľa stavebného zákona dbať o dosiahnutie najúčinnejšej ochrany poľnohospodárskeho a lesného pôdneho fondu a spolupracovať s orgánmi zabezpečujúcimi jeho ochranu. Rovnako už pri vykonávaní prípravných prác orgán územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovaciu dokumentáciu ju v zmysle stavebného zákona zabezpečuje v spolupráci s ostatnými orgánmi štátnej správy, orgánmi samosprávnych krajov, obcami a právnickými osobami a fyzickými osobami, ktoré sa podieľajú na využívaní územia.[8] Neskôr v etape prerokovávania, schvaľovania a aktualizácie územnoplánovacej dokumentácie sú orgány s environmentálnym zameraním dotknutými orgánmi a majú oprávnenie vyjadrovať sa v rozsahu svojej pôsobnosti k územnoplánovacej dokumentácii.[9] Princíp spolupráce a súčinnosti má veľmi úzky vzťah k princípu komplexnosti.

princíp komplexnosti – princíp komplexnosti je jedným z nosných princípov územného plánovania, ktorý spočíva jednak v zohľadnení všetkých dostupných informácií v územnom plánovaní, ktoré môžu mať vplyv na funkčné využitie územia a na stav životného prostredia a tiež v rôznorodosti subjektov, ktorí majú buď možnosť alebo povinnosť vyjadrovať sa k zámeru či návrhu územnoplánovacích dokumentov ako aj k územnému rozhodnutiu.

---

[7] Pozri zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, § 2 ods. 4.

[8] Pozri zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, § 138 ods.1, 3 a § 19b ods.2.

[9] Podľa § 9 ods. 1 písm. a) zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny je orgán ochrany prírody dotknutým orgánom v konaniach podľa osobitných predpisov vo veciach ochrany prírody a krajiny, ak ide o schválenie alebo zmenu územnoplánovacej dokumentácie alebo podľa § 15 ods.3 zákona č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva sa Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky pri prerokúvaní územnoplánovacej dokumentácie vyjadruje z hľadiska ochrany a využitia nerastného bohatstva.

Aplikácia princípu komplexnosti je teda vyjadrená využívaním celého komplexu územnoplánovacích a iných podkladov v procese územného plánovania. Územnoplánovacími podkladmi je urbanistická štúdia, územný generel, územná prognóza a územno-technické podklady. Zároveň sa môžu využívať aj iné, tzv. ostatné podklady. Stavebný zákon v § 7a taxatívne vypočítava, ktoré z ostatných podkladov sa využívajú povinne.[10] Povinnosť využívať podklady pri vypracovávaní územnoplánovacej dokumentácie ustanovujú zároveň aj osobitné zákony.[11]

Princíp komplexnosti nachádza svoje uplatnenie aj v povinnosti posudzovania predpokladaných vplyvov na životné prostredie, ktorému ex lege podliehajú aj návrhy a zmeny strategických dokumentov, medzi ktoré patrí aj územnoplánovacia dokumentácia. Vplyvom na životné prostredie sa pritom rozumie akýkoľvek priamy alebo nepriamy vplyv na životné prostredie vrátane vplyvu na zdravie, flóru, faunu, biodiverzitu, pôdu, klímu, ovzdušie, vodu, krajinu, prírodné lokality, hmotný majetok, kultúrne dedičstvo a vzájomné pôsobenie medzi týmito faktormi.[12] Účelom využitia tohto inštitútu v územnom plánovaní, t.j. hodnotenia vplyvov na životné prostredie je najmä zabezpečenie vysokej úrovne ochrany životného prostredia a integrácia environmentálnych aspektov do prípravy a schvaľovania strategických dokumentov so zreteľom na podporu trvalo udržateľného rozvoja. Komplexnosť hodnotenia vplyvov je zabezpečená ich

---

[10] Z ostatných podkladov sa povinne využívajú stratégie trvalo udržateľného rozvoja, stratégie štátnej environmentálnej politiky, environmentálne akčné programy a odvetvové koncepcie, projekty pozemkových úprav, lesných, vodohospodárskych, závlahových a melioračných úprav pozemkov, dokumenty územného systému ekologickej stability, územné priemety ochrany prírody a krajiny, programy starostlivosti o prírodu a krajinu, programy ochrany kultúrneho a historického dedičstva, programy odpadového hospodárstva, koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života obcí a stratégie a programy regionálneho rozvoja.

[11] Pozri napr. zákon č. 223/2001 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 5 ods. 10 (Program odpadového hospodárstva vydaným orgánom štátnej správy odpadového hospodárstva je podkladom na spracovanie územnoplánovacej dokumentácie); zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, § 54 ods. 20 (Dokumentácia ochrany prírody a krajiny je podkladom na vypracovanie územnoplánovacej dokumentácie); zákon č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon), § 15 ods. 8 (Orgány štátnej správy sú povinné pri spracovávaní ...územnoplánovacej dokumentácie ...vychádzať z Vodného plánu Slovenska); alebo napr. zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon), § 15 ods. 1(Na včasné zabezpečenie ochrany nerastného bohatstva sú orgány územného plánovania6) a spracovatelia územnoplánovacej dokumentácie povinní pri územnoplánovacej činnosti vychádzať z podkladov o zistených a predpokladaných výhradných ložiskách poskytovaných im Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky)

[12] Zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, § 3 písm. a).

rozsahom, ktorý má spĺňať požiadavky obsahu a štruktúry správy o hodnotení strategického dokumentu.[13]

Princíp primeranosti a hospodárnosti je akýmsi limitujúcim princípom, ktorý prihliada na racionálnosť správania sa subjektov pri územnom plánovaní, a to predovšetkým s ohľadom na náročnosť a finančnú nákladovosť obstarávania územnoplánovacej dokumentácie, nakoľko náklady spojené s obstaraním územnoplánovacej dokumentácie uhrádza v prvom rade orgán územného plánovania, ktorý územnoplánovaciu dokumentáciu obstaráva. V prvom rade ale kladie dôraz na zabezpečenie súladu medzi územným rozvojom a starostlivosťou o životné prostredie.

Princíp systematickosti – aplikácia princípu systematickosti má svoje vyjadrenie vo viacerých ustanoveniach stavebného zákona.

Príkladom aplikácie princípu systematickosti v územnom plánovaní je napríklad postup tvorby územnoplánovacej dokumentácie nižšieho stupňa, ktorá musí rešpektovať územnoplánovaciu dokumentáciu vyššieho stupňa. Stavebný zákon v §10 ods.1 stanovuje, že územný plán regiónu musí byť v súlade so záväznou časťou Koncepcie územného rozvoja Slovenska a vychádza zo smernej časti Koncepcie územného rozvoja Slovenska. Stavebný zákon stavia požiadavku systematickosti aj do praktickej podoby, kedy v § 25 ods.1 písm. a) stanovuje, že pred predložením návrhu územného plánu na schválenie príslušný orgán preskúma, či obsah návrhu je v súlade so záväznou časťou schválenej územnoplánovacej dokumentácie vyššieho stupňa, pričom v v ods. 6 toho istého paragrafu rieši aj problém zistenia rozporu pri jeho preskúmavaní takým spôsobom, že zakazuje schváliť návrh územného plánu, ktorého obsah nie je v súlade so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie vyššieho stupňa alebo s príslušnými všeobecne záväznými právnymi predpismi alebo ktorého postup obstarania a prerokovania nie je v súlade s príslušnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. Pokiaľ by prišlo k jeho schváleniu aj napriek takémuto rozporu, schválenie je v celom rozsahu neplatné.

Ďalším príkladom princípu systematickosti je požiadavka aby aj ostatné odvetvové a rozvojové koncepcie boli vypracované v súlade s územnoplánovacou dokumentáciou. Stavebný zákon v § 8 stanovuje, že odvetvové koncepcie ústredných orgánov štátnej správy a koncepcie rozvoja obcí a iné programy týkajúce sa hospodárskeho, sociálneho alebo kultúrneho rozvoja musia byť v súlade so záväznými časťami územnoplánovacej dokumentácie.

[13] Štruktúra a obsah správy o hodnotení územnoplánovacej dokumentácie je uvedená v prílohe č. 5 zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

Napokon ale nie v poslednom rade sa systematickosť územného plánovania prejavuje aj presným procesným postupom jednotlivých činností a lehotami na ich vykonanie, ktoré musia na seba plynule nadväzovať.

princíp sústavnosti a aktuálnosti – územné plánovanie je sústavnou činnosťou, ktorá nekončí spracovaním a schválením územného plánu. Územný plán je síce zavŕšením územnoplánovacej činnosti v užšom slova zmysle ale len v podobe čiastkového cieľa. Od územného plánu sa totiž odvíja možnosť vydania územného rozhodnutia,[14] v ktorom stavebný úrad okrem iného určí podmienky, ktorými sa zabezpečia záujmy spoločnosti v území, najmä súlad s cieľmi a zámermi územného plánovania. Ak by sa princíp sústavnosti neuplatňoval a vychádzalo by sa zo zastaraného a neaktuálneho územného plánu, mohlo by dôjsť k nenahraditeľným škodám na životnom prostredí a to nielen v konkrétnom území.

Z tohto dôvodu orgán územného plánovania, ktorý obstaral územnoplánovaciu dokumentáciu, sústavne sleduje, či sa nezmenili územno-technické, hospodárske a sociálne predpoklady, na základe ktorých bola navrhnutá koncepcia organizácie územia. Ak pritom zistí, že došlo k zmene predpokladov, alebo ak je potrebné umiestniť verejnoprospešné stavby, orgán územného plánovania obstará doplnok alebo zmenu územnoplánovacej dokumentácie. Ak vplyvom týchto zmien a doplnkov stratila územnoplánovacia dokumentácia dostatočnú prehľadnosť, obstarávateľ môže zabezpečiť vyhotovenie nových hlavných výkresov, ktorých sa zmeny a doplnky územnoplánovacej dokumentácie týkajú a text záväznej časti sa spracuje ako úplné znenie s vyznačením zmien a doplnkov územnoplánovacej dokumentácie.[15] V rámci územného plánovania je preto potrebné neustále sledovať a vyhodnocovať nové poznatky vedy a záujmy spoločnosti vo vzťahu k stavu životného prostredia a na základe týchto faktorov aktualizovať územný plán, resp. územnoplánovaciu dokumentáciu.

princíp informovanosti – náležitá informovanosť dotknutých orgánov, záujmových združení, verejnosti a ich fungujúca vzájomná komunikácia vytvára potrebné predpoklady pre komplexné zosúladenie verejného záujmu v území a rozhodujúcou mierou prispieva k predchádzaniu možných konfliktov v budúcnosti. Princíp informovanosti sa prejavuje v podobe zverejňovania podstatných údajov, oznamovaním určitých skutočností či ich prerokovaním. Orgán územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovaciu dokumentáciu má napríklad povinnosť oznámiť uskutočnenie verejného prerokovania konceptu spôsobom v mieste

---

[14] V zmysle § 37 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku sú územné plány obcí a zón podkladom pre vydanie územného rozhodnutia.

[15] K aktualizácii územnoplánovacej dokumentácie pozri bližšie oddiel 7 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, a tiež § 17 Vyhlášky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 55/2001 Z.z. o územnoplánovacích podkladoch a územnoplánovacej dokumentácii.

obvyklým, zabezpečiť jeho vystavenie na verejné nahliadnutie a stanoviť primeranú lehotu, nie kratšiu ako 30 dní, v ktorej sa verejnosť môže ku konceptu vyjadriť. Ešte pred uplynutím lehoty musí zvolať verejné prerokovanie konceptu a zabezpečiť na ňom jeho všeobecne zrozumiteľný výklad. O prerokovaní potom doručí oznámenie dotknutým orgánom, obciam a príslušnému orgánu územného plánovania a súčasne ich vyzve, aby svoje stanovisko uplatnili do 30 dní odo dňa doručenia oznámenia. Konkrétne Ministerstvu výstavby a regionálneho rozvoja prislúcha povinnosť zverejniť podstatné údaje o koncepte Koncepcie územného rozvoja Slovenska aspoň v dvoch celoštátnych denníkoch s uvedením miesta, kde sa možno s konceptom oboznámiť podrobne, a zároveň informovať verejnosť o možnosti vyjadriť sa k nemu v určenej lehote.[16] Povinnosť informovať verejnosť o skutočnostiach týkajúcich sa životného prostredia vyplýva tzv. povinným osobám aj zo zákona o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí a to predovšetkým prostredníctvom internetu.[17]

Povinné osoby sú povinné zhromažďovať, uchovávať a podľa potreby aktualizovať informácie o životnom prostredí súvisiace s výkonom ich verejných funkcií podľa osobitných predpisov so zámerom ich efektívneho a systematického šírenia.

Samostatné vymedzenie uvedených princípov v izolovanej podobe slúži samozrejme len na teoretické účely. V reálnych podmienkach územného plánovania ich nemožno chápať izolovane, pretože spolu súvisia a jeden bez druhého strácajú na svojom význame a opodstatnení.

III.

Dôležitým nástrojom územného plánovania je územné rozhodnutie, ktoré je vydávané v územnom konaní. V územnom konaní musí príslušný stavebný úrad predvídať dôsledky svojich rozhodnutí na životné prostredie, predovšetkým tých, ktoré výrazne zasahujú do prírody a menia jej stav. V územnom konaní sa rozhoduje o umiestnení stavby, o využívaní územia, o stavebnej uzávere a tiež ochrannom pásme. Vo všetkých týchto konaniach sa môžu vyskytnúť početné konflikty a to jednak na strane žiadateľa, resp. navrhovateľa, jeho susedov, ale aj širokej verejnosti. Napríklad už v konaní o umiestnení stavby musí príslušný orgán s decíznou právomocou prihliadať na verejný záujem v tom zmysle, že musí dôsledne zvážiť, či a ako intenzívne môže plánovaná stavba a jej okolie ovplyvniť obytné, pracovné alebo rekreačné prostredie ľudí na danom území. Nedôsledným prístupom stavebného a dotknutých orgánov sa môže ľahko stať, že plánovaná stavba

[16] Pozri bližšie zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku , § 21 ods.3 a 4 alebo aj §§ 22-24.

[17] Pozri bližšie zákon č. 205/2004 Z.z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí.

povedzme zatieni susediacu stavbu. Zároveň však môžu vznikať konflikty aj medzi dotknutými orgánmi navzájom alebo medzi dotknutými orgánmi a stavebným úradom a pod., ktorí môžu mať odlišné predstavy o skutočnom využití územia. Napríklad v konaní o využívaní územia môžu mať odlišné predstavy orgány dopravy, ktoré by chceli cez určitú časť územia vybudovať diaľnicu a iné predstavy o využívaní územia môžu mať orgány štátnej vodnej správy, alebo orgány ochrany prírody.

Za účelom predchádzania konfliktov stavebný zákon ustanovil viacero inštitútov, ktorými sa im má predísť. V prvom rade je potrebné pripomenúť dôležitosť dôsledne spracovanej územnoplánovacej dokumentácie, ktorá rozhodujúcim spôsobom ovplyvňuje ďalšie využitie územia. V územnom konaní sa totiž stavebný úrad pri svojom rozhodovaní opiera o územnoplánovaciu dokumentáciu, ktorá je podkladom pre vydanie územného rozhodnutia. Povinne musí preskúmať návrh jednak z hľadiska starostlivosti o životné prostredie, potrieb požadovaného opatrenia v území, jeho dôsledkami a tiež preskúma súlad návrhu s podkladmi, pričom ak zistí takýto nesúlad tak návrh zamietne. Od schválenej územnoplánovacej dokumentácie závisí aj fakt, či príslušný orgán prihliadne na pripomienky a námietky účastníkov. Ak sú s ňou v rozpore, tak na ne jednoducho neprihliada.

Pre integrované pôsobenie cieľov starostlivosti o životné prostredie v území slúžia aj ustanovenia o zabezpečení stanovísk dotknutých orgánov, ktoré týmto spôsobom hája verejné záujmy spoločnosti na ochrane životného prostredia podľa osobitných zákonov. Stavebný úrad musí zabezpečiť jednak stanoviská ako aj ich vzájomný súlad, bez ktorého územné rozhodnutie nemožno vydať. Stavebný zákon pamätal aj na prípad, ak by medzi dotknutými orgánmi nedošlo k zhode. Pre riešenie takýchto a podobných konfliktov slúži samostatné ustanovenie o riešení rozporov, ktorého podstata je v tom, že ak dôjde pri prerokúvaní územnoplánovacej dokumentácie, územnom konaní, stavebnom konaní alebo pri iných konaniach k protichodným stanoviskám medzi orgánmi štátnej správy spolupôsobiacimi v konaní, tak takýto rozpor sa rieši dohodou orgánov im nadriadeným. Ak by to neviedlo k úspechu, tak sa vec dostáva na riešenie na ústrednú úroveň štátnej správy. Príslušným na rozhodnutie takéhoto sporu je v tom prípade Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja, ktoré rozhodne o spore po jeho prerokovaní s príslušnými ústrednými orgánmi štátnej správy.

Osobitným spôsobom riešenia konfliktu medzi verejným a súkromným záujmom v území je možnosť vyvlastnenia, ku ktorej možno pristúpiť len za predpokladu ak cieľ vyvlastnenia nemožno dosiahnuť dohodou alebo iným spôsobom. Vyvlastnenie musí byť zároveň v súlade s cieľmi a zámermi územného plánovania, môže sa uskutočniť len v nevyhnutnom rozsahu a len za primeranú náhradu.

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

Záver

Trvalo dlho, kým si ľudstvo uvedomilo, že svojím konaním a pôsobením na prírodu neovplyvňuje len životné prostredie ale svoju existenciu. S cieľom zachovať priaznivý stav životného prostredia, v ktorom sa môže človek zdravo vyvíjať a realizovať, bol v poslednom polstoročí do právneho poriadku zavedený celý rad viac či menej významných právnych inštitútov súvisiacich so starostlivosťou o životné prostredie. Jedným z najvýznamnejších a najkomplexnejších je aj územné plánovanie, ktoré hrá na tomto poli kľúčovú rolu vo vzťahu ku konkrétnemu územiu. Územným plánovaním sa začína prerozdeľovanie územia na jednotlivé časti s rôznym funkčným určením, sleduje sa využívanie územia a prehodnocuje, avšak starostlivosť o životné prostredie sa týmto ani zďaleka nevyčerpáva. V súčasnosti existuje nespočetné množstvo právnych predpisov rôznej právnej sily, ktorých predmetom je regulácia zásahov človeka do životného prostredia. Ich význam a právna sila je síce rozličná ale ich cieľ zostáva nemenný. Sleduje sa ním obmedzenie a eliminácia neodborných, neprimeraných a unáhlených zásahov do životného prostredia, ktoré by sa mohlo ľudstvu skôr alebo neskôr nejakým spôsobom vrátiť. Nie je tajomstvom, že naša planéta sa mení v dôsledku správania sa nás všetkých. Rapídne nám ubúdajú dažďové pralesy a ostatné „zelené plochy“ na mapách, klimatické zmeny sa prejavujú globálnym otepľovaním, rozširujú sa ozónové diery, redukuje sa druhová rôznorodosť a pod. Či už teda hovoríme o územnom plánovaní alebo inej činnosti, vždy je treba pamätať na to, že Božie mlyny melú síce pomaly ale zato isto.

Zem nebola vždy tak pohostinným miestom ako je v súčasnosti. Po tom, ako pred miliardami rokov vznikol na Zemi život vo svojej najjednoduchšej forme, ktorý sa postupne vyvíjal, pôsobením rôznych faktorov pred stovkami miliónmi rokov už raz takmer došlo k zániku života. Zem sa premenila na nehostinnú snehovú guľu a teplota ani v jej rovníkových oblastiach nepresiahla mínus 25 stupňov Celzia. Hrúbka ľadovej pokrývky dosahovala aj niekoľko kilometrov a dokonale odrážala slnečné žiarenie. Zem sa čím ďalej tým viac ochladzovala. Až vďaka vulkanickej činnosti a mohutným sopečným výbuchom došlo k čiastočnému pretrhnutiu ľadovej vrstvy a uvoľnené plyny vytvárali akúsi vrstvu tepelnej izolácie. Zem sa opäť začala zohrievať a z jedného extrému prešla plynule do druhého tepelného extrému, kedy hlboké mrazy vystriedali spaľujúce 50 stupňové teploty. Našťastie sa situácia stabilizovala a život na Zemi sa dostal do starých koľají. Nikde ale nie je napísané, že história sa nemôže zopakovať. Samozrejme niektoré veci idú mimo človeka a nie je v jeho silách, aby ich akýmkoľvek spôsobom ovplyvnil, avšak nevidím žiadnu racionalitu v tom, že takémuto smerovaniu cieľavedome nadbiehame našou „krátkozrakosťou“ a alibistickým konaním.

Týmto krátkym historickým exkurzom som na záver nechcel vyvolávať pesimistické nálady či katastrofické scenáre, len som sa snažil poukázať na variabilitu životného prostredia a životných podmienok na Zemi a na skutočnosť, že všetko čo človek robí vo vzťahu k prírode, ako na ňu pôsobí

a ovplyvňuje ju, musí robiť s maximálnou opatrnosťou a obozretnosťou, lebo sa mu jeho pôsobenie môže časom mnohonásobne vrátiť a vypomstiť.

Literature:

- Košičiarová, S. a kol. Právo životného prostredia. 1.vyd., Žilina: Poradca podnikateľa, Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2006, 464 s., ISBN 80-88931-57-6.
- Marchal, S. Územní plánovaní jako nástroj péče o životní prostredí. Praha: Univerzita Karlova, 1986, 57 s., (Acta Universitatis Carolinae. Iuridica monographia; XLVII/1986).
- Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon), v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon).
- Zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov.
- Vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 55/2001 Z.z. o územnoplánovacích podkladoch a územnoplánovacej dokumentácii v znení neskorších predpisov.

Contact – email
ladislav.dudor@minv.sk

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

VLASTNICKÉ PRÁVO K POZEMKU VS. VÝKON RYBNÍKÁŘSTVÍ

JANA DUDOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language
Příspěvek je zaměřen na problematiku střetu zájmů v území při výkonu rybníkářství. V aplikační praxi je často řešena otázka, zda výkon rybníkářství může být případně neoprávněným zásahem do vlastnického práva vlastníka pozemků, na kterých se rybník nachází. O tom, že se jedná o komplikované posouzení uvedené právní otázky, svědčí rovněž četná judikatura. Smyslem příspěvku je analyzovat mnohdy diametrálně odlišné závěry soudů k dané problematice a zároveň také nastínit trend v současné rozhodovací praxi.

Key words in original language
Ochrana vlastnického práva; samostatná věc v právním smyslu; vodní plocha; nádrž; rybník; zatopený pozemek; výkon rybníkářství.

Abstract
The contribution is focused on conflicts of interest in the performance of fishfarming. The application practice often addresses the question whether the exercise of fish farming is a potentially unauthorized encroachment on property rights owner of the land on which the pond is located. The fact that it is often difficult to assess the legal issues, shows also numerous wide case law examples. The purpose of the contribution is to analyze the often diametrically opposed conclusions of the courts to the issue; and in addition also outline the current trend in decision making.

Key words
Protection of property rights; individual thing in a legal sense; water area; reservoir/tank; pond; flooded land; enforcement of fish farming.

Může být výkon rybářského práva či rybníkářství neoprávněným zásahem do vlastnického práva vlastníka pozemků, na kterých se rybník nachází?

V území dochází ke střetům zájmů osob, jejichž vlastnické právo je dotčeno již realizovanou stavbou rybníka či jiného vodního díla na cizím pozemku. Vlastník pozemku, označeném v katastru nemovitostí jako „vodní plocha“, nemusí být totožný s vlastníkem rybníka (vodní nádrže), který se na tomto pozemku nachází. Vlastníkem pozemku, na kterém se rybník nachází, je zpravidla namítán neoprávněný zásah do vlastnického práva k tomuto pozemku ze strany osoby, která o sobě tvrdí, že jí svědčí vlastnické právo k rybníku (vodní nádrži). Uvedený střet zájmů může být ještě dále rozšířen o vztah odvozený od vlastnictví rybníka, a to především z pohledu výkonu

rybářského práva a rybníkářství ve smyslu zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o rybářství).

Předmětná problematika je především pozůstatkem tzv. socialistických užívacích institutů[1], v rámci kterých byl uživatel pozemku (ve smyslu tehdy platné právní úpravy) mimo jiné oprávněn stavět na cizím pozemku stavby, které sloužily zemědělskému hospodaření. K takovým stavbám patřily rovněž rybníky či zejména závlahové vodní nádrže.

Skutečnost, svědčící o tom, že se jedná mnohdy o komplikované právní spory, lze doložit četnou judikaturou.[2] Typicky je v případě takového sporu podána negatorní žaloba, v rámci které se vlastník pozemku domáhá, aby soud uložil osobě, která má nabývací titul k vodní nádrži (resp. ji svědčí k užívání nádrže jiné právo), povinnost zdržet se užívání pozemku, na kterém je nádrž lokalizována. Může být však také podána žaloba o určení vlastnického práva k rybníku (nádrži).

Obecné soudy dospívají vesměs k závěru, že žalobce je sice vlastníkem pozemku, ale nestal se vlastníkem vybudované stavby vodní nádrže. Vlastnicí a provozovatelkou vodního díla je strana žalovaná. Tento závěr může být podepřen mimo jiné i skutečností, že pokud strana žalovaná strana např. získala u vodoprávního orgánu povolení k nakládání s vodami, toto právo automaticky nesouvisí s vlastnictvím pozemku. Pokud se jedná o výkon rybářského práva k nádrži, pak se obecné soudy ve většině kloní k závěru, že strana žalovaná je oprávněným subjektem k provozování hospodářské činnosti na vodní nádrži a záleží jen na ní, zda chov ryb bude provozovat sama nebo jej přenechá jiné osobě. Uplatněný nárok je podřazen pod ustanovení § 126 občanského zákoníku (dále jen „ObčZ“) , často i v návaznosti na zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (dále jen „vodní zákon“). Argumentace soudů se může opírat rovněž o ustanovení § 55 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 127 odst. 14 vodního zákona tehdy, půjde-li o vodní dílo umístěné v korytě vodního toku s určením k zavlažování. V intencích uvedeného právního názoru je vlastník pozemku podle § 50 písm. c) vodního zákona povinen strpět na svém pozemku vodní dílo umístěné v korytě vodního toku. [3]

Dle ustálené judikatury Nejvyššího soudu nelze obsah pojmu „stavba“ vykládat jen podle stavebních předpisů. Stavební předpisy chápou pojem

---

[1] Např. právo družstevního užívání, právo užívání půdy k zajištění zemědělské výroby, právo bezplatného užívání rybníku a další.

[2] Srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2344/2002, 22 Cdo 1097/2003 Sb., 22 Cdo 234/2003, 22 Cdo 165/2004, 28/Cdo 770/2007, 28 Cdo 1142/2008, 28 Cdo 2431/2003,

2 Cdon 1192/97 apod.

[3] Viz zejména rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1097/2003 Sb.

„stavba“ dynamicky, tedy jako činnost, popřípadě soubor činností, směřujících k uskutečnění díla (někdy ovšem i jako toto dílo samotné). Naopak pro účely občanského práva je pojem „stavba“ nutno vykládat staticky, jako věc v právním smyslu, tedy jako výsledek určité stavební činnosti, který je způsobilý být předmětem občanskoprávních vztahů[4] Stavba, která není věcí podle § 119 ObčZ, je součástí pozemku a vlastnictví k ní nabývá vlastník pozemku přírůstkem. Stavba jako výsledek stavební činnosti je zpravidla též stavbou podle občanského práva a je samostatnou věcí. Judikatura již konstantně vychází z toho, že rybník není ve smyslu občanskoprávním samostatnou věcí, se kterou by mohlo být nakládáno odděleně od pozemků tvořících jeho dno a břeh.[5] Toto pravidlo se však neuplatní, má-li zvláštní právní předpis pro určitý okruh právních vztahů jiné vymezení rybníka. To je i případ zákona o rybářství, který v § 2 písm. c) stanoví: „Pro účely tohoto zákona se rozumí rybníkem vodní dílo, které je vodní nádrží určenou především k chovu ryb, ve kterém lze regulovat vodní hladinu, včetně možnosti jeho vypouštění a slovení; rybník je tvořen hrází, nádrží a dalšími technickými zařízeními“. Vlastník pozemku, na kterém se takto definovaný rybník nachází, je povinen strpět umístění rybníka ve smyslu ustanovení § 50 písm. c) vodního zákona v souvislosti s § 43 odst. 1, § 44 odst. 1 a § 55 odst. 1 vodního zákona. Z těchto ustanovení však dle převažující judikatury neplyne právo provozovat na rybníku rybářství.

Z naznačeného trendu v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu poněkud vybočuje právní názor vyslovený v rozsudku sp. zn. 22Cdo 1121/2008. Z uvedeného rozsudku mimo jiné vyplývá, že lze vyloučit výklad, podle kterého platné právo umožňuje v některých souvislostech rozlišit pozemek od vodní nádrže na něm umístěné a že pozemek podle tohoto výkladu tedy není součástí rybníka ve smyslu zákona o rybářství (nádrží je „produkční prostor nad hrází, tedy hrází vzdutá voda“). K danému závěru dospěl Nejvyšší soud na základě vymezení některých pojmů. Zabýval se zejména pojmem „rybníkářství“[6] a „rybník“ (k pojmu rybník viz shora). K rybníkářství je oprávněn vlastník rybníka nebo vlastník zvláštního rybochovného zařízení, popřípadě jejich nájemce na základě písemně uzavřené nájemní smlouvy s vlastníkem za účelem rybníkářství V návaznosti na uvedené vymezení Nejvyšší soud konstatoval, že je zřejmé, že k výkonu rybníkářství, tedy užívání rybníka způsobem uvedeným v § 2 písm. b) zákona o rybářství, je oprávněn ze zákona vlastník rybníka, příp.

---

[4] viz R 23/1999 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek – to ovšem nutně platí i obráceně, tedy nelze nakládat s pozemky tvořícími dno rybníka, aniž by bylo nakládáno alespoň částečně se samotným rybníkem.

[5] viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. března 2002, sp. zn. I. ÚS 375/01.

[6] Rybníkářstvím se rozumí chov a lov ryb, popřípadě vodních organizmů v rybníce nebo ve zvláštním rybochovném zařízení, uskutečňovaný k zajištění produkce ryb a rybího masa, popřípadě produkce vodních organizmů nebo produkce rybí násady pro rybníky anebo pro zarybňování rybářských revírů [§ 2 písm. b) zákona o rybářství].

jeho nájemce. Dále se snažil interpretovat pojem „vlastník rybníka“. Protože zákon o rybářství upravuje i výkon rybníkářství, je třeba dle názoru soudu dovodit, že k rybníkářství je oprávněn vlastník rybníka, vymezeného uvedeným způsobem. Nejvyšší soud se následně zabýval otázkou, jaký má vztah vlastnictví zatopených pozemků k vlastnictví rybníka. Uzavřel, že při výkladu zákona o rybářství je třeba vycházet z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který stanoví: „Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu“. Konstatoval, že podle § 55 odst. 1 vodního zákona jsou vodní díla stavby, které slouží ke vzdouvání a zadržování vod, umělému usměrňování odtokového režimu povrchových vod, k ochraně a užívání vod, k nakládání s vodami, ochraně před škodlivými účinky vod, k úpravě vodních poměrů nebo k jiným účelům sledovaným tímto zákonem, a to zejména a) přehrady, hráze, vodní nádrže, jezy a zdrže“. Nejvyšší soud uzavřel, že je vyloučeno, aby vodní nádrž byla totožná pouze s vodou, k jejímuž zadržení má sloužit. Navíc si podle tohoto závěru Nejvyššího soudu nelze představit vodní nádrž bez dna, které v daném případě tvoří pozemky.

Návazně se Nejvyšší soud zabýval porovnáním předchozí a nyní platné právní úpravy vztahující se k rybářství. Uvedl, že do nabytí účinnosti zákona o rybářství č. 99/2004 Sb., byly součástí rybníka i zatopené pozemky; pro účely tohoto zákona pak bylo v případě, že vlastník pozemku nebyl totožný s vlastníkem dalších věcí tvořící rybník, za „vlastníky rybníka“ třeba považovat všechny tyto osoby. Občanskoprávní vztahy mezi těmito osobami týkající se rybníka včetně hospodaření na něm pak bylo třeba posuzovat obdobně jako vztahy mezi podílovými spoluvlastníky (§ 136 a násl. ObčZ). Vlastník pozemku tak nebyl vyloučen z hospodaření na rybníku (§ 4 odst. 2 zákona č. 102/1963 Sb.). Pokud by platilo, že nový zákon o rybářství skutečně vlastníka zatopených pozemků vylučuje z hospodaření na rybníku (nyní zákonem označovaného jako „rybníkářství“), znamenalo by to, že oproti předchozímu stavu omezuje jeho vlastnické právo. Text zákona ani důvodová zpráva k němu výslovně nezdůvodňují existenci veřejného zájmu na takovém omezení, zákon pak nestanoví náhradu pro takto omezené vlastníky pozemků, resp. způsob jejího určení. Je též třeba přihlédnout ke skutečnosti, že žalobce nabyl úplatně vlastnictví pozemků za určitého právního stavu a bylo by v rozporu s principy právního státu, kdyby jeho postavení jako vlastníka bylo bez splnění ústavních podmínek zákonem výrazně změněno k horšímu. Ve světle této skutečnosti interpretoval pojem „nádrž“ (ve smyslu § 2 písm. c) zákona o rybářství) jako objekt tvořený též dnem (zatopenými pozemky). Takový výklad dle názoru soudu odpovídá nejen obvyklému chápání tohoto pojmu (nelze si představit nádrž bez materiálního základu, umožňujícího zadržení vody), ale vylučuje i problémy spojené definicí rybniční nádrže jako objektu bez pozemků (pak by patrně mohlo jít jen o zadrženou vodu). Zejména však jde dle mínění soudu o výklad ústavně konformní, vylučující možnost, že by mělo ze zákona dojít k omezení vlastnického práva vlastníka zatopených pozemků bez jasně definovaného veřejného zájmu na tomto postupu a také bez stanovení náhrady. Pokud by zákonodárce sledoval jiné řešení, jistě by

použil jasné a přesně vymezené pojmy a také dbal na soulad úpravy s čl. 11 odst. 1 LPS a tudíž definoval veřejný zájem na takovém postupu a upravil poskytování náhrady za omezení vlastnického práva.

Nejvyšší soud ve svém rozsudku uzavřel, že vlastníka pozemku tak nelze vyloučit z podílu na „vlastnictví rybníka". Pokud soudy v nalézacím řízení vycházely z jiného právního názoru, spočívá jejich rozhodnutí, dle názoru soudu, na nesprávném právním posouzení věci.

S uvedeným právním názorem je možno polemizovat.

Za polemický považuji zejména poněkud zjednodušeně zobecněný závěr, vyslovený v rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 22Cdo 1121/2008, podle kterého si nelze představit nádrž bez dna, které tvoří pozemky. V případě betonových bloků, které mohou tvořit dno nádrže, se zajisté bude jednat o stavbu lokalizovanou na pozemku, který jako takový ovšem již netvoří dno nádrže! Zákon nevymezuje pojem „hráz rybníka". Lze souhlasit s názorem, že hráz je sice vodním dílem podle § 55 odst. 1 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), to ovšem ještě neznamená, že jde o samostatnou stavbu ve smyslu občanského práva. Vodním dílem jsou podle výslovného znění vodního zákona i některé objekty, o kterých je podle dosavadní judikatury zjevné, že samostatnými věcmi zpravidla nejsou (stavby, jimiž se upravují nebo mění koryta vodních toků, stavby k vodohospodářským melioracím, zavlažování a odvodňování pozemků). Proto samotná okolnost, že hráz rybníka je vodním dílem, ještě nemusí znamenat, že tato hráz může být samostatným předmětem právních vztahů. V případě hráze rybníka je ovšem významný způsob jejího stavebního provedení, tj. zda jde převážně o hráz vzniklou navršením zeminy, která plynule přechází v pozemek pod ní ležící, nebo zda převažují stavební materiály (beton apod.), které tvoří samostatnou stavbu na pozemku. Nelze tedy učinit obecný závěr o tom, zda hráz rybníka je samostatnou věcí v právním smyslu anebo zda jde o součást pozemku, na kterém stojí, bez posouzení konkrétní situace. Přitom bude třeba vyjít kromě stavebního provedení hráze též z toho, zda lze určit, kde končí pozemek a začíná samotná hráz, tedy zda lze vymezit a oddělit vlastnictví vlastníka pozemku.

V dané souvislosti je otázkou, zda a do jaké míry by mělo být přihlédnuto k jiným obecně závazným veřejnoprávním předpisům, které vymezují některé pojmy, avšak jen pro specifické účely daného zákona.

Vzhledem k tomu, že zákon o rybářství vymezuje pojem „rybník" poněkud problematicky, bude vhodné se použitou terminologií blíže zabývat. Samotné vymezení rybníka ve smyslu ust. § 2 zákona o rybářství postrádá logiku. Rybníkem se takto rozumí vodní dílo, resp. vodní nádrž, určené především pro chov ryb. Pojmy „vodní dílo" a „vodní nádrž" jsou však vymezeny odlišně z hlediska regulace právních vztahů v některých zvláštních zákonech, a měly by být vykládány pouze ve vztahu k účelu těchto zákonů. Jako názorný příklad terminologické nejednotnosti lze uvést

právní úpravu vztahující se k oceňování majetku. Ve smyslu ustanovení § 9 odst. 1 písm.d) zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů, se pro účely oceňování člení samostatně pozemky evidované v katastru nemovitostí jako vodní nádrže a vodní plochy.[7] Ve smyslu ustanovení § 13 cit. zákona se pozemky vodních nádrží a vodních toků oceňují cenami stanovenými vyhláškou. Vyhláška č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „oceňovací vyhláška") rozlišuje pojmy „rybník", „malá vodní nádrž", „ostatní vodní dílo". V intencích ustanovení § 2 písm. h) oceňovací vyhlášky se rybníkem rozumí uměle vytvořená vodní nádrž, určená především k chovu ryb, s přírodním dnem a technickou vybaveností nutnou k regulaci vodní hladiny. Oproti tomuto vymezení se za malou vodní nádrž považuje ve smyslu ust. § 2 písm. i) oceňovací vyhlášky uměle vytvořená nádrž s blíže specifikovaným objemem, hloubkou a průtokem. Zásadní rozdíl mezi danou terminologií lze shledat právě ve vztahu k pozemkům. Malá vodní nádrž (na rozdíl od rybníka) není dle uvedeného pojmového vymezení tvořena přirozeným dnem. Rovněž samostatná oceňovací kritéria jsou pak vztažena k rybníku s intenzivním chovem ryb a vodní drůbeže (chovný rybník), ostatnímu rybníku a malé vodní nádrži.[8] Pokud tedy zákon o rybářství subsumuje pojem rybník pod pojem vodní nádrž, lze zajisté považovat tuto terminologickou diskrepanci za velmi zavádějící.

Ve smyslu ustanovení § 55 zákona o vodách se za vodní díla považují jednoznačně vodní nádrže (jako celek), ve vztahu k rybníku (vzhledem k výše uvedeným terminologickým nejasnostem a zároveň i k okolnosti, že většinou bude fakticky tvořen přirozeným dnem), už takové vymezení zdaleka tak jednoznačné nebude. V praxi se uvedené odráží četnými aplikačními a interpretačními otázkami. Lze např. bez dalšího považovat rybník za přehradu ve smyslu ustanovení § 55 odst. 1 písm. a) vodního zákona nebo je třeba v případě rybníka (v intencích citovaného ustanovení) považovat za vodní dílo izolovaně hráz a zdrž (uvedená vodní díla navíc přehradu prakticky tvoří)? Odpověď na tuto otázku nedává ani zákon o vodách[9] a ani vyhláška č. 23/2007 Sb., o podrobnostech vymezení vodních děl evidovaných v katastru nemovitostí České republiky. Tato vyhláška stanoví podrobnější vymezení vodních děl spojených se zemí pevným základem, evidovaných v katastru nemovitostí ČR, kterými jsou mimo jiné přehrady a hráze. Pojmové vymezení přehrady[10] dle uvedené právní úpravy

---

[7] Ve smyslu ust. § 9 odst. 3 cit. zákona se pro účely oceňování posuzuje pozemek podle stavu uvedeného v katastru nemovitostí. Při nesouladu mezi stavem uvedeným v katastru nemovitostí a skutečným stavem se vychází při oceňování ze skutečného stavu.

[8] Srov. ust. § 14 oceňovací vyhlášky.

[9] Srov. ust. § 20 zákona o vodách ve vztahu k údajům zapisovaným do katastru nemovitostí

[10] Ve smyslu ustanovení § 2 písm. a) cit. vyhl. se přehradou rozumí stavba přehrazující vodní tok nebo údolí, tvořená přehradní hrází, včetně funkčních zařízení, která slouží

přitom podle mého názoru nevylučuje, aby přehrada byla využívána nejen ve smyslu účelu výslovně stanoveném cit. vyhláškou (tj. za účelem řízení odtoku povrchových vod), ale např. zároveň také i k chovu ryb.

V katastru nemovitostí se jako parcela „ vodní plocha“eviduje pozemek, na kterém je vodní nádrž [§ 4 odst. 4 písm. a) vyhlášky č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška)]. Katastrální vyhláška označuje za vodní plochu „pozemek, na němž je koryto vodního toku, vodní nádrž … “ (příloha č. 1 k vyhlášce). Z dané právní úpravy však nelze dovozovat nic jiného než způsob označení pozemku z hlediska zápisu do katastru nemovitostí.

Terminologickou nejednotnost a výkladovou nejasnost pak už jen podtrhuje ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. V intencích citovaného ustanovení náleží do zemědělského půdního fondu mimo jiné rybníky s chovem ryb a vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby, do které jsou zahrnuty mimo jiné závlahové vodní nádrže.

V návaznosti na výše uvedené lze shrnout, že platná právní úprava vodního práva sice izolovaně vymezuje určité pojmy, avšak nejednotně, bez vzájemných souvislostí a právně relevantních vazeb. V určitých případech bude proto velmi složité a indiferentní rozlišovat mezi vodní nádrží (resp. malou vodní nádrží), rybníkem (příp. chovným rybníkem), závlahovou vodní nádrží a přehradou. V některých případech se režim vodních děl může navíc pojmově střetávat s režimem vodního toku.[11]

Z předmětné stručné analýzy dané problematiky vyplývá, že soudy nejenže nerozhodují jednotně, ale v soukromoprávní rovině mnohdy nesprávně interpretují pojmy obsažené ve specifických veřejnoprávních předpisech. Jedná se často o výklad pojmů, které jsou vymezeny jen pro účely toho kterého zákona. Zobecňující výklad je tak mnohdy vytržen z kontextu daného zákona (kromě již zmiňovaných pojmů „rybník“, „vodní nádrž“ a „závlahová vodní nádrž“ jsou takovým způsobem také interpretovány mimo

---

k trvalému vzdouvání a akumulaci povrchových vod ve vodní nádrži za účelem řízení odtoku povrchových vod.

[11] Za vodní toky lze považovat ve smyslu ustanovení § 43 i vody uměle vzduté. Tato okolnost se navíc může promítnout do dalších komplikovaných otázek s ohledem na právní povahu vod ve smyslu ust. § 3 vodního zákona. Pro účel tohoto příspěvku však již nebudou tyto vztahy dále rozebírány.

jiné pojmy „vodní dílo“, „koryto vodního toku“[12], „nakládání s vodami“ apod.).

Odpověď na otázku, zda případně může být výkon rybářského práva či rybníkářství neoprávněným zásahem do vlastnického práva vlastníka pozemků, na kterých se rybník nachází, je tedy de lege lata třeba pečlivě zvažovat a hledat jednotlivě v každém konkrétním případě.

Contact – email
jana.dudova@law.muni.cz

[12] Např. v návaznosti na tzv. „průtočné vodní nádrže“.

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

STŘETY ZÁJMŮ PŘI VÝSTAVBĚ VĚTRNÝCH ELEKTRÁREN

JAKUB HANÁK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language
Výroba energie z obnovitelných zdrojů má nyní politickou i finanční podporu, což vede také k výstavbě nových větrných elektráren. Z pohledu ochrany přírody a krajiny nejde ovšem o bezproblémové stavby. Kritizován je zejména jejich negativní vliv na krajinný ráz, ale také jejich hlučnost či nebezpečnost pro ptáky. Tento příspěvek se zabývá způsoby, kterými právní úprava zajišťuje ochranu výše uvedených zájmů. Hlavní pozornost je věnována problematice krajinného rázu, ale opomenuty nejsou ani další související otázky.

Key words in original language
Větrné elektrárny; krajinný ráz; ochrana přírody; souhlas.

Abstract
Extensive political and financial measures have been put in place to support power generation from renewable resources, which has led to the construction of new wind power plants. However, wind turbines have an impact on the environment and landscape. In particular, it is their impact on landscape character that has been subject to criticism, but also the noise level and danger to bird have been of some concern. This paper discusses what the legislation does to address these problems. The text focuses on the issue of landscape character, but it also touches on other related issues.

Key words
Wind power plants; landscape character; nature protection; approval.

1. ÚVODEM

Negativní dopady globálního oteplování na klimatický systém Země a stále reálnější hrozba vyčerpání tradičních zdrojů energie představují zřejmě nejvážnější rizika pro existenci současné lidské společnosti. Jedním ze způsobů, kterým lze oba problémy alespoň částečně řešit, je výroba energie z obnovitelných zdrojů (dále jen OZE). Pro Českou republiku, stejně jako pro další státy Evropské Unie, už nejde pouze o vynucenou ale stále ještě dobrovolnou aktivitu, nýbrž o povinnost vyplývající z evropského práva.[1]

[1] Podle směrnice EP a Rady č. 2001/77/ES o podpoře elektřiny z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou by měla ČR vyrábět minimálně 8% elektřiny z OZE v roce 2010. Pro rok 2020 je pak stanoven podíl veškeré energie vyrobené z OZE ve výši 13%, což vyplývá ze směrnice EP a Rady č. 2009/28/ES o podpoře využívání energie a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES.

Přijaté závazky lze dosáhnout pouze tehdy, pokud bude výroba elektřiny (energie) pro její producenty ekonomicky zajímavá, přičemž tohoto se podařilo v ČR docílit díky zákonu č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z OZE. Přestože se větrné elektrárny na celkové výrobě elektrické energie podílí téměř v zanedbatelné míře a území ČR pro ně nepředstavuje ideální prostředí, je potenciál rozvoje tohoto druhu výroby elektřiny stále velký a v následujících letech můžeme očekávat výstavbu několika desítek větrných elektráren.[2] Poměrně výrazný nárůst instalovaného výkonu a počtu realizovaných větrných elektráren lze sledovat již dnes a proto se domnívám, že jde stále o aktuální téma, o čemž koneckonců svědčí také poměrně velká pozornost, která je této problematice věnována v odborných kruzích.

2. VLIV VĚTRNÝCH ELEKTRÁREN NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Obecně je přínos větrných elektráren pro životní prostředí nezpochybnitelný. Jimi vyrobená energie je pak také označována jako zelená a těší se podpoře ekologických organizací. Z pohledu některých složek životního prostředí však větrné elektrárny představují kontroverzní a problematické stavby.

Často vyzdvihovanou nevýhodou je jejich hlučnost, která je zřejmě také hlavním důvodem pro odmítavý postoj některých obyvatel obcí, v jejichž blízkosti mají stát. Přes pokroky v konstrukci větrných motorů zůstává hlukový faktor stále významný[3] a nutí investory lokalizovat větrné elektrárny do větší vzdálenosti od zástavby. V této souvislosti je pak aktuální otázka, zda je lze umístit v nezastavěném území, přičemž se domnívám, že větrné elektrárny není možné považovat za stavby veřejné technické infrastruktury a nelze je tak do takového území umisťovat.[4]

Vědecká pozorování sice v podstatě vyvrátila výraznější negativní vliv na ptáky (jejich hnízdiště i tahové cesty),[5] ale z preventivních důvodů by větrné elektrárny na takových místech budovány být neměly (také s ohledem na ochranu garantovanou vyhlášeným ptačím oblastem). Provedení předběžné

---

[2] Tzv. Pačesova zpráva odhaduje potenciál ČR na 1260 větrných turbín. K podobným číslům dospěla také Česká společnost pro větrnou energii.

[3] Lapčík, V. Posuzování vlivů větrných elektráren na životní prostředí. EIA, IPPC, SEA, 2009, č. 3, s. 13.

[4] Srovnej výklad pojmu zařízení technického vybavení provozně související s technickou infrastrukturou (§ 2 odst. 1 písm. k) zákona č. 183/2006 Sb.) Ministerstvem pro místní rozvoj v Metodické pomůcce Ministerstva pro místní rozvoj k umisťování, povolování a užívání fotovoltaických staveb a zařízení, dostupná na www.mmr.cz.

[5] Citované dílo, s. 15.

ornitologické studie by tak mělo být samozřejmostí ve všech případech, což požaduje mj. Česká společnost ornitologická.[6]

Ačkoliv tedy výše uvedené vlivy nejsou svou povahou výrazně negativní a také další občas vzpomínané nepříznivé dopady provozu větrných elektráren (např. stroboskopický efekt nebo odlétávání ledu v zimním období) jsou spíše marginálního charakteru, je zcela namístě, že výstavba většiny větrných elektráren podléhá zjišťovacímu řízení ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí,[7] přičemž praxe inklinuje k posuzování jejich vlivu v celém rozsahu.[8] Domnívám se, že tímto je v rámci střetů zájmů v území plně uspokojena potřeba důsledné ochrany jednotlivých zájmů a složek životního prostředí s výjimkou ochrany krajinného rázu.

Zásah do něj je přitom nejtypičtějším, nezpochybnitelným i nejzávažnějším negativním zásahem, který větrná elektrárna vyvolává, a proto se příspěvek soustředí především na tento aspekt.

3. OCHRANA KRAJINNÉHO RÁZU - ZÁVĚRY JUDIKATURY

Krajinný ráz představuje podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti. Nejde přitom pouze o vizuální kategorii, ale výrazně se na něm podílí také význam místa a cennost jednotlivých znaků, což může znamenat, že se v krajinné scéně projeví přírodovědná hodnota méně než kulturní a historické hodnoty.[9] Ochrana krajinného rázu je zajišťována prostřednictvím druhého odstavce téhož ustanovení zákona, které podmiňuje umístění, resp. povolení stavby (větrné elektrárny) souhlasem orgánu přírody a krajiny a tím brání snížení jeho estetické a přírodní hodnoty. Možnost stanovit podrobnosti jeho ochrany prováděcím právním předpisem Ministerstvo životního prostředí nevyužilo a jeho roli v případě větrných elektráren do jisté míry supluje Metodický pokyn k vybraným aspektům postupu orgánů ochrany přírody při vydávání souhlasu podle § 12 a případných dalších rozhodnutí dle zákona č. 114/1992 Sb., které souvisí s umisťováním staveb vysokých větrných elektráren (dále jen Metodický pokyn).

---

[6] Viz Stanovisko ČSO k výstavbě větrných elektráren, dostupné na http://www.cso.cz/index.php?ID=1000

[7] Viz bod 3. 2. Kategorie II přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

[8] Citované dílo, s. 16.

[9] Vorel, I. a Kupka, J. Metoda posouzení vlivu navrhované stavby, činnosti nebo změny využití území na krajinný ráz. EIA, IPPC, SEA, 2009, č. 2, s. 9.

Procedura udělování souhlasu a právní povaha souhlasu se v průběhu minulých let měnila v souvislosti s vývojem související právní úpravy i bohaté správní a soudní praxe (často právě v případech týkající se výstavby větrných elektráren).

Výše uvedený souhlas byl judikaturou[10] pokládán za samostatné správní rozhodnutí, poněvadž z materiálního hlediska nešlo o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu.[11] Novela[12] zákona o ochraně přírody a krajiny však s účinností od 1. 1. 2007 prohlásila souhlasy vydávané jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního předpisu za závazná stanoviska, čímž je zbavila postavení samostatného správního rozhodnutí. Tato skutečnost však nemusí mít vliv na jejich samostatnou přezkoumatelnost v rámci správního soudnictví.[13] Pro účely tohoto příspěvku však nejde o rozhodující otázku.

Původní praxe orgánů ochrany přírody spočívající v nevydávání souhlasu, resp. nesouhlasu v případech, kdy neshledaly ani možnost, že by stavba mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, byla opuštěna v důsledku rozhodnutí soudů,[14] které dospěly k závěru, že takový postup by hrozil nepřípustnou libovůlí, neboť by byl nepřezkoumatelný, tj. nešlo by zjistit úvahy ani důvody, které orgán ochrany přírody vedly k závěru, že nemůže vůbec dojít k zásahu do krajinného rázu. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí rovněž konstatoval, že orgán rozhodující o umístění stavby musí vycházet ze spolehlivého zjištění, zda může stavbou dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, přičemž tuto skutečnost může zjistit pouze z rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. a takové rozhodnutí tak musí být podkladem pro vydání jeho rozhodnutí.[15]

V případě větrných elektráren se lze setkat také s tvrzením, že jejich zásah do krajinného rázu je převážen ekonomickými přínosy elektrárny pro danou obec, resp. větší okolí. Vzhledem k poměrně časté frekvenci této argumentace je k dispozici dostatek soudních rozhodnutí, které se

---

[10] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009-70, dostupné na www.nssoud.cz.

[11] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

[12] Zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění.

[13] Srovnej rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, dostupné na www.nssoud.cz.

[14] Poprvé v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001-39, dostupné na www.nssoud.cz. Prozatím naposledy potvrzeno v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2009, č. j. 4 As 14/2009-95, dostupné na www.nssoud.cz.

[15] Srovnej Pekárek, M. Zákon o ochraně přírody. Brno, 2000, s. 62, kde byl stejný závěr vysloven již před soudním rozhodnutím.

poměřováním těchto zájmů zabývaly. Z judikatury vyplývají pro tento vztah dva důležité závěry: zohlednění ekonomického přínosu je namístě pouze tehdy, pokud navrhovaná stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně, nikoliv v případě, kdy je její vliv příliš velký.[16] Nelze argumentovat ani zájmem na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, poněvadž ani tomuto zájmu nemůže být obětován zájem na zachování krajinného rázu.[17]

4. POSUZOVÁNÍ ZÁSAHU - OTÁZKA PRO ZNALCE?

Při posuzování umístění větrné elektrárny v území je tedy nezbytným podkladem rozhodnutí orgánu ochrany přírody o tom, zda snižuje nebo mění krajinný ráz. Orgán ochrany přírody při svém zkoumání nejprve vymezí a charakterizuje místo tvořící krajinný ráz a poté se zabývá, tím jak uvažovaná stavba ovlivní jeho konkrétní estetické a přírodní hodnoty.[18] K této činnosti je potřeba poměrně rozsáhlých znalostí, kterými nemusí orgán ochrany přírody vždy disponovat, což koneckonců připouští také Metodický pokyn (část 4. 2.), který v takovém případě doporučuje opatřit si posouzení od odborných organizací Ministerstva životního prostředí (např. Agentury ochrany přírody a krajiny) nebo soudních znalců.[19] Ze správního řádu přitom vyplývá, že přednost by měla dostat právě spolupráce mezi správními orgány.[20]

Na tomto místě je však nutné upozornit na obecně známou skutečnost, že znalec může zkoumat pouze otázky skutkové a nikoliv právní. V našem případě je zpravidla[21] úkolem znalce posoudit, zda může větrná elektrárna snížit nebo změnit krajinný ráz. Jde však o otázku skutkovou? Soudu opakovaně konstatovaly, že nikoliv a že posouzení míry a kvality zásahu do krajinného rázu tudíž náleží výlučně správním orgánům, resp. soudům.[22] I podle judikatury však stále zůstává znalcům dostatek prostoru, protože

---

[16] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007-75, dostupné na www.nssoud.cz.

[17] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2009, č. j. 5 As 63/2008-78, dostupné na www.nssoud.cz.

[18] Miko, L. et al. Zákon o ochraně přírody: komentář. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 130.

[19] Není bez zajímavosti, že právě Agentura ochrany přírody a krajiny nebo Správa Národního parku České Švýcarsko jsou sami zapsány na seznam znaleckých ústavů.

[20] Viz ust. § 56 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[21] Zadavatelem znaleckého posudku nemusí být pouze orgán ochrany přírody, ale také žadatel, což bude zřejmě pravidlem.

[22] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, č. j. 1 As 59/2008-77, dostupné na www.nssoud.cz. Na toto rozhodnutí pak odkazují další jako např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2009, č. j. 6 As 14/2009-66.

mohou vymezit, co tvoří přírodní, kulturní a historickou charakteristiku místa (tj. krajinný ráz) a vymezit konkrétní aspekty staveb, které jsou určující pro zachování harmonických vztahů v krajině,[23] což pro správní orgány bude určitě významným podkladem pro rozhodnutí.

Poněvadž v praxi může snadno dojít k tomu, že znalec překročí meze svého oprávnění, je v této souvislosti významné, že i takový posudek pak lze v řízení použít, pokud obsahuje odborné poznatky a zjištění, z nichž může učinit právní závěr také správní orgán sám.[24] Nelze rovněž zapomínat, že ve správním řízení není znalecký posudek vyžádaný stranou považován za rovnocenný posudky vyžádaným správní orgánem jako je tomu v řízení trestním, a orgán ochrany přírody jej tedy hodnotí jako standardní listinný důkaz.

S ohledem na skutečnost, že krajinný ráz je vnímán stále (a jistě i bude) spíše subjektivně, je nutné, aby rozhodnutí bylo patřičně odůvodněno a bylo také přezkoumatelné. V této souvislosti pak nelze než doporučit používání stejného metodického postupu, resp. standardu, jak je běžné v jiných oborech (např. oceňování nemovitostí). Takový v současnosti chybí, ačkoliv se v praxi již některé metodiky používají.[25] Kvůli důvěře v rozhodováních správních orgánů i zmenšení případných sporů by nutná kritéria a postup, která by musel znalecký posudek splňovat, mohla stanovit dosud nevydaná prováděcí vyhláška Ministerstva životního prostředí.

5. ZÁVĚR

Větrné elektrárny se budou na území ČR stavět s vysokou pravděpodobností v mnohem větší míře než dnes. S ohledem na vývoj technologií lze zřejmě předpokládat, že většina dnešních negativních dopadů spojených s využíváním energie větru bude omezena na minimum. Protože však výšku turbín z fyzikálních důvodů snižovat nelze, bude se nevyhnutelně úsilí o výstavbu větrné elektrárny střetávat se zájmem na ochranu krajinného rázu. Pravomoc posoudit, zda větrná elektrárna představuje zakázaný zásah do zákonem chráněného krajinného rázu, mají výhradně orgány ochrany přírody, přičemž však pomoc znalců zůstává nadále významná. V této souvislost je nutné doporučit, aby znalci i odborné organizace státní správy postupovali při vyhodnocování vlivu stavby na krajinný ráz podle jednotné a přezkoumatelné metodiky. S ohledem na počet případů a důslednou soudní kontrolu lze také očekávat, že orgány ochrany přírody budou kompetentnější tyto zásahy sami posoudit.

---

[23] Tamtéž.

[24] Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 1997, č. j. 2 Tzn 19/97, dostupné na www.nsoud.cz.

[25] Vorel, I. a Kupka, J. Metoda posouzení vlivu navrhované stavby, činnosti nebo změny využití území na krajinný ráz. EIA, IPPC, SEA, 2009, č. 2, s. 7.

Literature:

- Lapčík, V. Posuzování vlivů větrných elektráren na životní prostředí. EIA, IPPC, SEA, 2009, roč. 14, č. 3, s. 12 - 16.
- Miko, L. et al. Zákon o ochraně přírody: komentář, Praha: C.H. Beck, 2007, 590 s., ISBN: 9788071795858.
- Pekárek, M. et al. Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související: komentované znění. Brno: Masarykova univerzita, 2000, 320 s., ISBN: 8021023767.
- Vorel, I. a Kupka, J. Metoda posouzení vlivu navrhované stavby, činnosti nebo změny využití území na krajinný ráz. EIA, IPPC, SEA, 2009, roč. 14, č. 2, s. 7 - 11.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001-39, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007-75, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, č. j. 1 As 59/2008-77, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 6 As 14/2009-66, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2009, č. j. 6 As 14/2009-66, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2009, č. j. 5 As 63/2008-78, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2009, č. j. 4 As 14/2009-95, dostupné na www.nssoud.cz

Contact – email
jakub.hanak@mail.muni.cz

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

ÚČAST VEŘEJNOSTI PŘI ROZHODOVÁNÍ O VÝSTAVBĚ JADERNÉ ELEKTRÁRNY

MARTIN HOLÍK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language
Příspěvek se zabývá jednotlivými možnostmi účasti veřejnosti při rozhodování o výstavbě nové či rozšíření stávající jaderné elektrárny. Veřejnost se může především v široké míře účastnit procesu posuzování záměru výstavby jaderných elektráren na životní prostředí, kde každý může ve všech stádiích posuzování vyjádřit své připomínky. Další možností je účast veřejnosti při povolování staveb jaderných elektráren dle stavebního zákona, tj. v rámci územního a stavebního řízení. Veřejnost je však prakticky vyloučena z poslední fáze zprovozňování jaderné elektrárny, a to při rozhodování dle atomového zákona.

Key words in original language
Účast veřejnosti při rozhodování o výstavbě jaderné elektrárny; posuzování záměru výstavby jaderné elektrárny; účast veřejnosti při rozhodování dle atomového zákona.

Abstract
The contribution deals with the particular possibilities of the public at the decision making process on development of nuclear power plants. The public is allowed in the large extent to participate on the environmental assessment of the new power plant, where everyone can in all stages of the assessment express his or her own remarks. The next possibility is the participation of the public at the permission of the nuclear power plants according to the building act, i.e. within the frames of the area management and building control. However, the public is practically excluded from the final phase of the opening the nuclear power plant, namely from the decision according to the atomic act.

Key words
The participation of the public at the decision making process on development of the nuclear power plants; environmental assessment of the power plant; the participation of the public at the decision making process according to the atomic act.

1. Úvod

V nedávné době byla ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu představena aktualizovaná Státní energetická koncepce[1], která formuluje

[1] http://www.mpo.cz/kalendar/download/71707/priloha002.pdf

cíle české energetické politiky do roku 2050. Dle tohoto dokumentu by se měl podpořit a urychlit proces projednávání výstavby nových jaderných bloků včetně nezbytných kroků mezinárodního projednávání s cílem umožnit jejich co nejrychlejší uvedení do provozu.

V souladu s touto koncepcí probíhá v současnosti posuzování vlivů na životní prostředí nového jaderného zdroje v Temelíně a uvažuje se i o rozšíření jaderné elektrárny v Dukovanech.

Jaderná energetika je bezesporu tématem, které rozděluje společnost. Je těžké najít někoho s neutrálním názorem na využívání jaderné energie. Klade se tedy otázka jaká je možnost občanů ovlivnit stavbu jaderné elektrárny, případně rozšíření stávajících jaderných elektráren. V tomto příspěvku bych se rád krátce zamyslel nad jednotlivými možnostmi ovlivnit stavbu jaderné elektrárny, které dává náš právní řád veřejnosti.

2. Posuzování vlivu jaderných elektráren na životní prostředí

Veřejnost se může poprvé vyjádřit k zamýšlené stavbě jaderné elektrárny v rámci posuzování vlivu jaderných elektráren na životní prostředí, přičemž právě publikování záměru o zamýšlené stavbě bývá okamžikem, kdy se veřejnost o zamýšlené stavbě dozví.

Dle přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „Zákon EIA“) podléhají záměry staveb zařízení s jadernými reaktory obligatorně posuzování. V rámci posuzování záměru se každý může vyjádřit prakticky ve všech stádiích procesu posuzování, a to až do vydání závěrečného stanoviska. Pokud příslušný úřad zajišťující posuzování příslušného záměru obdrží nesouhlasné vyjádření k dokumentaci nebo k posudku, je povinen zajistit veřejné projednání posudku a současně dokumentace. V rámci veřejného projednání se pak každý může k příslušnému záměru vyjádřit.

Zákon EIA byl však mnohokráte kritizován v souvislosti s nedostatečnou možností napadnout stanovisko žalobou, a to vzhledem ke skutečnosti, že stanovisko není rozhodnutí dle právního řádu.

V současné době je možnost soudního přezkumu stanoviska omezena na soudní přezkum v rámci navazujících správních rozhodnutí (územní rozhodnutí, stavební povolení).

Stávající stav právní úpravy je neuspokojivý především díky tomu, že dotčená veřejnost se stává prostřednictvím občanských sdružení účastníkem navazujících řízení, pouze pokud byly splněny 3 podmínky:

1) účastníci předložili vyjádření v procesu EIA,

2) toto vyjádření bylo zahrnuto do stanoviska,

3) správní úřad nerozhodl, že zájmy hájené občanským sdružením nejsou dotčeny.[2]

Dalším limitem posuzování vlivů na životní prostředí je to, že příslušný stavební úřad, který bude vydávat příslušné územní povolení o stavbě jaderné elektrárny, není vázán závěrečný stanoviskem. Je pouze povinen do příslušného rozhodnutí zahrnout požadavky k ochraně životního prostředí uvedené ve stanovisku, pokud jsou v něm uvedené, nebo ve svém rozhodnutí, popřípadě opatření, uvést důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen zčásti.

Zásadním problémem však zůstává soulad Zákona EIA se Směrnicí 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „Směrnice EIA“) a Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti při rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen “Aarhuská úmluva“).

S ohledem na hrozbu sankcí ze strany Společenství je v současnosti v Poslanecké sněmově opětovně projednávána novela Zákona EIA [3], která umožní občanskému sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obci dotčené záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených Zákonem EIA písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, domáhat se žalobou z důvodu porušení tohoto zákona zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Novela však přímo vylučuje odkladný účinek takové žaloby.

Jak platné tak i navrhované znění Zákona EIA přiznává právo brojit v navazujících správních řízeních pouze občanským sdružením, popřípadě obecně prospěšným společnostem. Účast jednotlivce je tak omezena na možnost vyjádřit se k projednávanému záměru případně zúčastnit se veřejného projednávání záměru.

3. Povolování staveb jaderných elektráren dle stavebního zákona

Další možností, kdy se veřejnost může vyjádřit k zamýšlené stavbě jaderné elektrárny je případ, kdy stavba jaderné elektrárny vyžaduje změnu stávajícího územního plánu, případně při rozhodování o územním plánu, který počítá s výstavbou jaderné elektrárny. V rámci schvalování změny územního plánu může každý uplatnit své připomínky ke konceptu územního plánu. Stejně tak může každý uplatnit připomínky k návrhu změny územního plánu, a to nejpozději při jeho veřejném projednávání. § 23 zákona č. 186/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „Stavební zákon“), dále

[2] § 23 odst. 9 Zákona EIA

[3] http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=901&CT1=0.

umožňuje veřejnosti, aby byla při pořizování návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace nebo v územním řízení zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti.

§ 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK"), umožňuje občanským sdružením (občanskému sdružení nebo jeho organizační jednotce, jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny) účastnit se řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany a přírody chráněné daným zákonem. Na základě tohoto ustanovení se občanským sdružením otvírá možnost být účastníkem územního řízení o územním rozhodnutí o umístění stavby jaderné elektrárny a v jeho rámci podávat námitky. Veřejnost může být v územním řízení dále zastoupena prostřednictvím institutu veřejného zástupce[4]. V případě, že nedojde mezi jednotlivými účastníky řízení k dohodě, což bývá při otázkách týkajících se stavby jaderné elektrárny pravidlem, musí stavební úřad, kterým je u staveb jaderných zařízení Ministerstvo průmyslu a obchodu[5], rozhodnout na základě obecných požadavků na výstavbu, obecných požadavků na využití území, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. S ohledem na skutečnost, že ze strany veřejnosti se většinou bude jednat o otázky týkající se vlivu stavby jaderné elektrárny na životní prostředí, je možno očekávat, že Ministerstvo průmyslu a obchodu bude při svém rozhodování vycházet z výsledku posouzení záměru stavby jaderné elektrárny na životní prostředí. Důležitou roli bude také hrát povolení k výstavbě jaderného zařízení Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dále jen „SÚJB"). Veřejnost však nemá právo být zastoupena v řízení před SÚJB (viz. níže).

Ostatní veřejnost může uplatnit své připomínky nejpozději při veřejném projednání žádosti o vydání příslušného územního rozhodnutí o umístění stavby jaderné elektrárny. O uplatněných připomínkách však již příslušný stavební úřad nerozhoduje, ale pouze je vyhodnotí v rámci odůvodnění příslušného územního rozhodnutí.

Na rozdíl od územního řízení však stavební zákon neupravuje výslovně účast občanských sdružení (na základě § 70 ZOPK) ve stavebním řízení. I když stavební úřady z tohoto důvodu občanská sdružení často ze stavebních řízení vylučují, občanská sdružení by se proti tomuto postupu měla bránit, a to s poukazem na § 90 odst. 4 ZOPK, kde je stanoveno, že ZOPK a předpisy vydané k jeho provedení jsou zvláštními předpisy ve vztahu mimo jiné i k předpisům územního plánování a stavebního řádu, což platí i pro

[4] § 23 stavebního zákona.

[5] § 16 stavebního zákona.

určování okruhu účastníků správních řízení vedených podle stavebního zákona a v něm zejména pro územní a stavební řízení.[6]

Pokud by byla občanská sdružení podle § 70 ZOPK z účasti ve stavebních řízeních vyloučena, dostala by se vnitrostátní úprava do rozporu s čl. 6 a čl. 9 Aarhuské úmluvy a s čl. 6 odst. 4 a čl. 10a směrnice Rady 85/337/ES o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „Směrnice EIA"). Podle těchto ustanovení má dotčená veřejnost zajištěnou účast v rozhodovacím řízení i přístup k právní ochraně prostřednictvím soudů. Za dotčenou veřejnost považuje jak Aarhuská úmluva, tak i Směrnice EIA, také nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních předpisů.

Dále jen nutno zmínit i možnost účasti veřejnosti ve stavebním řízení na základě ustanovení §23 odst. 9 Zákona EIA (viz. výše).

4. Veřejnost a rozhodování dle atomového zákona

Jak již bylo uvedeno výše, je pro výstavbu jaderné elektrárny zapotřebí povolení SÚJB k výstavbě jaderného zařízení. § 14 zákona č. 18/1997 Sb. – atomový zákon (dále jen „Atomový zákon"), dle kterého je toto rozhodnutí vydáváno, stanovuje, že jediným účastníkem řízení je žadatel. Za „řízení" je nutno považovat veškerá řízení dle atomového zákona, která jsou vymezena v § 9 odst. 1 atomového zákona. Mimo rozhodování o výstavbě jaderného zařízení se jedná o taková rozhodování jako je rozhodování o jednotlivých etapách uvádění jaderného zařízení do provozu.

Právě s ohledem na toto ustanovení Atomového zákona bývají zamítány žádosti nevládních organizací být účastníkem řízení před SÚJB. Nevládní organizace se s tímto odůvodněním nespokojily a napadly příslušné rozhodnutí soudní cestou. Soudy však doposud v žádné věci nepotvrdily možnost občanských sdružení či fyzických osob být účastníkem řízení dle Atomového zákona.

Jako příklad může být uveden rozsudek 7 As 50/2007 – 137, ve kterém Nejvyšší správní soud potvrdil, že občanské sdružení s názvem: „V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín", které brojilo proti rozhodnutí SÚJB o povelení provozu II. bloku JE Temelín, není účastníkem příslušného řízení. Nejvyšší správní soud konstatoval, že při vydávání povolení postupuje SÚJB podle správního řádu, nestanoví-li atomový zákon jinak. Správní řád je proto subsidiárním předpisem, a protože atomový zákon v ustanovení § 14 odst. 1 výslovně a jednoznačně omezuje okruh účastníků řízení o vydání povolení na žadatele, je účastníkem jen tento žadatel.

[6] Stanovisko vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 580).

V této souvislosti je především důležité posouzení skutečnosti, zda úprava účastenství v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je vždy speciální vůči základní úpravě účastenství v konkrétním řízení, neboť většina občanských sdružení se domáhala být účastníkem řízení dle atomového zákona právě s poukazem na toto ustanovení. Tato skutečnost se stala předmětem posouzení Nejvyššího soudu v rozsudku 2 As 13/2006 – 110, ve kterém občanské sdružení Jihočeské matky brojilo proti rozhodnutí SÚJB ohledně povolení provozu jaderné elektrárny Temelín. Dle argumentace občanského sdružení jak správní řád, tak i jednotlivé zákony upravující různé věcné problematiky vymezují vždy účastníky každého správního řízení v celé dané věcné oblasti, zatímco předmětné ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny doplňuje specializovaného účastníka pouze do řízení, kde navíc hrozí také dotčení zákonem chráněných zájmů ochrany přírody a krajiny. Žalobce měl být dle jeho názoru proto považován za účastníka příslušného řízení před SÚJB, a to i přes dikci 14 odst. 1 Atomového zákona. Dle Nejvyššího správního soudu mezi účastníky nebylo pochyb o tom, že jak § 14 odst. 1 atomového zákona, tak § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny mají ve vztahu k této normě, jež obecně vymezuje účastenství všech účastníků ve všech správních řízeních, povahu norem speciálních. Spor se tak dle soudu koncentroval pouze na otázku, která z těchto dvou norem má povahu normy speciální v jejich vztahu vzájemném. Soud konstatoval, že v případě souběžné aplikace, respektive střetu takových dvou norem, nelze jednoduše určit, která z nich je obecná a musí „ustoupit“ normě speciální, nýbrž je třeba je aplikovat současně tam, kde je to možné, popřípadě využít jiná výkladová pravidla tam, kde souběžná aplikace možná není.

Tak tomu dle soudu bylo i v tomto případě, neboť tyto dvě normy nelze aplikovat zároveň, jejich dispozice se totiž vylučují, když není možné, aby jedna norma přiznávala účastenství výslovně jedinému účastníku a souběžně s ní byla aplikována jiná norma, která je přiznává někomu dalšímu. Je proto třeba použít jiné druhy výkladu, zejména výklad jazykový, systematický a teleologický. Nejvyšší správní soud dále zvážil v rámci komplexního systematického výkladu ustanovení § 14 odst. 1 Atomového zákona ve vztahu k § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny i v souladu s možným rozporem s Aarhuskou úmluvou a dospěl k závěru, že setrváním na jazykovém výkladu, který za účastníka řízení připouští pouze žadatele o povolení, není porušen ani tento závazek.

V této souvislosti je zajímavé usnesení Ústavního soudu 1791/07. V dané záležitosti se jednalo o ústavní stížnosti občanského sdružení proti rozhodnutí SÚJB o provozu 1. bloku Jaderné elektrárny Temelín. S touto stížností byl zároveň spojen návrh na zrušení § 14 odst. 1 atomového zákona. Ústavní soud konstatoval, že stěžovatel jako právnická osoba byl a je sice subjektem základního procesního práva na spravedlivý proces, resp. na přístup k soudu či na soudní přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy, to ovšem za podmínky, že předmětem rozhodování orgánu veřejné správy byla jeho hmotná základní práva a svobody. Tak tomu však v

daném případě nebylo, neboť v řízení o povolení provozu jaderné elektrárny se nejednalo a nemohlo jednat o žádné z hmotných základních práv stěžovatele, jako např. právo na život dle čl. 6 Listiny, na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí dle čl. 7 Listiny, na ochranu soukromého a rodinného života dle čl. 10 Listiny a na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny ve spojení s článkem 41 odst. 1 Listiny, a to z toho prostého důvodu, že tato základní práva, stěžovatelem "prosazovaná", náleží pouze osobám fyzickým. A protože tedy subjektem uvedených základních hmotných práv nemohou být právnické osoby, nesvědčí jim v tomto rozsahu základní právo dle článku 36 odst. 2 Listiny na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy. Z výše uvedeného vyplývá, že odmítnutím správní žaloby stěžovatele pro nedostatek jeho aktivní legitimace nedošlo k porušení jeho základního práva na spravedlivý proces dle článku 36 odst. 1 a 2 Listiny, resp. článku 6 odst. 1 Úmluvy, ani práva na zákonného soudce dle článku 38 odst. 1 Listiny či práva na účinné prostředky nápravy dle článku 13 Úmluvy.

S ohledem na výše uvedené je možno konstatovat, že za současného právního stavu je účastníkem řízení dle atomového zákona pouze žadatel, přičemž veřejnost je zcela vyloučena.

Jak Nejvyšší správní soud, tak i Ústavní soud v odůvodnění svých rozhodnutí konstatovali, že připomínky veškerých subjektů jsou zvažovány v rámci rozhodování o stavbě jaderné elektrárny. Uvádění jaderného zařízení do provozu je z tohoto pohledu pouze nutným dokončováním stavebního díla k tomuto účelu povoleného. Oba dva soudy tak veřejnost „odkázali“ na úvodní stádia rozhodování o stavbě jaderné elektrárny, tj. na proces posuzování vlivů na životní prostředí a územního řízení.

5. Závěr

Současná právní úprava omezuje účast veřejnosti při rozhodování o stavbě jaderné elektrárny na možnost vznášet připomínky v rámci posuzování záměru stavby jaderné elektrárny na životní prostředí a omezeně i na zastoupení v rámci územního plánování a v územním a stavebním řízení.

Veřejnost je však zcela vyloučena z účastenství v rámci stavebního řízení a při rozhodování dle Atomového zákona. Na tomto místě je však třeba uvést, že ostatní zákony, které upravují povolování potencionálně nebezpečných zařízení, účast veřejnosti upravují. Je to především zákon č. 76/2002 Sb., zákon o integrované prevenci (dále jen „Zákon IPPC“), který přiznává občanským sdružením, obecně prospěšným společnostem, zaměstnavatelským svazům nebo hospodářským komorám, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů, stejně tak jako obcím a krajům být účastníkem řízení o vydání integrovaného povolení, pokud se jako účastníci písemně přihlásily u příslušného úřadu do 30 dnů ode dne zveřejnění údajů ze žádosti o povolení vydání integrovaného povolení. Zákon IPPC se však na povolování výstavby jaderných zařízení nevztahuje.

Dle mého názoru tak Atomový zákon v porovnání se Zákonem IPPC nesystematicky vylučuje veřejnost z účastenství o rozhodování o jaderných zařízeních, která je beze sporu možno považovat za potencionálně nebezpečná zařízení. Je sice pravda, že v rámci Atomového zákona je rozhodováno o řadě skutečností, které se týkají „každodenního" provozu jaderných zařízení, při kterých účast veřejnosti není nutná. Na druhou stranu by Atomový zákon měl alespoň v omezené míře umožnit veřejnosti být účastníkem řízení při rozhodování v zásadních otázkách jako je právě rozhodování o umístění a výstavbě jaderných zařízení. Vyloučení účasti veřejnosti z rozhodování o povolování dle atomového zákona je dle mého názoru i v rozporu i s požadavky čl. 6 Aarhuské úmluvy. Dle mého názoru by veřejnost měla mít možnost být účastníkem při rozhodování dle Atomového zákona, a to nejméně v počátečním stádiu, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná[7].

Stávající znění Atomového zákona tak nesystematicky vylučuje veřejnost z rozhodování o potencionálně nebezpečných stavbách jaderných zařízení. Dle mého názoru by dle de lege ferenda veřejnost měla mít možnost být účastníkem v těch řízeních dle Atomového zákona, ve kterých se rozhoduje o povolení stavby nových jaderných zařízení.

Literature:

- Stanovisko vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 580).
- Dudová, J., Jančářová, I., Pekárek, M., Průchová, I., Právo životního prostředí. 2. díl., 2. přeprac. vyd., Brno : Masarykova univerzita, 2006,
- Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2007.

Contact – email
marlik@seznam.cz

[7] Čl. 6 odst. 4 úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování.

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

PRÁVNÍ NÁSLEDKY ZMĚN PODMÍNEK ROZHODNÝCH PRO POVOLOVÁNÍ AKTIVIT

ILONA JANČÁŘOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language
Ke střetu zájmů v území může dojít nejen při rozhodování o projektovaných aktivitách, ale též v důsledku změn podmínek, za nichž byl provoz dané činnosti povolen. Cílem příspěvku je zamyslet se nad možnými následky těchto změn v režimu vybraných zvláštních právních předpisů na ochranu životního prostředí i v dalších souvislostech.

Key words in original language
Životní prostředí; povolování aktivit; činnosti v území.

Abstract
The crash of interests in usage of a specific site can be encountered not only in procedures permitting a projected activity but also when conditions, based on which the projected activity was permitted, have changed. The aim of the contribution is to show possible legal consequences of this change in the regime of selected environmental acts.

Key words
Environment; Permit to operate; Environmental protection.

Zájmy ochrany životního prostředí jsou kromě jiných prostředků právní regulace zabezpečovány administrativními nástroji v podobě různých povolení a závazných stanovisek či stanovisek, vydávaných orgány ochrany životního prostředí a dalšími správními úřady za účelem realizace konkrétních aktivit. V rámci rozhodovací činnosti tyto úřady vycházejí při posuzování vhodnosti dané aktivity v konkrétní lokalitě zpravidla ze stávající situace v území a do svých povolujících individuálních správních aktů zpravidla inkorporují podmínky, které provozovatel musí dodržovat za tím účelem, aby nedocházelo ke zhoršování stavu životního prostředí, resp. aby povolená aktivita neohrožovala životní prostředí a lidské zdraví nad míru stanovenou zákonem nebo na jeho základě. Podmínky, za nichž byla daná aktivita povolena, však nejsou neměnné. V průběhu doby může dojít k faktickým změnám v území, které je aktivitou ovlivňováno, a to buď v důsledku nedodržování stanovených podmínek provozovatelem dané aktivity, vlivem realizace povolené činnosti v mezích platného rozhodnutí anebo i v důsledku přirozených faktorů nesouvisejících s provozovanou aktivitou. K formálním změnám podmínek provozu může docházet i vlivem přijatých změn platné právní úpravy. Cílem tohoto příspěvku je zamyslet se nad vybranými situacemi a především nad způsobem, jakým na ně reaguje platná právní úprava.

Povolování aktivit z hlediska ochrany životního prostředí může mít podobu jak samostatného správního rozhodnutí, tak i závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu, které patří mezi podklady správního rozhodnutí a není samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nicméně může proti němu směřovat odvolání a případné nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení.

Předpokládejme však, že daná aktivita byla řádně povolena a předmětné rozhodnutí není nezákonné. Přesto mohou nastat situace, kdy realizace řádně povolené aktivity má za následek takové negativní změny na složkách životního prostředí, které přesahují právem objektivně stanovené meze, při jejichž překročení dochází k poškozování životního prostředí, a tudíž vzniká protiprávní stav. Příčiny změn podmínek, za nichž byla předmětná aktivita povolena, mohou být různé. Jedná se zejména o

a. protiprávní změny stavu životního prostředí v důsledku nedodržování podmínek povolení,

b. nechtěné změny stavu životního prostředí v důsledku realizace povolené aktivity,

c. přirozené změny stavu životního prostředí, které jsou v rozporu s realizací povolené aktivity.

Kromě faktických změn stavu životního prostředí, může dojít i ke změnám podmínek právních v souvislosti se změnami v právní úpravě, nicméně tato varianta změn stojí mimo rámec tohoto příspěvku.

Relativně ucelenou a jednotnou podobu má platná právní úprava v případech, kdy provozovatelé povolených aktivit nedodržují své povinnosti a podmínky vydaného povolení. Jak zákon o ovzduší č. 86/2002 Sb., v platném znění (dále jen zákon o ovzduší), tak zákon č. 254/2001 Sb., o vodách v platném znění na tuto situaci reagují možností uložit opatření k nápravě a popřípadě sankce v podobě pokuty. Oba zákony počítají i s možností nařídit zastavení provozu. Zákon o vodách však na rozdíl od zákona o ovzduší umožňuje zrušit vydané povolení k nakládání s vodami, jestliže při jeho výkonu dojde k závažnému nebo opakovanému porušení povinností na úseku ochrany vod. Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny v platném znění reaguje na změnu stavu přírodních složek v důsledku neoprávněných zásahů kromě pokut i povinností jejich navrácení do původního stavu resp. provedení náhradních opatření, což má obdobný význam jako uložení opatření k nápravě v režimu obou výše zmíněných předpisů. Ačkoliv systematika zákona je vzhledem k nim odlišná, nechybí zde ani možnost omezit nebo zakázat činnost, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, zakotvená v § 66, jakož i možnost změnit, případně i zrušit vydané

rozhodnutí z vlastního podnětu orgánu ochrany přírody nebo na návrh dle ustanovení § 84[1].

V případech výše popsaných ad b) může dojít k situaci, že navržená aktivita byla v daném území povolena z hlediska ochrany všech dotčených složek životního prostředí, později se však ukázalo, že v důsledku její realizace v mezích daných povolením, dochází ke zhoršování, resp. poškozování některé ze složek životního prostředí. K takové situaci může dojít i proto, že v daném území bylo například současně povoleno více zdrojů znečištění vod, jež překračuje vstřebávací kapacitu té složky životního prostředí, do níž je vypouštěno. Je zřejmé, že rozhodování o povolení těchto aktivit pravděpodobně mělo předvídat možné následky jejich realizace a neopíralo se o kvalitní odborné posouzení ve vztahu k ukazatelům a hodnotám přípustného stupně znečištění povrchových vod, jakož i požadavku volby nejlepší dostupné technologie. Jestliže však nebylo jako nezákonné zrušeno, jak by v takové situaci bylo možno postupovat, jestliže je třeba zabránit poškozování dané složky životního prostředí? V této souvislosti je třeba zdůraznit, že tato povinnost spočívající v zajištění stanovené kvality životního prostředí ve většině případů vyplývá i z požadavků komunitárního práva a souvisí s dalšími nástroji na ochranu životního prostředí, jakými jsou například koncepční nástroje právní regulace.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách v platném znění (dále jen zákon o vodách) neumožňuje uložit opatření k nápravě znečišťovateli, který neporušil žádnou povinnost k ochraně vod (s výjimkou případů privatizačních projektů upravených v § 42 odst. 2).[2] Na druhé straně obsahuje ustanovení, týkající se samotného povolení k nakládání s vodami. Předně povolení k nakládání s vodami se vydává na časově omezenou dobu; konkrétně vypouštění odpadních vod nemůže být vydáno na dobu delší než 10 let.[3]

---

[1] Orgán ochrany přírody může z vlastního podnětu nebo na návrh po provedeném řízení jím vydané rozhodnutí změnit, popřípadě zrušit

a) dojde-li ke změně skutečností rozhodných pro vydání rozhodnutí

b) vyžadují-li to zájmy přírody a krajiny chráněné tímto zákonem, zejména vznikla-li nebo hrozí-li vážná ekologická újma

c) nedodržuje-li oprávněný opětovně podmínky rozhodnutí nebo povinnosti stanovené v něm orgánem ochrany přírody

d) nevyužívá-li oprávněný rozhodnutí bez zvláštního důvodu po dobu delší dvou let

e) dochází-li při činnosti vykonávané na základě rozhodnutí k porušování ustanovení tohoto (ZOPK) zákona nebo k podstatnému poškozování jiných oprávněných zájmů v ochraně přírodního prostředí

[2] Viz § 42 odst. 1 vodního zákona

[3] § 9 odst.

Dobu platnosti povolení k nakládání s vodami lze prodloužit pouze tehdy, pokud se nezměnily podmínky, za kterých bylo povolení uděleno. Uplynutí času tak samo o sobě zakládá jednu z možností, jak reagovat na změněné podmínky. Nutno zdůraznit, že vodoprávní úřad zde nemá možnost jiné volby než neprodloužit výše uvedené povolení, pokud dospěje k závěru, že ke změně podmínek opravdu došlo. V souvislosti s tím hraje důležitou roli i kontrola správnosti rozhodování o prodloužení povolení k nakládání s vodami prostřednictvím účastenství různých zainteresovaných subjektů podle § 115 zákona o vodách, včetně občanských sdružení při splnění zákonem stanovených podmínek.

Vedle dočasného charakteru povolení k nakládání s vodami je z hlediska změněných podmínek důležité ustanovení § 12, umožňující povolení k nakládání s vodami změnit nebo zrušit. Důvodem ke změně nebo zrušení povolení může být například změna stanoveného minimálního zůstatkového průtoku nebo minimální zůstatkové hladiny podzemních vod, dojde-li ke změně právních předpisů stanovujících hodnoty ukazatelů přípustného znečištění vod nebo je-li to nezbytné ke splnění stanovených programů[4], usilujících o snížení znečištění povrchových vod a plánu oblasti povodí. Zákon počítá s tím, že pokud by cíle ochrany vod stanovené pro příslušný vodní útvar neměly být pravděpodobně dosaženy, pak odpovídající povolení k nakládání s vodami musí být přešetřena a vodoprávní úřad může platné povolení k nakládání s vodami změnit nebo zrušit při naplnění jednoho či více důvodů, zakotvených v ustanovení § 12.

V neposlední řadě by bylo možno neuspokojivou situaci v území dosahující závažného ohrožení nebo znečištění povrchových nebo podzemních vod řešit i v režimu ustanovení § 42 odst. 4, ovšem za předpokladu, že provozovatel činnosti neporušil své povinnosti k ochraně vod. V tom případě může vodoprávní úřad zabezpečit nezbytná opatření k nápravě hrazená z prostředků zvláštního účtu zřizovaného krajem. Svým způsobem by se tak jednalo o nápravu závadného stavu způsobeného nedostatky v rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy za veřejné finanční prostředky.

Na úseku ochrany ovzduší podobnou možnost změnit nebo zrušit vydané povolení, resp. závazné stanovisko právní úprava obecně nezaložila, nicméně zákon č. 86/2002 Sb., o ovzduší v platném znění obsahuje i specifický způsob regulace pro případy smogové situace a rovněž v ustanovení § 17 odst. 4 počítá s možností vydat povolení nebo závazné stanovisko na časově omezenou dobu. Kromě toho novela zákona o ovzduší č. 483/2008 Sb. zavedla možnost zpřísnit stávající nebo stanovit další podmínky provozu, jestliže je v dané oblasti překračována přípustná úroveň znečištění ovzduší. Ustanovení § 17 odst. 9 tak představuje způsob, jak modifikovat vydané povolení, aniž by podmínkou toho bylo nedodržování povinností ze strany provozovatele povolené aktivity. Nutno

[4] § 12 odst. 1 písm.h)

zdůraznit, že toto ustanovení není obecně aplikovatelné na všechny zdroje znečištění ovzduší, ale vztahuje se pouze na ostatní zdroje znečišťování ovzduší ve smyslu zakotvené kategorizace zdrojů a navíc tímto způsobem lze omezit pouze emise tuhých znečišťujících látek.

Pokud je v daném území třeba snížit emise znečišťujících látek nebo jejich skupin, jsou pro tyto oblasti zpracovávány programy snižování emisí na národní, krajské a případně i místní úrovni. Zákon o ovzduší počítá s tím, že tyto programy mohou být realizovány na základě dohod mezi orgány ochrany ovzduší a provozovateli stacionárních zdrojů. Ve snaze o řešení problémů souvisejících s místními nepříznivými vlivy na imisní situaci může provozovatel stacionárního zdroje přistoupit na plnění zpřísněných emisních limitů, avšak teprve na základě dohody.

Výše uvedené postřehy týkající se řešení rozporu mezi povolenou aktivitou a změnou stavu složek životního prostředí je v závěru třeba doplnit i o řešení obsažené v zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci v platném znění. Tento zákon počítá s tím, že vydané integrované povolení bude předmětem přezkoumání v pravidelných osmiletých intervalech. Jak sám zákon v ustanovení § 18 odst. 1 uvádí, jedná se o přezkum, "zda nedošlo ke změně okolností, které mohou vést ke změně závazných podmínek integrovaného povolení. Navíc toto povolení musí být přezkoumáno mj. vždy, je-li znečištění v důsledku provozu zařízení tak značné, že významně přesahuje standard kvality životního prostředí a nelze se k němu přiblížit jinak než změnou závazných podmínek provozu zařízení. Na základě přezkoumání integrovaného povolení lze provozovateli uložit opatření k nápravě, vyzvat jej k podání žádosti o změnu integrovaného povolení v přiměřené lhůtě nebo vydat rozhodnutí o zastavení provozu nebo jeho části.

Z výše uvedeného je zřejmé, že nástroje právní regulace obsažené v právní předpisech v oblasti ochrany ovzduší a vod jsou primárně zaměřeny na to, aby provozovatel dodržoval své zákonem anebo na základě zákona stanovené povinnosti. Zatímco právní regulace chování znečišťovatele se na jedné straně vztahuje zejména k dodržování stanovených povinností a podmínek realizace jeho činnosti v návaznosti na vypouštění znečišťujících látek do životního prostředí, kvalita stavu jednotlivých složek životního prostředí je zajišťována především v rámci rozhodovací činnosti povolující danou aktivitu v určitém území ze strany příslušných orgánů státní správy.

Na druhé straně, právě s ohledem na mezinárodní závazky a požadavky komunitárního práva, přibývá ustanovení umožňujících vázat korekce povoleného chování znečišťovatele k dosaženému či očekávanému stavu složky životního prostředí, resp. kvalitě vnějšího ovzduší anebo kvalitě či množství povrchových a podzemních vod, jejíž zhoršování by mohlo být mnohdy přičítáno spíše nekvalitnímu výkonu veřejné správy než porušování právních povinností ze strany znečišťovatele.

Obdobná konstrukce právní odpovědnosti za chování znečišťovatele ve vztahu k výslednému stavu přírodní složky v daném území byla použita již od okamžiku jeho vzniku v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v platném znění (dále též ZOPK). Například v případě povoleného zásahu do významného krajinného prvku se ukáže, že v daném místě se vyskytuje zvláště chráněný živočišný či rostlinný druh. Základním pravidlem pro ochranu těchto druhů je zákaz jakkoliv je dle § 49 a 50 ZOPK poškozovat či škodlivě zasahovat do jejich přirozeného vývoje. Pokud by se jednalo o povolení výstavby, pak by nebylo možné se uvolnit z tohoto základního pravidla ve vztahu k běžnému obhospodařování nemovitosti podle ustanovení §§ 49 odst. 2 a 50 odst. 3 ZOPK.

Pokud by se zvláště chráněný druh v daném místě vyskytoval v době vydání rozhodnutí, pak by zřejmě šlo o vadný akt, který by mohl být v rámci řádného i mimořádného přezkumného řízení zrušen s možností požadovat náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Pokud však nedojde k jeho zrušení, takový akt je platný a zavazuje subjekty, které jsou adresáty práv a povinností z něj vyplývajících. Na druhé straně jsou i situace, kdy rozhodnutí nemusí být zatíženo vadami a přesto jeho realizace bude v rozporu se zájmem na ochraně zvláště chráněných druhů, když se tyto v daném území usídlili teprve po vydání povolujícího rozhodnutí.

Investor se pak dostává do značně obtížného postavení, kdy mu jeho činnost byla na jedné straně povolena rozhodnutím stavebního úřadu, vycházejícího ze závazného stanoviska orgánu ochrany přírody k zásahu do významného krajinného prvku, a na druhé straně je její realizace zakázána přímo ze zákona z titulu ochrany zvláště chráněných druhů, přičemž regulace chování znečišťovatele je vztažena k výslednému stavu části životního prostředí. Kromě této povinnosti obsažené v § 49, resp. § 50, zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje v ustanovení § 66 možnost činnost, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, omezit či zakázat. Bude tedy realizace činnosti v rámci vydaného povolení považována za neoprávněný zásah s následnou možností uložení sankce spolu s povinností navrátit do původního stavu poškozenou či nedovoleně změněnou část přírody či uložení omezení, resp. zákazu této činnosti?

I když by se dalo polemizovat o výkladu "nedovolené změny", rozhodovací praxe[5] nasvědčuje tomu, že ustanovení § 66 lze aplikovat nejen v případech, kdy je daná aktivita realizována v rozporu s vydaným povolením, ale i tehdy, aniž by provozovatel porušoval pravidla pro její výkon, a to právě proto, že povinnosti v ochraně přírody jsou vztaženy k chráněnému objektu. Právním důsledkem změněných podmínek v území by pak mělo být přizpůsobení dané aktivity v tom smyslu, že nebude škodlivě zasahováno do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů včetně jejich biotopu. Jedinou možností, jak pokračovat v předmětné aktivitě, by bylo

[5] Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17.1.2002 č.j. 7 A 179/2000-74

získání výjimky ve smyslu ustanovení § 56, což ve většině podnikatelských záměrů nebude reálné z důvodu absence převažujícího veřejného zájmu.

Ustanovení § 84 ZOPK o změně, resp. zrušení rozhodnutí by bylo možno aplikovat pouze tehdy, kdyby závazné stanovisko bylo vydáno formou samostatného rozhodnutí, neboť orgán ochrany přírody může z vlastního podnětu nebo na návrh po provedeném řízení změnit, popřípadě zrušit pouze jím vydané rozhodnutí.

Pokud by se jednalo o závazné stanovisko, které je podkladem pro vydání rozhodnutí dle jiného právního předpisu, pak v režimu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ke změně (a v případě kulturního nálezu až ke zrušení) povolení dané aktivity by mohlo dojít z důvodu nepředvídaného nálezu zvláště chráněných částí přírody, resp. kulturně cenných předmětů a detailů stavby. Stavební zákon zakotvuje povinnost stavebníka neprodleně oznámit nález stavebnímu úřadu a orgánu ochrany přírody nebo státní památkové péče a zároveň učinit opatření nezbytná k tomu, aby nález nebyl poškozen nebo zničen, a práce v místě nálezu přerušit. Příslušné orgány mohou stanovit opatření k nápravě a rozhodnout o přerušení prací až do odvolání tohoto přerušení. Zajímavá je skutečnost, že stavební zákon umožňuje, aby stavebník uplatnil nárok na náhradu nákladů, které mu vznikly v důsledku přerušení prací, opatření k ochraně nálezu a změny vydaného stavebního povolení. Naproti tomu ZOPK v ustanovení o omezení či zákazu činnosti ani u změn vydaných rozhodnutí o náhradách neuvažuje.

Proto v případě, kdy se jedná o činnost povolenou v režimu stavebního zákona, právní úprava dává stavebníkovi možnost, aby iniciativně podnikl kroky k ochraně přírody s nárokem na náhradu nákladů. Pokud tak neučiní, vystavuje se riziku, že jeho činnost může být omezena či zastavena bez nároku na náhradu nákladů a navíc s povinností uvedení poškozené části přírody do původního stavu.

Výše zmíněná rozporuplnost mezi vydaným rozhodnutím povolujícím danou aktivitu v území a zákonnou povinností nepoškozovat součásti životního prostředí v rozsahu a způsobem, při němž dochází k naplnění pojmu ekologické újmy, se zřetelně promítla i v zákoně č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě v platném znění (dále jen zákon o ekologické újmě). V jeho režimu je předpokladem vzniku povinnosti provádět preventivní nebo nápravná opatření ve smyslu ustanovení § 5 mimo jiné "výkon provozní činnosti neuvedené v příloze č. 1 v rozporu s právními předpisy". O jaké předpisy se v tomto případě jedná - o předpisy, v jejichž režimu byla daná aktivita povolena, nebo rovněž i o zákon o ochraně přírody a krajiny?[6]

[6] Někteří autoři uvádějí, že se může jednat o porušení jakéhokoliv předpisu včetně samotného zákona na ochranu přírody a krajiny. Viz Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o

Kdyby provozovatel svou provozní činností způsobil ekologickou újmu na chráněných druzích volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin, pak se dle mého názoru musel vždy dopustit protiprávního jednání, a to konkrétně porušení povinností vyplývajících zejména z ustanovení § 49 a 50, pokud se jedná o zvláště chráněné druhy, a popřípadě i § 5 ZOPK, které by navíc muselo dosáhnout takové intenzity, aby bylo kvalifikováno jako ekologická újma. Její způsobení si totiž lze těžko představit bez toho, aby nebyly narušeny základní podmínky ochrany těchto druhů. Výklad a aplikaci předmětných ustanovení poněkud znesnadňuje složitost a jistá neprovázanost mezi oběma právními předpisy, když ZOPK používá pojem zvláště chráněné druhy a zákon o ekologické újmě chráněné druhy, jimž odpovídají odlišné seznamy, které se však ve značné míře překrývají.

Nicméně i zde je třeba v souvislosti s činnostmi realizovanými v režimu stavebního zákona pamatovat na povinnost oznámit nepředvídaný nález příslušnému úřadu. Její nesplnění lze bezpochyby označit jako rozpor s právními předpisy doprovázený povinností nést odpovídající odpovědnostní následky.

Zajímavé řešení, které se však týká pouze běžného obhospodařování pozemků s výskytem kriticky nebo silně ohrožených druhů rostlin, přinesla poslední novela zákona o ochraně přírody a krajiny. Na základě novelizovaného ustanovení § 49 odst. 4 může vlastník nebo nájemce dotčeného pozemku uzavřít dohodu o způsobu hospodaření na tomto pozemku, která nahrazuje výjimku podle § 56.

Z výše uvedeného je zřejmé, že česká právní úprava obsahuje dostatek efektivních nástrojů, kterými lze korigovat výše popsané situace změn podmínek rozhodných pro povolování aktivit ve prospěch ochrany životního prostředí. Jedná se zejména o časově limitovaná povolení, možnost jejich změny či zrušení, opatření k nápravě anebo zastavení či omezení činnosti. Zejména v poslední době jsou do právní úpravy zahrnuty možnosti uzavírat se soukromoprávními subjekty veřejnoprávní dohody o způsobu realizace předmětné aktivity.

Ve výše popsaných situacích dochází k jasnému střetu zájmu na realizaci vydaného oprávnění a na jedné straně a zájmu na ochraně životního prostředí na straně druhé, zdůrazněném navíc nezbytností plnit mezinárodní závazky a požadavky vyplývající z komunitárního práva. Nejúčinnějším řešením by bylo těmto střetům předcházet již ve fázi rozhodování o povolení, které by mělo vycházet z kvalitních odborných posouzení stávajícího stavu a analýz a zhodnocení možných dopadů realizace povolené činnosti. Pokud nebude zajištěn kvalitní výkon státní správy, pak je nezbytné využít právních prostředků omezujících realizaci povolené

---

předcházení ekologické újmě a o její nápravě s komentářem, souvisícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti, Leges Praha, 2009, s. 81

aktivity, a to právě s ohledem na mezinárodně první závazky a odpovědnost státu za prosazení požadavků stanovených právem komunitárním. Proto právní úprava musí obsahovat řešení, které umožní ochranu životního prostředí na úkor oprávněného zájmu znečišťovatele, resp. provozovatele dané činnosti.

V tomto ohledu preference obecného zájmu na ochraně životního prostředí před zájmem na realizaci povolené činnosti je v souladu s Listinou základních práv a svobod č. 2/1993 Sb., zejména s čl. 11 odst.3[7] a čl. 35 odst. 3[8]. Jak vyplynulo z usnesení Ústavního soudu II.ÚS 142/02 ze dne 28.5.2002, tento problém dokonce ani "nelze chápat tím způsobem, že proti sobě stojí zájem a právo jednotlivce na realizaci podnikatelského záměru a veřejný zájem (v daném případě na ochraně obecně nebo zvláště chráněných částí přírody), ale tak, že ve smyslu čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod může být právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost omezeno podmínkami a omezeními, které stanoví zákon". Navíc, pokud k poškozování či ohrožování životního prostředí dochází právě v důsledku realizace povolené činnosti, měl by to být v souladu s principem prevence a principem znečišťovatel platí právě provozovatel, kdo v zájmu ochrany životního prostředí bude muset korigovat své chování.

Contact – email
ilona.jancarova@law.muni.cz

[7] Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

[8] Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

POZEMKOVÉ ÚPRAVY A ŘEŠENÍ STŘETŮ ZÁJMŮ V ÚZEMÍ

JAROSLAV KNOTEK

Ústav aplikované a krajinné ekologie, Agronomická fakulta, Mendelova univerzita, Česká republika

Abstract in original language
Příspěvek se zaměřuje na právní problematiku řešení střetů různých zájmů v rámci pozemkových úprav. Důraz je kladen na možnosti vyplývající z procesu projednávání. Součástí příspěvku jsou i příklady potencionálních zájmů v území a řešení jejich střetů v pozemkových úpravách.

Key words in original language
Střet zájmů; pozemkové úpravy.

Abstract
The paper focuses on legal issues addressing the various conflicts of interests in land arrangements. Emphasis is placed on the opportunities arising from the process of negotiation and approval of land arrangements. Part of the paper are examples of potential interest in the territory and solution of their conflicts in the land arrangements.

Key words
Conflict of interests; land arrangements.

Jedním z prostředků využitelných pro řešení střetů zájmů v území jsou bezesporu pozemkové úpravy. Pozemkovými úpravami se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V těchto souvislostech se k nim uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena. Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny.

Předmětem pozemkových úprav jsou všechny pozemky v obvodu pozemkových úprav bez ohledu na dosavadní způsob využívání a existující vlastnické a užívací vztahy k nim.[1] Pokud je nutné vyřešit pouze některé

[1] Pozn. Rozsah zájmového území ovšem může být v některých případech i větší než vymezený obvod pozemkových úprav (tj. zpravidla v rámci jednoho katastrálního území). Například z důvodu ochrany daného území před vodní erozí a před povodněmi nebo pro řešení dalších opatření v oblasti vod. Viz Jeníčková, H.: Plán společných zařízení a limity dané obvodem pozemkových úpravy a nedostatečná formální závaznost plánu jako úředního dokumentu, Pozemkové úpravy, číslo 66, 2008, str. 4 - 5.

hospodářské potřeby (např. urychlené scelení pozemků, zpřístupnění pozemků apod.) nebo ekologické potřeby v krajině (např. lokální protierozní nebo protipovodňové opatření atd.) nebo když se pozemkové úpravy mají týkat jen části katastrálního území, provádějí se formou jednoduchých pozemkových úprav. Ve všech ostatních případech se pozemkové úpravy provádějí formou komplexních pozemkových úprav. Z pohledu řešení střetů zájmů v území mají sice význam jak komplexní, tak i jednoduché pozemkové úpravy, přesto je zřejmé, že potenciál a význam komplexních pozemkových úprav je pro řešení střetů zájmů v území vyšší. Specifické postavení pozemkových úprav je dáno rovněž i tím, že výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako nezbytný podklad pro územní plánování. Po právní stránce je proces pozemkových úprav upraven zákonem č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pozemkových úpravách).

Z výše uvedeného účelu a obsahu pozemkových úprav je zřejmé, že se jedná o proces, který je jak po obsahové stránce, tak po stránce organizace velmi složitým řízením. Klade proto velké nároky především na pozemkové úřady, které se musí vypořádat s mnoha nejrůznějšími, často protichůdnými, zájmy v daném území tak, aby byla co nejlépe naplněna dikce zákona o pozemkových úpravách. S ohledem na složitost uvedeného procesu je pro co možná nejvíce pozitivní efekt plynoucí z pozemkových úprav naprosto nezbytná vzájemná koordinace mezi pozemkovým úřadem, jednotlivými dotčenými správními úřady, obcí v jejichž územním obvodu jsou pozemky zahrnuté do obvodu pozemkových úprav (příp. i obcí s jejichž územním obvodem sousedí pozemky zahrnuté do obvodu pozemkových úprav) a samozřejmě v první řadě zejména vlastníky dotčených pozemků[2] a vůbec všemi fyzickými a právnickými osobami, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům mohou být řešením pozemkových úprav přímo dotčena (příp. i stavebníky, je-li provedení pozemkových úprav vyvoláno v důsledku stavební činnosti).[3] Jak z pohledu účelu pozemkových úprav, tak i

[2] Podle znění § 3 odst. 3 a 4 zákona o pozemkových úpravách lze pozemky určené pro těžbu vyhrazených nerostů na základě stanoveného dobývacího prostoru, pozemky určené pro obranu státu, pozemky zastavěné stavbou ve vlastnictví státu, pozemky vodních toků, pozemky chráněné podle zvláštních předpisů (tj. např. zvláště chráněná území), dále rovněž pozemky zastavěné stavbou, která není ve vlastnictví státu, pozemek funkčně související s touto stavbou včetně přístupové cesty, oplocené pozemky, zejména zahrady, pozemky v zastavěném území, pozemky v zastavitelných plochách a pozemky, na nichž se nacházejí hřbitovy, řešit v pozemkových úpravách jen se souhlasem jejich vlastníka. Pozemky s prokazatelně sníženým zemědělským využitím, např. zvýšenou balvanitostí, zvýšeným výskytem stožárů elektrického zařízení či potřebou odvodnění, lze v pozemkových úpravách směňovat jen se souhlasem dotčených vlastníků.

[3] Významnou dotčenou skupinou jsou v případě pozemkových úprav rovněž nájemci půdy, kteří hospodaří v ČR na 86 % obhospodařované půdy, a to proto, že po jejím ukončení musí zaniknout nájemní smlouvy a je třeba je uzavřít znovu. Mazín, A.: Pozemkové úpravy a ochrana půdy, Pozemkové úpravy, číslo 65, 2009, str. 1 – 2.

zúčastněných subjektů, je více než zřejmé, že nejrůznější zájmy prolínající se v daném území mohou mít podobu jak veřejných zájmů, tak i zájmů ryze soukromých. Veřejných zájmů může být v pozemkových úpravách řešena celá řada. Mezi často řešené veřejné zájmy patří požadavky vyplývající z ochrany přírody a krajiny, ochrany půdního fondu, vodního hospodářství (tj. zejména ochrany před povodněmi, protierozních opatření a revitalizace vodních toků), nového uspořádání cestní sítě, zajištění předpokladů pro vybudování nové infrastruktury atd.[4]

Řízení o pozemkových úpravách zahajuje vždy pozemkový úřad, přičemž se zahájení řízení oznamuje veřejnou vyhláškou.[5] O zahájení řízení pozemkový úřad rovněž písemně vyrozumí všechny dotčené správní úřady.[6] Právě vyrozumění a následné aktivní vystupování dotčených správních úřadů je dle mého jedním ze zásadních předpokladů pro optimální výsledek pozemkových úprav. Dotčené správní úřady se v každém případě musí o pozemkových úpravách dozvědět včas, aby měly dostatečnou možnost stanovit podmínky k ochraně veřejných zájmů, které v rámci své činnosti hájí. Součástí vyrozumění by měla být tam, kde je to vyžaduje zákon o pozemkových úpravách, rovněž i žádost pozemkového úřadu o souhlas s řešením pozemků podléhajících zvláštní ochraně.[7] Přestože zákon o pozemkových úpravách nestanoví pro vyrozumění žádnou lhůtu, mělo by k němu dojít bezprostředně po provedení oznámení. Dotčené správní úřady pak mají podle § 6 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách na stanovení podmínek k ochraně svých zájmů 30 dnů od obdržení

---

[4] Blíže k veřejnému zájmu vyplývajícímu z ochrany přírody a krajiny viz Knotek, J.: Pozemkové úpravy a ochrana přírody a krajiny, In: *Komplexní pozemkové úpravy - XII. celostátní odborný seminář, Strážnice 2. - 4. května 2007* (ed. Burian, Z.), Ministerstvo zemědělství ČR - Ústřední pozemkový úřad a Českomoravská komora pozemkových úprav, Praha, 2007, str. 61 – 66; Pittnerová, B., Sklenička, P.: Pozemkové úpravy v územích s dochovanou středověkou krajinnou strukturou – plužinou, In: *Konference krajinné inženýrství 2008*, Česká společnost krajinných inženýrů, Praha, 2008, str. 300 - 305. ISBN 978-80-903258-7-6.

[5] Podstatnou skutečností je, že se podle znění § 6 odst. 7 zákona o pozemkových úpravách na řízení o pozemkových úpravách a rozhodování v něm nevztahují lhůty pro rozhodování podle správního řádu.

[6] V § 6 odst. 6 zákona o pozemkových úpravách se uvádí jejich příkladný výčet, tj. příslušný katastrální úřad, orgán územního plánování, stavební úřad, orgán ochrany zemědělského půdního fondu, orgán ochrany přírody, vodohospodářský orgán a orgán státní správy lesů, s tím, že dotýká-li se řízení o pozemkových úpravách zájmů chráněných předpisy o obraně a bezpečnosti státu, o péči o zdraví lidu a jiných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy, pozemkový úřad vyrozumí i další dotčené správní úřady.

[7] Viz znění § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách, z něhož vyplývá, že pozemky určené pro těžbu vyhrazených nerostů na základě stanoveného dobývacího prostoru, pozemky určené pro obranu státu, pozemky zastavěné stavbou ve vlastnictví státu, pozemky vodních toků a pozemky chráněné podle zvláštních předpisů (tj. např. zvláště chráněná území) lze řešit v pozemkových úpravách jen se souhlasem příslušného správního úřadu (samozřejmě vedle souhlasu vlastníka pozemku).

vyrozumění. Na druhou stranu pak mají v § 9 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách stanovenu povinnost společně se správci podzemních a nadzemních zařízení poskytovat pozemkovému úřadu v dohodnutých termínech bezplatně potřebné údaje a informace nezbytné pro řízení o pozemkových úpravách. Je zřejmé, že tato počáteční fáze procesu pozemkových úprav slouží především pro shromáždění veškerých potřebných informací o území a současně identifikaci potencionálních střetů zájmů v území.

Pozemkový úřad v počáteční fázi rovněž svolává úvodní jednání, které slouží k seznámení účastníků s účelem, formou a předpokládaným obvodem pozemkových úprav. Účastníci řízení mohou samozřejmě aktivně vystupovat v řízení jak ve vztahu k zájmům společným, tak i ryze soukromým. Vlastníci pozemků řešených v pozemkových úpravách si na úvodním jednání zpravidla zvolí na dobu provádění pozemkových úprav tzv. sbor zástupců (dále jen „sbor“), který je může ve vymezeném rozsahu zastupovat a účastnit se zpracování návrhu pozemkových úprav. Pozemkový úřad na úvodní jednání obvykle nezve zástupce dotčených správních úřadů. Pokud je to ovšem významné, může se zástupce dotčeného správního úřadu stát členem komise pro zjišťování průběhu hranic pro účely pozemkových úprav (pozn. komise je primárně složená z pracovníků pozemkového úřadu, katastrálního úřadu, zpracovatele návrhu a zástupců obcí). Jejich účast v komisi je na místě především tehdy, jsou-li do (z) obvodu pozemkových úprav zahrnuty (vyčleněny) pozemky, které je možné v pozemkových úpravách řešit pouze se souhlasem příslušného správního úřadu.

Pozemkový úřad zajišťuje v další fázi zpracování návrhu pozemkových úprav, přičemž návrhu nového uspořádání pozemků vlastníků předchází zpracování plánu společných zařízení. Právě do plánu společných zařízení se nejvíce promítají nejrůznější veřejné (příp. obecní či společné) zájmy.[8] Společná zařízení tvoří zejména opatření sloužící ke zpřístupnění pozemků jako polní nebo lesní cesty, mostky, propustky, brody, železniční přejezdy a podobně; protierozní opatření pro ochranu půdního fondu jako protierozní meze, průlehy, zasakovací pásy, záchytné příkopy, terasy, větrolamy, zatravnění, zalesnění a podobně; vodohospodářská opatření sloužící k neškodnému odvedení povrchových vod a ochraně území před záplavami jako nádrže, rybníky, úpravy toků, odvodnění, ochranné hráze, suché poldry a podobně; opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí, zvýšení ekologické stability jako místní územní systémy ekologické stability, doplnění, popřípadě odstranění zeleně a terénní úpravy a

[8] Veřejné zájmy přitom mohou být značně široké, jako např. zájmy ochrany přírody a krajiny. Blíže viz Knotek, J.: Ochrana přírody v plánu společných zařízení, In: *Konference krajinné inženýrství 2008*, Česká společnost krajinných inženýrů, Praha, 2008, str. 306 - 310. ISBN 978-80-903258-7-6.

podobně.[9] Vlastní zpracování konceptu plánu společných zařízení je týmová práce vybraného projektanta, pozemkového úřadu a zástupců obce (příp. zpracovatele územně plánovací dokumentace) a dalších specialistů.[10] Na nich pak je identifikace konkrétních střetů zájmů v území a hledání nejlepšího možného řešení, ať již cestou určení priorit mezi nimi či snahou o řešení v podobě polyfunkčního využití území.[11] Pro řešení případných střetů zájmů mezi jednotlivými veřejnými, společnými či soukromými zájmy je významné, že podle znění § 9 odst. 20 zákona o pozemkových úpravách má pozemkový úřad povinnost svolat nejméně jednou za 6 měsíců kontrolní den, na který zve zástupce obce, sboru a dotčených správních úřadů. Právě v zájmu zahrnutí a zohlednění svých vznesených požadavků by se měly zástupci všech výše uvedených subjektů účastnit svolaných kontrolních dnů. Zástupci dotčených správních úřadů pak především těch, při kterých je již k dispozici projektantem vypracovaný návrh plánu společných zařízení.

Pozemkový úřad předkládá v souladu se zněním § 9 odst. 10 zákona o pozemkových úpravách dotčeným správním orgánům zpracovaný plán společných zařízení k vydání souhlasného stanoviska, které nahrazuje opatření (rozhodnutí, souhlas, povolení výjimky) podle zvláštních právních předpisů.[12] Součástí plánu společných zařízení je i úvodní část obsahující zohlednění podmínek stanovených správními úřady.[13] Dotčené správní orgány se vyjadřují ke zpracovanému plánu společných zařízení ve lhůtě 30 dnů od jeho doručení. Plán společných zařízení posoudí rovněž sbor (nebo vlastníci, není-li sbor zvolen) a schválí jej zastupitelstvo obce na veřejném

---

[9] Pro společná zařízení se v souladu se zněním § 9 odst. 14 zákona o pozemkových úpravách použijí nejprve pozemky ve vlastnictví státu (pozn. specifický režim mají pozemky ve správě Pozemkového fondu jejichž původním vlastníkem byly církve, náboženské řády a kongregace) a potom ve vlastnictví obce. Pokud nelze pro společná zařízení použít jen pozemky ve vlastnictví státu, popř. obce, podílejí se na vyčlenění potřebné výměry půdního fondu ostatní vlastníci pozemků poměrnou částí podle celkové výměry jejich směňovaných pozemků. V tomto případě se pak nároky vlastníků vstupujících do pozemkových úprav úměrně snižují. Takový postup ovšem vyvolává protesty ze strany soukromých vlastníků a může v praxi znamenat značné komplikace, proto se v případě nedostatečného podílu státních a obecních pozemků volí cesta výkupu pozemků či omezení rozsahu společných zařízení na co nejnižší možnou míru.

[10] Mazín, A., V.: Zásady narovnání plánu společných opatření a jeho náležitosti, Pozemkové úpravy, číslo 57, 2006, str. 8 – 11.

[11] Tj. např. stejné území může fungovat současně jako biocentrum i ochranné pásmo vodního zdroje nebo příčná polní cesta zorněným svahem s travobylinným lemem s příkopem a doprovodnou alejí může fungovat jako místní komunikace, biokoridor a současně i zasakovací pás.

[12] Viz Knotek, J.: K formě úkonů dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách, *Časopis pro právní vědu a praxi*, číslo II., 2007, str. 14 - 19. ISSN 1210-9126.

[13] Viz bod 7 Přílohy k vyhlášce č. 545/2002 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav, ve znění pozdějších předpisů.

zasedání. Další skutečností dokládající zásadní význam tohoto dokumentu pro dané území je, že každý plán společných zařízení musí být dohodnut s úřadem územního plánování, pokud jej pořizovatel nemá v úmyslu projednat jako regulační plán nebo změnu stávajícího územního plánu obce (zasahuje-li do něj).

K optimálnímu zajištění ochrany veřejných zájmů reprezentovaných jednotlivými dotčenými správními úřady lze jen doporučit, aby byl ještě před tím, než bude zpracovaný plán společných zařízení předložen ke stanovisku dotčeným orgánům státní správy, svolán poslední kontrolní den (tj. v době, kdy je ještě reálně možné provést v návrhu nějaké změny). Příslušné dotčené správní úřady pak by měly na tuto poslední možnost k provedení případných změn důrazně upozorněny. Pro úspěšné řešení sporů v území, by mělo dle mého automaticky platit, že pokud dotčený orgán státní správy stanovil nějaké podmínky pro ochranu zájmů spadajících do jeho působnosti, měl by se takového kontrolního dne v každém případě zúčastnit jeho zástupce. Jedná se totiž prakticky o poslední možnost, jak ještě něco změnit a současně si ověřit, zda byly všechny podmínky stanovené správním úřadem zapracovány do plánu společných zařízení. Vlastníci pozemků se samozřejmě mohou zpracování plánu společných zařízení účastnit také, ale je třeba si uvědomit, ze plán společných zařízení řeší primárně veřejné a obecní zájmy, nanejvýše zájmy společné.

Při následném zpracování návrhu pozemkových úprav je naopak zpracovatel návrhu povinen již v průběhu zpracování projednávat nové uspořádání pozemků se všemi dotčenými vlastníky pozemků, kteří jsou povinni se k návrhu vyjádřit. Pokud se vlastník ve lhůtě stanovené pozemkovým úřadem k novému uspořádání pozemků nevyjádří, má se za to, že s ním souhlasí. Pozemkový úřad svolá všechny vlastníky, požádá-li o to nejméně jedna třetina vlastníků nebo sbor. Jestliže se účastník řízení na výzvu pozemkového úřadu nezúčastní jednání, kde měl možnost uplatnit své připomínky a náměty, může se k předmětu jednání vyjádřit písemně, a to nejpozději do 15 dnů po obdržení výzvy k účasti na jednání. K později uplatněným připomínkám a námětům pozemkový úřad již nepřihlíží.

V konečné fázi pozemkový úřad oznámí na úřední desce, kde je možno po dobu 30 dnů nahlédnout do zpracovaného návrhu pozemkových úprav. Návrh se též vystaví v obci, o čemž pozemkový úřad vyrozumí známé účastníky a současně jim sdělí, že v této době mají poslední možnost uplatnit k návrhu své námitky a připomínky u pozemkového úřadu. K později podaným námitkám a připomínkám se nepřihlíží. Pokud jsou na základě námitek a připomínek provedeny úpravy návrhu, je pozemkový úřad povinen vyžádat si nové vyjádření od dotčených účastníků. Po uplynutí stanovené doby pozemkový úřad svolá závěrečné jednání, na kterém zhodnotí výsledky pozemkových úprav a účastníky seznámí s návrhem, o kterém bude rozhodnuto. Následně vydá pozemkový úřad rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav. Rozhodnutí o schválení návrhu pozemkový úřad oznamuje veřejnou vyhláškou a doručí

všem známým účastníkům. Z náležitostí návrhu se k rozhodnutí doručovanému účastníkům řízení připojí jen ta písemná a grafická část návrhu, která se dotýká konkrétního účastníka řízení.[14]

Po nabytí právní moci uvedeného rozhodnutí a prověření, že proti němu nebyla podána žaloba, následně vydá pozemkový úřad rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv, popř. o zřízení nebo zrušení věcného břemene k dotčeným pozemkům. Rozhodnutí se rovněž oznamuje veřejnou vyhláškou a současně doručí katastrálnímu úřadu a všem vlastníkům pozemků a osobám dotčeným zřízením nebo zrušením věcného břemene nebo změnou zástavního práva, známým pozemkovému úřadu. Toto rozhodnutí nabývá právní moci posledním dnem 15 denní lhůty, která začíná běžet dnem vyvěšení rozhodnutí veřejnou vyhláškou. Proti rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv, popřípadě o zřízení nebo zrušení věcného břemene vydanému na základě schváleného návrhu se nelze odvolat.

Přestože může pozemkový úřad schválit návrh pozemkových úprav tehdy, pokud s ním souhlasí vlastníci alespoň tří čtvrtin výměry půdy pozemků, které jsou v pozemkových úpravách řešeny, v praxi se snaží, pokud to je možné, dosáhnout souhlasu všech dotčených vlastníků pozemků. Tento přístup je veden snahou respektovat v maximální možné míře vlastnická práva majitelů pozemků a současně i snahou docílit hladkého dokončení schvalovacího procesu a vyhnout se možným odvoláním či soudním sporům.[15]

Stávající právní úprava řízení o pozemkových úpravách dle mého představuje jednu z nejlepších cest (ne-li vůbec tu nejlepší) pro řešení řady střetů zájmů v území, a to jak střetů již existujících, tak i potencionálních. Při optimální součinnosti pozemkového úřadu, dotčených správních úřadů, obcí a vlastníků, a zdárném průběhu celého procesu pozemkových úprav,

---

[14] V případě odvolání proti rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav vyrozumí pozemkový úřad, který napadené rozhodnutí vydal, ostatní účastníky řízení o obsahu podaných odvolání veřejnou vyhláškou, a to se současným upozorněním na možnost vyjádřit se k předmětu odvolání do 7 dnů ode dne doručení veřejnou vyhláškou. Pokud odvolací orgán rozhodnutí pozemkového úřadu potvrdí, doručí jej jen odvolateli a ostatním účastníkům řízení oznámí rozhodnutí o odvolání veřejnou vyhláškou. Jestliže odvolací orgán rozhodnutí pozemkového úřadu změní nebo zruší, oznámí rozhodnutí o odvolání veřejnou vyhláškou a doručí všem známým účastníkům řízení. Obdobně se doručuje v případě použití mimořádného opravného prostředku.

[15] Pozn. Citlivý vztah k vlastnictví může být v řadě území zvýrazněn i silnou negativní zkušeností pozemkových vlastníků z minulého režimu. Budování veřejně prospěšných zařízení na cizích pozemcích totiž může i dnes vyvolávat silné emoce a být vnímáno z těchto důvodů záporně. Jako příklad z praxe lze uvést zkušenosti získané při řešení protipovodňových opatření v Olešnici: „*Restituce majetku v 90. letech neznamená, že majitel pole dokázal zapomenout na křivdy vyvlastnění v letech padesátých … To není matematika, ani ČSN. To je realita*.“ Peša, Z.: Povodeň v Olejnici 26. 6. 2006 v povodí Veselského potoka, Pozemkové úpravy, číslo 59, 2007, str. 19 – 20.

lze ve výsledku docílit nejen vyřešení střetů zájmů v území, ale především realizace mnoha pozitivních opatření, z nichž některé je možné uskutečnit právě jen na základě schválených pozemkových úprav. Základem zde ale vždy je a bude vzájemná komunikace a dostatečná informovanost a angažovanost všech dotčených subjektů, tj. jak pozemkového úřadu, tak i dotčených správních úřadů,[16] zástupců obcí a zástupců vlastníků, příp. přímo vlastníků samých (resp. fyzických a právnických osob, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům mohou být řešením pozemkových úprav přímo dotčena).

Literature:

- Jeníčková, H.: Plán společných zařízení a limity dané obvodem pozemkové úpravy a nedostatečná formální závaznost plánu jako úředního dokumentu, Pozemkové úpravy, číslo 66, 2008, str. 4 – 5.
- Knotek, J.: Pozemkové úpravy a ochrana přírody a krajiny, In: Komplexní pozemkové úpravy - XII. celostátní odborný seminář, Strážnice 2. - 4. května 2007 (ed. Burian, Z.), Ministerstvo zemědělství ČR - Ústřední pozemkový úřad a Českomoravská komora pozemkových úprav, Praha, 2007, str. 61 – 66.
- Knotek, J.: K formě úkonů dotčených orgánů v řízení o pozemkových úpravách, Časopis pro právní vědu a praxi, číslo II., 2007, str. 14 - 19. ISSN 1210-9126.
- Knotek, J.: Pozemkové úpravy a ochrana přírody a krajiny v legislativních souvislostech, Správní právo, číslo 4 - 5, ročník XL, 2007, str. 217 - 233. ISSN 0139-6005.
- Knotek, J.: Ochrana přírody v plánu společných zařízení, In: Konference krajinné inženýrství 2008, Česká společnost krajinných inženýrů, Praha, 2008, str. 306 - 310. ISBN 978-80-903258-7-6.
- Mazín, A., V.: Zásady narovnání plánu společných opatření a jeho náležitosti, Pozemkové úpravy, číslo 57, 2006, str. 8 – 11.

[16] K ochraně zájmů ochrany přírody a krajiny v pozemkových úpravách blíže viz Knotek, J.: Pozemkové úpravy a ochrana přírody a krajiny v legislativních souvislostech, Správní právo, číslo 4 - 5, ročník XL, 2007, str. 217 - 233. ISSN 0139-6005.

- Mazín, A.: Pozemkové úpravy a ochrana půdy, Pozemkové úpravy, číslo 65, 2009, str. 1 – 2.
- Peša, Z.: Povodeň v Olejnici 26. 6. 2006 v povodí Veselského potoka, Pozemkové úpravy, číslo 59, 2007, str. 19 – 20.
- Pittnerová, B., Sklenička, P.: Pozemkové úpravy v územích s dochovanou středověkou krajinnou strukturou – plužinou, In: Konference krajinné inženýrství 2008, Česká společnost krajinných inženýrů, Praha, 2008, str. 300 - 305. ISBN 978-80-903258-7-6.

Contact – email
jaroslav.knotek@uake.cz

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

LEGAL POSITION OF TENANT AND MORTGAGEE WITH REGARD TO SOLUTION OF CONFLICT OF INTERESTS IN THE LAND

TOMÁŠ KOCOUREK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language
Autor se ve svém příspěvku zabývá postavením nájemce a zástavního věřitele v řízeních a jiných postupech, v nichž je vypořádáván střet zájmů v území. Dochází k závěru, že zájmy těchto osob nejsou dostatečně chráněny, veřejné právo je povětšinou vylučuje z účasti na řízení. Naproti tomu mechanismy soukromého práva ovládající zástavní právo i nájem poskytují těmto subjektům významné záruky, ačkoliv z nich nesnímají veškeré riziko.

Key words in original language
Nájemce; Zástavní věřitel; Ekonomické zájmy; Procesní postupy; Soukromoprávní mechanismy.

Abstract
The paper deals with legal position of tenant and mortgagee in procedures concerning the solution of conflict of interests in land. The author concludes that the interests of these persons are not sufficiently protected, the public law excludes them from participation to procedure. On the other hand, the mechanisms of private law governing the mortgage and tenancy offer to tenant and mortgagee important guarantees, none the less they are obliged to bear a certain degree of risk.

Key words
Tenant; Mortgagee; Economic interests; Procedures; Private law mechanisms.

1. ÚVOD

Když se řekne střety zájmů v území, pravděpodobně se nám nejprve vybaví kolize veřejných a soukromých zájmů, které, jak dovodila judikatura, mohou nabýt rovněž kvality zájmů veřejných. Pojem soukromé zájmy nám asociuje především vlastnické právo jednotlivců k nemovitostem. Takovýto pohled by však byl značně zjednodušený, neboť pomíjí ekonomickou funkci nemovitostí. Nemovitosti jsou totiž často předmětem nájemního vztahu, jehož obsahem je přenechání práva užívat nemovitost třetí osobě. Ekonomická hodnota nemovitostí je zase podstatou zástavního práva. Řešení střetu zájmů v území tedy může mít dopad i na tyto právní vztahy. Je tomu tak v případě, kdy dochází k zásahu do práva užívat nemovitost, nebo kdy v důsledku zásahu dojde k poklesu hodnoty nemovitosti.

V první části svého příspěvku se zaměřím na otázku, do jaké míry mohou nájemci a zástavní věřitelé přímo hájit své vlastní zájmy při řešení střetu zájmů v území. Jelikož k řešení střetu zájmů dochází v rámci správního řízení, resp. jiných procesních postupů (např. pořizování a schvalování územního plánu), jedná se hlavně o účastenství těchto osob v řízení (či jiných postupech). Následně je to i otázka aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním.

Předmětem druhé části příspěvku je dopad výsledného řešení střetu zájmů v území do oblasti soukromého práva představovaného právním vztahem mezi vlastníkem nemovitosti a nájemcem či zástavním věřitelem.

Při svém výkladu se přidržím čtyř modelových situací: a) zřízení ochranného pásma vodního zdroje, v němž je zakázáno hnojit zemědělskou půdu; b) změna orné půdy na trvalý travní porost na žádost vlastníka pozemku; c) omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene na základě rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu; d) změna využití území v důsledku vydání územního plánu.

2. ÚČASTENSTVÍ V ŘÍZENÍ

Obecná úprava účastenství ve správním řízení je obsažena v § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Správní řád rozeznává dvě skupiny účastníků. Mezi přímé účastníky (§ 27 odst. 1) patří v případě řízení o žádosti žadatel a osoby, které s ním jsou ve společenství práv a povinností. V případě řízení zahajovaného z moci úřední jsou hlavními účastníky osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit práva či povinnosti, nebo prohlásit, že určitá práva nebo povinnosti mají či nemají.

Druhou skupinu představují nepřímí účastníci (§ 27 odst. 2), jímž rozhodnutí sice práva ani povinnosti nezakládá, nemění ani neruší, ale přesto jím mohou být přímo dotčeni ve svých právech nebo povinnostech. Z formulace této normy plyne, že klíčem k účastenství je pouhá možnost přímého dotčení na právech a povinnostech.[1] Otázka, zda skutečně dojde k přímému dotčení na právech a povinnostech, je věcí posouzení předmětu řízení. Je správné, že podmínky pro přiznání účastenství jsou mírnější. Pokud by totiž jednotlivec nebyl vzat do řízení jako jeho účastník z toho důvodu, že nebylo prokázáno dotčení na právech a povinnostech, a při vydání rozhodnutí by se potvrdilo, že je rozhodnutím dotčen na právech a povinnostech, bylo by již pozdě. Na druhou stranu, když je do řízení připuštěna osoba, u níž není vyloučeno, že by mohla být rozhodnutím dotčena na právech a povinnostech, a po provedeném řízení se zjistí, že rozhodnutí nemůže mít dopad na její práva a povinnosti, nevede její účast na řízení ke zkrácení ostatních účastníků na jejich právech, ani to nemá vliv na

[1] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008 – 68, bod 12, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

zákonnost rozhodnutí. Pojem „přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech“ je neurčitým právním pojmem, což klade na orgán aplikace práva větší požadavky při subsumpci zjištěné skutkové podstaty pod neurčitý právní pojem, zejména pokud jde o odůvodnění rozhodnutí.[2]

Vedle toho mohou zvláštní zákony upravit okruh účastníků řízení odchylně. V úvahu přicházejí dva způsoby. První z nich je, že se použije obecná definice účastníků dle správního řádu s tím, že zvláštní zákon obsahuje pouze dílčí zásahy do vymezení okruhu účastníků, např. označí za účastníka osobu, která by jí dle obecné úpravy nebyla. Druhý způsob je, že úprava ve zvláštním zákoně je formulována takovým způsobem, že zcela jistě vylučuje aplikaci obecné úpravy účastenství. Taková úprava však musí dbát ústavního požadavku, aby vždy zahrnovala všechny osoby, které mohou být dotčeny na svých právech či povinnostech.[3]

Vlastník nemovitosti, který je dotčen řešením střetu zájmů v území na vlastnickém právu, bude pravidelným účastníkem správních řízení, a to minimálně jako tzv. nepřímý účastník. Nájemce či zástavní věřitel se může stát účastníkem řízení tak, že ho zvláštní zákon označí za účastníka, nebo jako přímý účastník na základě § 27 odst. 1 správního řádu, či jako nepřímý účastník dle odst. 2 téhož ustanovení.

První dvě varianty nevzbuzují větší pochybnosti. Tak např. nájemce může být účastníkem řízení o uložení změny zemědělské kultury dle § 2 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, které je zahajováno z moci úřední a jež ústí v uložení povinnosti nájemci [přímé účastenství na základě § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Pokud by ovšem byla v tomto řízení ukládána povinnost toliko vlastníkovi nemovitosti, mohl by být teoreticky nájemce účastníkem jen dle pravidel o nepřímém účastenství (viz níže).

Příkladem založení účastenství v řízení zvláštním zákonem je § 17 zákona o vyvlastnění[4], který obsahuje vlastní definici účastníků řízení, jež zahrnuje jak nájemce, tak i zástavního věřitele. Může se jednat např. o zřízení věcného břemene k nemovitosti za účelem využívání přírodního léčivého zdroje na základě § 33 lázeňského zákona[5] (třeba právo vstupu a vjezdu na pozemek, právo zřídit čerpací zařízení na pozemku). Účastenství zástavního

---

[2] Rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 As 16/2008 – 48, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

[3] Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99, publ. pod č. 95/2000 Sb.

[4] Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

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

věřitele i nájemce ve vyvlastňovacím řízení je opodstatněno tím, že vyvlastněním zaniká zástavní právo a zpravidla též nájem (§ 6 ve spojení s § 8 zákona o vyvlastnění), a to bez ohledu na rozsah vyvlastnění.

Dalším případem vymezení speciálního okruhu účastníků je územní řízení (§ 85 stavebního zákona[6]). Jedním z typů územního řízení je řízení o změně využití území (např. změna orné půdy na trvalý travní porost). Stavební zákon nevyžaduje, aby žadatelem o vydání územního rozhodnutí byl vlastník nemovitosti. Není tedy vyloučeno, že žadatelem bude nájemce, kterému by pak náleželo účastenství dle § 85 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.[7] Situaci činí nepřehlednou odst. 3 téhož ustanovení, dle něhož nejsou účastníky nájemci pozemků. Tato norma je z hlediska formulačního jasná, stejně tak je však nezpochybnitelná norma, že účastníkem řízení je žadatel. Nabízí se tedy otázka, zda je nájemce pozemku vyloučen z účastenství za všech okolností, či jen z účastenství, které by mu bylo založeno § 85 odst. 2 stavebního zákona. Kloním se spíše k restriktivní interpretaci výluky nájemce pozemku z účastenství v územním řízení, neboť nevidím žádný podstatný důvod, proč by nemohl být nájemce pozemku žadatelem o vydání územního rozhodnutí. Ba naopak, v situaci dlouhodobého nájmu zemědělské půdy přechází vlastník pozemku zpravidla do role pasivního pozorovatele, který často bydlí ve vzdálené obci a o svoji agendu pozemkového vlastnictví nejeví zájem, a je proto na nájemci, aby obhospodařoval půdu nejen z hlediska zemědělského, ale i právního. Právě řízení o změně využití území je frekventovaným případem – zejména cyklické dlouhodobé změny trvalého travního porostu na ornou půdu a zpět. Argumentačně se lze opřít i o úpravu účastenství ve stavebním řízení (§ 109 stavebního zákona), která z něj rovněž vylučuje nájemce pozemku. Přitom často dochází k situaci, že stavebník prokazuje své právo provést stavbu na pozemku nájemní smlouvou. Nájem je přitom považován za dostatečné oprávnění stavebníka provést stavbu na cizím pozemku.[8] Rovněž v územním řízení lze právo žadatele dostatečně doložit nájemní smlouvou.[9] Je-li tedy stavebník nepominutelným účastníkem řízení, je absurdní, že by byl z něho vyloučen z toho důvodu, že je nájemcem předmětného pozemku.

Vraťme se ale zpět k územnímu řízení. Stavební zákon totiž zahrnuje do okruhu účastníků i osoby, které mají jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě, na nichž má být požadovaný záměr uskutečněn [§ 85 odst. 2 písm. a), rovněž písm. b) ve vztahu k tzv. sousedům]. Zástavní právo je věcným

---

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

[7] Malý, S.: Nový stavební zákon s komentářem, Praha: ASPI, 2007, s. 111.

[8] Malý, S.: Nový stavební zákon s komentářem, Praha: ASPI, 2007, s. 205, 120-121.

[9] Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 210.

právem, a proto je zástavní věřitel na základě tohoto ustanovení rovněž účastníkem územního řízení.[10]

Poslední právní podklad pro účastenství nájemce a zástavního věřitele (§ 27 odst. 2 správního řádu) představuje interpretační „oříšek". Právě do této kategorie případů spadá i řízení o zřízení ochranného pásma vodního zdroje dle § 30 vodního zákona[11], neboť vodní zákon neobsahuje žádnou zvláštní úpravu ve vztahu k okruhu účastníků řízení. V této souvislosti zdůrazňuji, že § 27 odst. 2 správního řádu hovoří o možnosti přímého dotčení na právech a povinnostech. Pokud se nějaký záměr dotkne nemovitosti, může to snížit její hodnotu, ekonomické zájmy zástavního věřitele tímto mohou být nepochybně dotčeny. Ovšem obsah zástavního práva se nemění, oprávnění ani závazky zástavního věřitele nemohou doznat žádných změn. Z toho důvodu nelze hovořit o přímém dotčení zástavního věřitele na jemu náležejícím zástavním právu. Záměrem je zasaženo nanejvýš vlastnické právo k nemovitosti a teprve zprostředkovaně právo zástavní (tím, že dojde k znehodnocení vlastnického práva). V případě zástavního práva se tedy jedná o dotčení nepřímé, které nelze subsumovat pod hypotézu normy obsažené v § 27 odst. 2 správního řádu. Nelze ani odhlédnout od toho, že zástavnímu věřiteli není propůjčena žádná ze složek vlastnického práva, zástavní právo jakožto věcné právo k věci cizí má originární obsah, jenž není odvozen od práva vlastnického. Absolutní zákaz ujednání o propadné zástavě [§ 169 písm. e) ve spojení s § 165 odst. 1 občanského zákoníku] navíc vylučuje, aby bylo na zástavního věřitele nahlíženo jako na potenciálního singulárního sukcesora do práv a povinností vlastníka dané nemovitosti.

Problematika subsumpce nájemce pod § 27 odst. 2 správního řádu je složitější. Obsahem nájmu je totiž úplatný převod části oprávnění vlastníka na nájemce, a to práva věc užívat a požívat její plody. Pokud se tedy záměr, který vyvolává střet zájmů v území, týká práva věc užívat určitým způsobem, dotýká se nepochybně i nájemce. Sporným okamžikem je míra přímosti dotčení nájemce na právech realizací záměru. Ochranu práva užívat nemovitost konkrétním způsobem by měl zajišťovat pouze jeden ze subjektů, buď vlastník, či nájemce. To vyplývá z toho, že práva obou se upínají k totožnému předmětu, podstata nájmu je plně odvozena od obsahu vlastnického práva. Silnější postavení náleží vlastníku, neboť jeho právo je originární, kdežto právo nájemce odvozené. Z tohoto důvodu musí jednoznačně převládnout pozice vlastníka, pouze on může být osobou přímo dotčenou na svých právech. V praxi mohou nastat dvě situace. Zájmy vlastníka i nájemce jsou rozporné, zásah do práva užívat nemovitost může dokonce iniciovat sám vlastník. V tomto případě bude vlastník hájit své

[10] Malý, S.: Nový stavební zákon s komentářem, Praha: ASPI, 2007, s. 111-112; rovněž Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 206.

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

zájmy sám. V druhé situaci jsou zájmy obou souladné. Rovněž za těchto okolností náleží postavení nepřímého účastníka pouze vlastníkovi, avšak lze si představit, že se nechá v řízení zastoupit na základě plné moci nájemcem, jenž tak bude moct v řízení hájit vedle zájmů vlastníka i své zájmy (zvláště praktické to může být u otázek provozních, jako např. dosažení dohody o čase provádění určitých prací tak, aby aktivity nájemce byly omezeny co nejméně). Často dochází i k situacím, kdy je vlastník nemovitosti v řízení zcela pasivní, nehájí své (potažmo nájemcovy) zájmy. Ani za těchto podmínek, které jsou pro nájemce velmi prekérní, není nájemce účastníkem ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu.

Zástavní věřitel i nájemce budou nepochybně přímo dotčeni na svých právech, pokud se v důsledku vydaného rozhodnutí změní obsah těchto právních vztahů (práva a povinnosti), či tyto vztahy zaniknou. V této situaci musí být účastníky řízení, a to minimálně jako tzv. nepřímí účastníci. Příkladem je právě řízení o vyvlastnění (viz výše).

Jak již jsem zmínil v úvodu, otázka účastenství v řízení je klíčovým bodem, avšak sama o sobě nemá význam. Správní řízení totiž není samoúčelné, nýbrž jeho podstatou je posouzení konkrétních podmínek daného případu a vydání konstitutivního či deklaratorního rozhodnutí o právech a povinnostech přímých účastníků. Účastenství v řízení je pouze prvním krokem, tím druhým je vytýčení okruhů námitek, které lze v řízení smysluplně uplatnit. S ohledem na předmět příspěvku se zaměřím pouze na rozhodování orgánů veřejné správy o veřejných právech a povinnostech, rozhodování v oblasti soukromého práva proto nechávám stranou pozornosti. Účastníci řízení mohou namítat rozpor mezi záměrem a podmínkami pro jeho povolení (hmotněprávními i procesními). Pokud se týká řešení konfliktu zájmů, mohou se zaměřit na naplnění podmínek proporcionality mezi jednotlivými zájmy, jichž se záměr dotýká. Otázka ekonomického znehodnocení nemovitosti v důsledku provedení záměru je určitě také jedním z uvažovaných aspektů (v rámci testu proporcionality), avšak sama o sobě není důvodem pro zamítnutí záměru. Ostatně stejně jako ekonomický přínos záměru není důvodem pro jeho povolení, jestliže je v rozporu s jinými chráněnými zájmy.[12] To do značné míry omezuje okruh námitek, jež může v řízení vznést zástavní věřitel. Platí totiž, že účastník řízení může hájit pouze ty zájmy, jichž je nositelem, nikoliv si osvojovat ochranu zájmů třetích osob.[13] Jestliže řízení, jimiž se řeší střety zájmů v území, nepostihují obsah zástavního práva, ale mohou nanejvýš snížit hodnotu nemovitosti (nepřímého předmětu zástavního práva), pak může zástavní věřitel uplatnit smysluplně pouze námitky ekonomického rázu. Pokud se v řízení neprokáže, že ekonomická devalvace nemovitosti je

[12] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, čj. 2 As 35/2007 – 75, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

[13] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, čj. 2 As 10/2007 – 83, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

důsledkem excesu při poměřování střetnuvších se zájmů v území, je námitka ekonomického znehodnocení zástavního práva odsouzena k neúspěchu. Výjimkou je vyvlastňovací řízení, které se dotýká přímo další existence zástavního práva. Nájemce má v tomto směru širší paletu možných námitek, které se mohou upínat k nájemcem tvrzeným nezákonným zásahům do práva věc užívat a požívat její plody (např. imise škodlivých látek, kontaminace půdy, hluk).

Na účastenství ve správním řízení navazuje problematika aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. Ta je upravena v § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen "s. ř. s."), který má dvě části. Odstavec 2 tohoto ustanovení obsahuje subsidiární pravidlo, které zakládá aktivní žalobní legitimaci osobám, které byly účastníky předchozího správního řízení a nejsou legitimovány dle odstavce 1 téhož ustanovení. Toto subsidiární pravidlo tak vymezuje okruh osob na podkladě okruhu účastníků správního řízení. Jinak je tomu ovšem v primárním pravidle obsaženém v § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto případě zakládá aktivní žalobní legitimaci tvrzení žalobce, že byl dotčen na svých právech přímo rozhodnutím správního orgánu. Podmínka účasti v předchozím správním řízení není v tomto ustanovení explicitně vyjádřena. Recentní judikatura Nejvyššího správního soudu vykládá toto ustanovení extenzivně, neboť hovoří o dotčení žalobce v jeho právní sféře, aniž by bylo nutno identifikovat konkrétní veřejné subjektivní hmotné právo žalobce. Nejde o to, zda rozhodnutí založilo, změnilo či zrušilo práva nebo povinnosti žalobce, ale jestli se negativně projevilo v jeho právní sféře.[14] Odpověď na otázku, zda lze připustit do soudního řízení správního jako žalobce osobu, která nebyla účastníkem správního řízení, není jednoduchá, o čemž svědčí i vyhýbavý přístup Nejvyššího správního soudu[15]. Střetávají se v ní dvě koncepční východiska. Na jedné straně je správní soudnictví založeno na plné jurisdikci, která přikazuje přezkum rozhodnutí v plném rozsahu ze všech možných hledisek. K tomu přistupuje i právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 Listiny základních práv a svobod, které tenduje k extenzivnímu výkladu procesních ustanovení a restriktivnímu výkladu podmínek omezujících přístup k soudní ochraně. Z těchto dvou východisek vyplývá, že žalobní legitimace by měla být přiznána bez ohledu na účast žalobce ve správním řízení, jestliže byl rozhodnutím dotčen ve své právní sféře. Na druhé straně podstatou správního soudnictví je retrospektivní přezkum správních rozhodnutí, soud vychází z právního a skutkového stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Připuštění nových osob do soudního řízení správního by toto řízení proměnilo v řízení nalézací, nikoliv přezkumné. Princip retrospektivního

[14] Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 – 86, bod 41, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

[15] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 As 24/2009 – 93, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

přezkumu však nelze vnímat jako nedotknutelné dogma. Judikatura Nejvyššího správního soudu připustila, že soud musí přezkoumat i ty žalobní body, které žalobce uplatnil poprvé v žalobě a nikoliv již ve správním řízení, jehož se účastnil.[16] Taktéž připouští provádění nových důkazů v soudním řízení, byť jen omezeně.[17]

Posledním z případů, kterým se budu zabývat, je proces pořizování a vydávání územního plánu. Ten se skládá ze dvou základních fází – vypracování a schválení zadání územního plánu a návrhu územního plánu. Fakultativně může mezi tyto fáze přistoupit i vypracování a schválení konceptu územního plánu. K zadání územního plánu může kdokoliv uplatnit ve stanovené lhůtě připomínky (§ 47 odst. 2 stavebního zákona), s nimiž však není spojena žádná významnější povinnost pořizovatele územního plánu ani obce, pro níž se územní plán pořizuje. Ke konceptu územního plánu mohou vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb a opatření a zastavitelných ploch vznést námitky. Stejné právo náleží i zástupci veřejnosti. Ostatní osoby mohou uplatnit pouze připomínky (§ 48 odst. 2 stavebního zákona). Námitky a připomínky mohou být zohledněny v podobě pokynů pro zpracování návrhu územního plánu. Rovněž k návrhu územního plánu může uplatnit námitky stejný okruh osob jako v případě konceptu (vlastníci vybraných nemovitostí a zástupce veřejnosti, § 52 odst. 2 stavebního zákona). Ostatní mohou vznést toliko připomínky. Pouze o námitkách uplatněných ke konceptu či návrhu územního plánu se rozhoduje, rozhodnutí je součástí odůvodnění územního plánu. Z výše podané analýzy relevantních právních ustanovení vyplývá, že nájemce i zástavní věřitel mohou v procesu pořizování územního plánu uplatnit toliko připomínky, v žádné z fází jim nepřísluší právo vznést námitky. Připomínky se pouze berou v úvahu, nevydává se o nich rozhodnutí. Nájemce ani zástavní věřitel fakticky nemá šanci ovlivnit výslednou podobu územního plánu. Nutno podotknout, že obdobně je na tom i poměrně široká skupina vlastníků nemovitostí. Postavení těchto osob může být zlepšeno, pokud se jim podaří k ochraně svých zájmů ustanovit zástupce veřejnosti. Dlužno říci, že stavební zákon pro tento případ vyžaduje poměrně vysoký počet osob, které uplatňují věcně shodnou připomínku a zmocní tutéž osobu ke svému zastupování (§ 23 odst. 2).

Aktivní žalobní legitimace pro řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upravena v § 101a odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že návrh může podat osoba, která tvrdí, že byla opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech. Výklad tohoto ustanovení byl v letošním roce podán rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, který dospěl k závěru, že aktivní žalobní legitimace náleží pouze osobám, které mají k nemovitostem

[16] Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007 – 62, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

[17] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2009, čj. 2 Afs 35/2009 – 91, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

dotčeným územním plánem absolutní právní vztah. Tím je vlastnické právo a dále jiná věcná práva. Osoby, jež váže k nemovitostem pouze relativní právní vztah, nejsou oprávněny podat návrh na zrušení územního plánu. Jejich právo je totiž pouze odvozené a je na vlastníku nemovitostí, aby zajistil těmto osobám nerušený výkon jejich práv. Rozšířený senát potvrdil předchozí judikaturu, dle níž nenáleží nájemci aktivní žalobní legitimace, neboť nájem je relativním právním vztahem.[18] Zástavnímu věřiteli však svědčí právo absolutní povahy, a je tudíž ve smyslu rozhodnutí rozšířeného senátu NSS aktivně legitimovaným subjektem. Okruh námitek, které by mohl uplatnit v tomto soudním řízení, je obdobně limitován jako v případě správního řízení (viz výše).

3. SOUKROMOPRÁVNÍ MECHANISMY OCHRANY ZÁSTAVNÍHO VĚŘITELE A NÁJEMCE

Z předchozí části příspěvku plyne, že zástavní věřitel a nájemce nejsou často připuštěni do řízení a postupů, kterými se zasahuje to jejich práv. Veřejné právo v těchto případech jednoznačně preferuje vlastníky nemovitostí a narovnání vztahu mezi vlastníkem a zástavním věřitelem či nájemcem přenechává mechanismům soukromého práva.

Nejprve zaměřím svoji pozornost na mechanismy týkající se zástavního práva. Úvodem je vhodné připomenout, že zástavní právo je svojí povahou zajišťovací věcné právo k věci cizí. Osoba oprávněná z tohoto věcného práva (zástavní věřitel) a vlastník věci, k níž se právo upíná, jsou dva odlišné subjekty. Jediným omezením, které zástavní právo přináší vlastníku věci, je, že musí strpět uspokojení zástavního věřitele ze zástavy, pokud dlužník nesplní zajištěnou pohledávku řádně a včas.[19] Nebrání tak vlastníku nemovitosti nakládat se zástavou, např. ji zcizit, znovu zastavit, zřídit k ní věcné břemeno, přenechat užívání zástavy jiné osobě.[20] Podstatou zástavního práva je ekonomická hodnota zástavy. Právní skutečnosti, které nepůsobí změnu hodnoty zástavy, se nijak nedotýkají postavení zástavního věřitele. Tomu odpovídá i § 163 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „o. z.“). Dle tohoto ustanovení je zástavní dlužník povinen zdržet se všeho, čím se zástava zhoršuje na újmu zástavního věřitele. Jak dovodil Nejvyšší soud, o zhoršení zástavy na újmu zástavního věřitele jde tehdy, „jestliže nebude možné při jejím zpeněžení dosáhnout takový výtěžek, který bylo možné očekávat při zřízení zástavního práva a který současně nebude postačovat k plné úhradě zajištěné pohledávky s

[18] Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120, bod 36, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

[19] Nález Ústavního soudu ze dne 2. 10. 1997, sp. zn. III. ÚS 90/97, http://nalus.usoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

[20] Rozsudek Nevyššího soudu ze dne 16. 7. 2003, sp. zn. 21 Cdo 296/2003, www.nsoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

příslušenstvím, popřípadě k úhradě zajištěné pohledávky s příslušenstvím ve sjednaném rozsahu.“[21] Posouzení této otázky se odvíjí od právních předpisů týkajících se oceňování nemovitostí. Zástavní dlužník tak nesmí učinit žádný právní ani faktický úkon, kterým by došlo k takovému zhoršení zástavy, že by se promítlo ve sféře zástavního věřitele. Toto ustanovení je však třeba vykládat šíře, tj. že zakazuje zástavnímu dlužníku činit rovněž úkony v oblasti veřejného práva, kterými se zástava zhoršuje, a dokonce že ukládá zástavnímu dlužníku povinnost využít všech efektivních prostředků ochrany proti takovýmto zásahům orgánů veřejné moci (např. odepření souhlasu se zásahem do vlastnického práva, uplatnění námitky, podání opravných prostředků). Jestliže zástavní dlužník zaviněně poruší svoji povinnost dle § 163 odst. 1 o. z., odpovídá zástavnímu věřiteli za škodu dle § 420 o. z.[22]

Na povinnost zástavního dlužníka zdržet se všeho, co zhoršuje zástavu na újmu zástavního věřitele, navazuje právo zástavního věřitele na doplnění zástavy (§ 163 odst. 2 o. z.). Zástavní věřitel má právo na doplnění zástavy, jestliže ztratila na ceně tak, že se zajištění pohledávky stalo nedostatečným. Toto ustanovení je možno interpretovat ve prospěch vlastníka, tj. že právo na doplnění zástavy vzniká jen v případě, že vlastník poruší svoji povinnost dle § 163 odst. 1 o. z. Lze jej však interpretovat i ve prospěch zástavního věřitele, tedy že právo na doplnění zástavy vzniká vždy, když poklesne hodnota zástavy. Komentářová literatura hovoří jednak o nevhodném zacházení se zástavou ze strany zástavního dlužníka, jednak o jiných jevech, při nichž je věc devastována (např. živelní pohromy), či o poklesu ceny v souvislosti s ekonomickými okolnostmi či událostmi přesahujícími povinnost kustodie.[23] Jestliže má zástavní právo zajišťovací a uhrazovací funkci a zástavní věřitel má právo na plné zajištění své pohledávky ve sjednaném rozsahu, vyplývá z toho, že riziko poklesu ceny zástavy nese vlastník (resp. obligační dlužník), nikoliv zástavní věřitel. Ten tedy může požadovat doplnění zástavy i v případech, kdy došlo k poklesu její ceny i bez přičinění či proti vůli vlastníka. Důsledkem toho je, že pokud zástavní věřitel bez zbytečného odkladu zástavu nedoplní, stává se nezajištěná část pohledávky splatnou.

Na cenu nemovitosti zpravidla nebude mít vliv zřízení ochranného pásma vodního zdroje, naopak změnu orné půdy na trvalý travní porost spojují cenové předpisy s poklesem ceny nemovitosti. Změna využití území

---

[21] Rozsudek Nevyššího soudu ze dne 16. 7. 2003, sp. zn. 21 Cdo 296/2003, www.nsoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

[22] Rozsudek Nevyššího soudu ze dne 16. 7. 2003, sp. zn. 21 Cdo 296/2003, www.nsoud.cz (citováno dne 28. 10. 2009).

[23] Králík, M. a Mikeš, J. In Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník I. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 1002.

v důsledku vydání územního plánu může mít dopad na hodnotu nemovitosti, záleží na konkrétním případě.

Zvláštní dopady má zánik zástavního právo vyvlastněním (viz výše). Konstrukce obsažená v zákoně o vyvlastnění totiž působí neproporcionálně v případech, kdy vyvlastnění spočívá jen ve zřízení věcného břemene. I v tomto případě dojde k zániku zástavního práva, jím zajištěná pohledávka se stává okamžitě splatnou (§ 9 zákona o vyvlastnění). Zákon o vyvlastnění neumožňuje individuální přístup k řešení právních vztahů při vyvlastnění, zástavní právo zaniká tímto způsobem přímo ze zákona, rozhodnutí o vyvlastnění nemůže modifikovat vlastní právní účinky. Např. zřízení věcného břemene dle zákona o elektronických komunikacích spočívající v uložení kabelového vedení do země, stejně jako výše uvedený příklad věcného břemene dle lázeňského zákona nepochybně snižuje hodnotu nemovitosti, a tím pádem se zhoršuje zástava na úkor zástavního věřitele. Vlastníkovi pozemku náleží v tomto případě náhrada ve výši ceny věcného břemene [§ 10 odst. 1 písm. b) zákona o vyvlastnění], kterou vyplatí vyvlastnitel přímo zástavnímu věřiteli (§ 14 odst. 1 zákona o vyvlastnění). Výše náhrady vyplacená za zaniknuvší zástavní právo odpovídá jen ceně zřízeného věcného břemene, zatímco zástavní právo bylo původně zřizováno s ohledem na ekonomickou hodnotu vlastnického práva k nemovitosti. Rozdíl mezi těmito dvěma cenami je diametrální. Výsledkem je, že zřízením věcného břemene zaniklo zástavní právo, celá pohledávka se stala splatnou, ovšem vyvlastnitel je povinen uhradit jen cenu věcného břemene. Vlastník pozemku (je-li současně obligačním dlužníkem) se ocitá v situaci, kdy je pohledávka neočekávaně splatná a on nemá finanční prostředky k uspokojení věřitele. Absurdní na celé konstrukci je, že po zřízení věcného břemene rozhodnutím o vyvlastnění může vlastník nemovitost znovu zastavit, byť její cena bude nižší, existence věcného břemeno takovéto dispozici s nemovitostí nebrání. Popsaný právní rámec vede k tomu, aby vlastník nemovitosti preferoval smluvní řešení sporu, které nemá za následek zánik zástavního práva.

V další části se budu věnovat soukromoprávním mechanismům vlastním nájemnímu vztahu. Ten se výrazně odlišuje od zástavního práva, neboť se jedná o závazkový právní vztah, jímž pronajímatel (vlastník nemovitosti) přenechává věc k užívání nájemci. Důležitým prvkem nájmu, od něhož se odvíjí interpretace a aplikace jednotlivých norem ovládajících tento právní vztah, je účel nájmu. Nájemce je totiž oprávněn užívat nemovitost způsobem sjednaným ve smlouvě (§ 665 odst. 1 o. z.). Platí přitom, že dohoda o účelu nájmu není podstatnou náležitostí smlouvy, a tudíž nemusí být sjednán.[24] V takovém případě se uplatní zákonné pravidlo, že nájemce je oprávněn užívat nemovitost přiměřeně její povaze a určení. Tomu odpovídá povinnost pronajímatele odevzdat nájemci nemovitosti ve stavu způsobilém

[24] Balík, S. In Eliáš, K. a kol.: Občanský zákoník. Velký akademický komentář, Praha: Linde, 2008, s. 1999.

pro účel užívání (§ 664 o. z.), tj. bez právních i faktických vad. Dále je povinen udržovat nemovitost ve stavu způsobilému pro daný účel užití po celou dobu trvání nájmu.

S tímto souvisí otázka odpovědnosti za vady. Vadou se přitom rozumí takový nedostatek věci, v jehož důsledku nemá věc vlastnosti vymíněné nebo obvyklé, nelze ji použít podle její povahy, či ke sjednanému účelu (tj. nemůže uspokojovat ekonomické zájmy nájemce svojí uživatelskou hodnotou, nebo trpí vadami právními, tedy nedostatky, které brání tomu, aby nájemce získal k věci práva v takovém rozsahu a takové kvality, která vyplývají z nájemní smlouvy). Pod vadami právními se rozumí práva jiných osob, která omezují právní postavení nájemce v rozporu s obsahem nájemní smlouvy.[25] V případě řešení střetu zájmů v území může být nemovitost dodatečně zatížena právními vadami spočívajícími ve snížení kvality užití nemovitosti, resp. omezení či vyloučení užití nemovitosti k účelu nájmu. V případě vad nemovitosti má nájemce právo na slevu z nájemného či není povinen platit nájemné vůbec (§§ 673 – 674 o. z.). Zákonná úprava odlišuje nájem zemědělských a lesních pozemků od nájmu ostatních věcí (včetně jiných druhů pozemků). Přitom není rozhodné, zda jsou zemědělské a lesní pozemky skutečně využívány k zemědělské či lesní výrobě.[26] Pokud nájemce zemědělských a lesních pozemků nemohl z důvodu vad, které nezpůsobil, dosáhnout žádný výnos, není povinen platit nájemné. Jestliže ze stejných důvodů poklesl výnos nájemce pod polovinu běžného výnosu, má nárok na přiměřenou slevu z nájemného. V případě jiných nemovitostí není nájemce povinen platit nájemné, jestliže ji nemohl pro její vady užívat v souladu s účelem nájmu. Na slevu z nájemného má nárok tehdy, pokud mohl nemovitost užívat jen omezeně. Zvláštní úprava ve vztahu k zemědělským a lesním pozemkům patrně spočívá na důvodech, že výnos zemědělské a lesní výroby závisí též na jiných podmínkách než jenom bezvadnosti pozemků (např. klimatické podmínky, působení škůdců a chorob).[27]

Nájemce může mít nárok na slevu z nájemného, pokud výnos se zemědělského pozemku poklesne o více než polovinu v důsledku zákazu hnojení ve zřízeném ochranném pásmu vodního zdroje. Jestliže došlo ke změně druhu pozemku z orné půdy na trvalý travní porost, pak by nemusel nájemce platit nájemné vůbec, neboť nemůže docílit žádné zemědělské úrody. Zde je velmi důležité, jak bude definován účel nájmu, zda jako

---

[25] Hurdík, J. In Eliáš, K. a kol.: Občanský zákoník. Velký akademický komentář, Praha: Linde, 2008, s. 1431.

[26] Dlužno říci, že dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a dle lesního zákona nelze užívat tyto pozemky k jiným účelům, jestliže nebyly vyňaty ze zemědělského půdního fondu či odebrány plnění funkcí lesa.

[27] Balík, S. In Eliáš, K. a kol.: Občanský zákoník. Velký akademický komentář, Praha: Linde, 2008, s. 2013.

obecné zemědělské využití, kam nepochybně patří i opatřování krmiva pro dobytek z trvalého travního porostu, nebo jako pěstitelské užití (pěstování plodin), které lze uskutečnit jen na orné půdě.

Dalším nárokem nájemce plynoucího z odpovědnosti za vady je právo odstoupit od nájemní smlouvy (§ 679 o. z.). Právo na odstoupení od smlouvy vznikne, jestliže se po uzavření smlouvy stane nemovitost nezpůsobilou k využití pro původní účel, nebo neupotřebitelnou. I zde bude nutno pro posouzení konkrétního případu důsledně vycházet z účelu nájmu (sjednaného, či obvyklého), platí zde obdobné úvahy jako v případě nároku na slevu z nájmu (viz výše).

Zvláštní případ představuje uložení změny kultury nájemci na základě § 2 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. V takovém případě náleží nájemci náhrada nákladů a ztrát z této změny. Nicméně soukromoprávní nároky vůči pronajímateli zůstávají nájemci zachovány (opět nutno poměřovat nařízenou změnu s účelem nájmu).

Nájemce je za jistých podmínek oprávněn provést změny na předmětu nájmu (§ 667 o. z.). Těmito změnami by mohly být i změny druhu pozemku, obměna trvalých porostů atd. Uvedené ustanovení reguluje rovněž povinnost pronajímatele uhradit nájemci náklady na provedené změny, čímž chrání investice vložené nájemcem do nemovitosti.

Je důležité připomenout, že uplatněním nároků z odpovědnosti za vady (odstoupení od smlouvy, sleva z nájemného, právo nehradit nájemné vůbec) není dotčen nárok na náhradu škody (§ 510 o. z.), což je v případě nájmu spojeného s realizací investičního záměru zvláště důležité ve vztahu k ušlému zisku.

Do nájemního vztahu zasahuje i vyvlastnění v podobě zřízení věcného břemene. Nájem dle § 6 písm. c) zákona o vyvlastnění zaniká, výjimkou je nájem pozemku nebo jeho části, u něhož veřejný zájem vyžaduje, aby i po vyvlastnění zatěžoval pozemek (§ 8). Tato úprava může být excesivní v případech, kdy výkon práva odpovídajícího věcnému břemeni a oprávnění nájemce nevejdou v kolizi, resp. výkon jednoho práva nevyloučí druhé. Vyvlastnitel je povinen uhradit nájemci cenu nájmu. Občanský zákoník řeší konflikt oprávnění nájemce a třetích osob v § 684, který přiznává nájemci právo odstoupit od nájemní smlouvy, pokud pronajímatel účinně neochrání jeho užívací právo. Zřízení věcného břemene k nemovitosti může znamenat její právní vadu, nájemce má právo na slevu z nájemného, popř. není povinen hradit nájemné vůbec, a právo na odstoupení od smlouvy dle § 679 o. z.

4. ZÁVĚR

Z výše provedené analýzy relevantní právní úpravy a judikatury vyplývá, že nájemce a zástavní věřitel jsou účastníky správního řízení pouze v několika málo případech. Je tomu jednak tehdy, kdy jim jsou v řízení ukládány povinnosti či přiznávána práva, jednak v situaci, kdy je zvláštní zákon označuje za účastníky řízení. Nájemce ani zástavního věřitele nelze považovat za tzv. nepřímé účastníky, neboť není dáno přímé dotčení na právech a povinnostech. Postavení nájemce je totiž plně odvozeno od postavení vlastníka, který mu přenechal část obsahu vlastnického práva (právo věc užívat a požívat). Zástavní věřitel není dotčen na svých právech z toho důvodu, že obsah zástavního práva není odvozen od vlastnického práva. Řešení střetu zájmů v území nezasahuje do oprávnění zástavního věřitele, toliko snižuje ekonomickou hodnotu nemovitosti.

Nájemce i zástavní věřitel mají zajištěn přístup k soudní ochraně pouze tehdy, pokud byli účastníky předchozího správního řízení. Aktivní žalobní legitimace osob, které nebyly účastníky řízení, dosud nebyla jednoznačně judikaturou řešena.

Uspokojivé postavení nenáleží těmto dvěma subjektům ani v procesu územního plánování, neboť jim náleží jen právo podat připomínky. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je dle právního názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu jen zástavní věřitel, neboť je k nemovitosti vázán absolutním právním vztahem. Nájem je relativním právním vztahem, a proto nepřísluší nájemci aktivní žalobní legitimace.

Lze tedy shrnout, že v rovině veřejného práva náleží nájemci i zástavnímu věřiteli slabé postavení, nemohou sami účinně hájit vlastní zájmy. Ochranu jejich zájmů může zajišťovat jen vlastník nemovitosti.

Odlišná je situace v rovině soukromého práva. Ekonomické zájmy zástavního věřitele, které nejsou chráněny v oblasti veřejného práva, účinně chrání § 163 odst. 2 o. z., který přiznává zástavnímu věřiteli právo žádat doplnění zástavy, jestliže poklesne její hodnota. Jestliže zástavní dlužník zástavu nedoplní, stává se nezajištěná část dluhu okamžitě splatnou. To umožňuje urychlenou realizaci zástavního práva v podobě prodeje zástavy. Nicméně zástavní věřitel samozřejmě nese jisté obchodní riziko, které spočívá v tom, že dlužník nebude schopen uhradit svůj dluh z jiných zdrojů, než je prodejní cena zástavy, která ovšem poklesla do té míry, že nekryje celou výši dluhu.

Rovněž nájemci poskytuje soukromé právo významné záruky. V případě nájmu je třeba úzkostlivě dbát na formulaci účelu nájmu ve smlouvě. Dispozitivní ustanovení zákona, že jinak se účel nájmu posuzuje ve vazbě na povahu a určení věci (obvyklý způsob užití), může být totiž vykládán široce. V případě vad nemovitosti, které omezují či vylučují užití věci dle účelu konkrétního nájemního vztahu, má nájemce právo na snížení

nájemného, popř. není povinen platit nájemné vůbec, stejně jako mu náleží právo odstoupit od smlouvy.

Jak v případě zástavního práva, tak nájmu působí výše popsané záruky poskytnuté právním řádem zástavnímu věřiteli a nájemci až následně. Umožňují jim předčasně ukončit právní vztahy, a limitovat tak nepříznivé ekonomické dopady řešení střetu zájmů do jejich sféry. Nejsou však schopny působit preventivě, tj. zajistit, aby vlastník nemovitosti prosazoval při řešení střetu zájmů ve správním řízení či v procesu pořizování a schvalování územního plánu i jejich zájmy. Tato skutečnost samozřejmě významně limituje účinnost daných mechanismů a snižuje míru ochrany nájemce a zástavního věřitele.

Literature:

- Eliáš, K. a kol.: Občanský zákoník. Velký akademický komentář, Praha: Linde, 2008, 2639 s., ISBN 978-80-7201-687-7
- Hegenbart, M., Sakař, B. a kol.: Stavební zákon. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2008, 490 s., ISBN 978-80-7400-044-7
- Malý, S.: Nový stavební zákon s komentářem, Praha: ASPI, 2007, 732 s., ISBN 978-80-7357-249-5
- Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník I. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2008, 1236 s., ISBN 978-80-7400-004-1

Contact – email

61242@mail.muni.cz

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

OWNERSHIP ISSUES OF ARABLE AREAS OWNED BY FOREIGNERS OR ENSURED BY FIRMS OR ANY OTHER CONTRACTS

KOZMA ÁGOTA

Department of Applied Economics, University of Pannonia, Hungary

Abstract
With this study, I want to draw the attention to an on and on appearing problem. In Hungary, the proprietary right of the areas existing in agricultural cultivation branch is protected by statutes since 1994: according to this only Hungarian citizen can be owner of agricultural areas; foreign citizen not (except if inheriting an area of this kind). Everyone looks for resp. hunted for the wicket-doors which, however, are associated with a number of risks.

Key words
Areas agricultural; contracts, real estate; “pocket contract”.

The Act LV:1994 issued on the arable land was accepted by the Hungarian Parliament on its 6th April 1994 session day and it came into force on 27th June 1994. The intention of the deputies with this regulation was among others to impede buying up of the arable land areas in the agriculture on basis of the transforming ownership and utilization conditions especially by foreign citizens resp. by foreign economic corporations and other organizations.

This was not changed not even by the admission of Hungary into the European Union. Hungary was granted deferring till 2011 resp. 2014 and thus the foreign citizens are not equally judged with the Hungarian citizens when acquiring arable areas.

However, shortly after the above said Act came into effect the Legislation recognized that together with the regulation a legal gap was also created because the Act failed to restrict resp. exclude the right of firms registered in Hungary relating to procurement of arable land. Before the Legislation this legal gap was recognized by the real estate agencies and dealers, too. With this purchasing of arable land became possible for all foreign citizens, provided that they established a firm in Hungary. Thus, within a short time buying and selling of vineyards took its beginning in majority beside the western boundary of Hungary and on the northern shore of Lake Balaton resp. on our hilly and elevated regions and numerous real estates became property of foreigner-owned firms. However, at the time of the purchasing nobody was dealing with the future of these firms.

When within a few months the Act was modified, already there was no legal possibility for procurement of the proprietary right of arable land by foreign

citizens, except for the inheritage. The Hungarian sellers recognized the solution in "selling" the arable areas with signing of different contacts, by concluding "pocket contracts" among the parties. The "pocket contract" is not a legal term, it is the product of the media. On pocket contract all agreements serving for assurance of ownership procurement not permitted by legal rules, e.g. by means of rental contract, maintenance contract, lease contract, testament, contract of inheritance, preliminary contract, etc. These solutions, however, do not ensure proprietary right for the buyers and, are accompanied by numerous risks both on the seller's side and especially on the buyer's side. Since the buyers would like to acquire the agricultural areas by all means, they did not asked too much and signed anything in order to take the areas into possession. Changes (e.g. death) occurring on either the seller's or on the buyer's side however may create uncleared situations, forcing the buyer to bear newer unexpected expenses and the heirs may face big surprises.

Since the Legislation in 1994 made acquirement of agricultural areas for firms impossible not only for firms owned by foreigners but for Hungarian owned firms as well, the firms obtaining agricultural property till that time faced in certain cases also difficulties. The founders when establishing the firms did not reckon with the tasks and risks associated with the firm: such as organization and cost of book-keeping, submittal of monthly or annual statements to be performed toward the tax authority (electronically since 2006), modification of the partnership contract of the firm pursuant to the often changing law, publication of reports, regular session of the topmost body of the company, and things to be done in connection with the minutes recorded on the sessions, etc. In so far as the firm fails to fulfill its compulsory declaring liabilities to deadline, then the tax authority may levy high fines to the non-performing firms and at the very worst it may suspend the taxation number and may have the firm deleted from the trade register. Deletion of the firm from the register however means death for the firm, since the firm ceases and thus provisions about its property have also to be made. And the problems begin here, since the members of the company may not receive the property of the firm since agricultural areas may not be acquired by foreigners.

Likewise the founders of the firms, the buyers of the pocket contracts also failed to reckon with the risks of the illegal contracts. In my study I introduce the risks of the above mentioned solutions, with special regard to the unsolved problems associated with the final settlement of the lawfully founded firms.

The arable land was always a determinant value of the countries. So was it in Hungary too after the political regime transformation. Everyone would like to acquire arable lands, areas owned formerly by the state. For this reason, subsequent to the regime change the arable areas belonged to the values to be specially protected: the Parliament accepted the Act LV:1994 issued on the arable land. According to this Act no foreign citizen could acquire proprietary right on agricultural areas.

The legal gap was recognized by real estate agents and lawyers and ensured possibility in spite of the Act legally for foreign citizens becoming owners of agricultural areas. If a foreign citizen established a firm in Hungary, it could buy real estates of this kind. The firms registered in Hungary could acquire any real estate ranging from the large-scale dimensions to the small hobby-like vineyards and fruit gardens.

The foreigners in order to enable buying of the wanted real estate established a firm at a lawyer and, after registration of the company the firm purchased the real estate and everyone was satisfied. For the foreigner the real estate agent had at the same time got a book-keeper and at once everything was all right until, e.g. due to an omitted tax return the Registry Court ordered deletion of the firm from the registration.

In so far as upon a summon of the Registry Court the members of the firm appeared at the Registry Court and restored the legal functioning, then everything went further on its way. If however the legal functioning already was not restorable because, let us suppose one member of the deposit partnership died and no new member was registered within 3 months pursuant to the former regulation or within 6 months pursuant to the new regulation, then a final settlement was ordered by the Registry Court. Final settlement and not winding up since these firms were never indebted to anyone and they were not insolvent since they did not perform any activity. In the course of the final settlement the liquidator has the task of property dividing. The agricultural area forms also a part of the property of the firm. According to the rules of the final settlement the property has to be divided among the members. However, in this case the members are foreign citizens whose property acquirement for arable land is excluded!

What is to be done in this case? In the course of the final settlement procedure the firm ceases without legal successor. Let us name the property acquirement of the members inheritance? Since the property of the firm ought to be transferred (inherited) from the ceasing firm. By inheritance namely even the proprietary right of a real estate qualified as arable land can be acquired (Act LV:1997, §4 (1). In theory the “transferring” of the property perhaps can be somehow traced back to inheritance, however the actual legal regulation acknowledges the inheritance concept only in case of natural persons. Thus the rules of the inheritance may not be applied. As a consequence of this the foreign citizens could not and may not acquire the proprietary right of their “own” real estate.

What was the destiny of real estates of this kind? The liquidator could sell the real estate but the value assessment prolonged the procedure for years and, in addition in favor of the members often usufructuary right for lifetime was recorded into the real estate registration, that is the real estates are non-sellable. Many of the concerned people wait for 2011 or 2014 when the foreign citizens could also have proprietary right on real estates qualified as arable land (the conditions are unknown yet). But whether those concerned will live this date? In the future the destiny of the “found” real estates of the

firms deleted from the trade register can be settled within the frame of a property settling procedure: by selling or transfer into ownership. The former is against the will of the members whilst the latter impacts with legal rules.

However, after the act issued on the arable lands the government recognized that with the regulation a legal gap was also created and thus the Parliament after a few months modified the legal rule by almost prompt effect: excluded the property acquiring right of firms registered in Hungary relating to arable lands and thus they could not acquire even limited proprietary right on arable lands. By this of course the hands of the Hungarian landowners were also partially bound, making the property procurement complicate for them.

For the foreign persons "missing" the possibility offered by the legal gap were offered with other "solutions" by the real estate agents. The real estate agents, the sellers, interpreters and the contract makers as well as were striving for their own benefit and not for the buyer's rights (since formerly the sale and purchase contracts were not bound to countersigning by an attorney): and the pocket contracts appeared in different forms.

The "pocket contract" is nothing else than a political, economical resp. media term, not a legal category. No term of this kind is included in any legal rule. The designation is however very appropriate: the parties conclude a contract with each other which is permitted this time by legal rule, however the true intention of the parties is quite different. In so far as the true intention was laid down in writing, then it was put into the pockets without date, not made public and this served / serves the will of the parties. The sale and purchase contract will be provided with date when the property acquiring is not excluded resp. restricted any longer. Different constructions have been developed which can be typified, however each construction has a danger of its own, if it serves for hiding of another contract.

The pocket contracts (aiming acquirement of arable land ownership by persons whose acquiring capacity is null and void due to violation of the legal rules excluding their acquiring capacity) are invalid from the date of their signing and they may not exert the legal effect (transferring of the proprietary right) attached by the law to the valid contracts. Thus null and void are, for example, the sale and purchase contracts, the option and buying-back, the change-, the donation-, maintenance-, or life-annuity contracts, the marital property contract, agreement establishing or ceasing a joint property, the testamentary disposition (last will, inheritance contract, donation for case of death), non-pecuniary contribution (contribution in kind), the foundation order, dividing of the partnership liquidation proportion, having arable land acquiring effect impacting into restrictions. In case of a business concluded with invalid contract the original state has to be restored – provided that it is still possible.

The risk of the pocket contracts made without date originates simply from the fact that the buyer pays the purchase price to the seller; however the ownership of the real estate is not changed on the property sheet at the Registry of Titled Deeds. Between providing the contract with date and the signing of the same often a long time may lapse; thus for example those who purchased at the mid of the 90's wait already for 15 years for registration of their name as owner in respect of the arable area. Since the legal transaction is not seen on the property sheet (as the contract is not submitted to the Registry of Title Deeds), thus the seller may either several times sell the real estate, as it may dispose with it (either by mortgaging it). Another risk of this solution is the death of the parties. Since the contract legally was not established, thus it is not sure that the heirs of the seller will remember for the fact that the arable land was "sold" by the devisor and thus not they are entitled to own it some day or other. On the other hand, in case of the buyer's death the real estate may not be inherited if the sellers do not "play further" the show and the invested property become lost. From accounting of the investments performed by the buyer newer legal disputes emerge. Disclosure of the truth takes a long time in a judicial proceeding.

What can be the solution? I want to draw the attention that in the solution discrimination has to be made between the real estate acquirement of the above mentioned firms and owners of the real estates purchased with pocket contracts. Legal rule facilitated – even if only for a short time – that firms of foreign ownership could acquire arable land! For this reason, the rules relating to the transition period ought to be regulated by an Act.

Literature:

- 109/1999. (XII. 29.)FVM rendelet az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról
- 1959. évi IV. törvény a polgári törvénykönyvről
- 1972. évi 31. törvényerejű rendelet az ingatlan-nyilvántartásról
- 1990. évi XCIII. törvény az illetékekről
- 1994. évi LV törvény a termőföldről
- 1997. évi CXLI törvény az ingatlan-nyilvántartásról
- 1997. évi CXLIV. törvény a gazdasági társaságokról
- 1997. évi CXLV. törvény a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról
- 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról

- 2006. évi V. törvény a cégnyilvántartásról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról
- 2007, évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről
- 2009. évi XXVIII. törvény az egyes agrártárgyú törvények módosításáról

Contact – email
kozmaa@gtk.uni-pannon.hu

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

PROBLAMATIKA UPLATŇOVÁNÍ ZÁKONA O STŘETU ZÁJMŮ V OBLASTI MÍSTNÍ SPRÁVY

MARIE MAZÁNKOVÁ

Olomoucký kraj

Abstract in original language
Zákon o střetu zájmů v návaznosti na zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o volbách do zastupitelstev obcí a zákon o volbách do zastupitelstev krajů.

Key words in original language
Střet zájmů; veřejný funkcionář; místní správa.

Abstract
Act on Conflict of Interests as amended by the Act on Municipalities, the Act on Regions, the Act on Elections to Municipal Representative Bodies and the Act on Elections to Regional Representative Bodies.

Key words
Conflict of the interests; public official; local government.

Vážené dámy a pánové,

Úkolem naší sekce je zamyslet se nad problematikou „řešení střetů zájmů v území“. Střet zájmů je nepochybně onou problematikou, která nás prakticky obklopuje na každém kroku našeho každodenního života v nejrůznějších podobách. Já bych v daném okamžiku ráda pohovořila o střetu zájmů přímo očima zákona o střetu zájmů, neboť jeho přijetím se Česká republika zařadila mezi ty země, které problematiku střetu zájmů ve společnosti jistým způsobem regulují. Vzhledem k tomu, že tuto problematiku pojímám do oblasti místní správy, je nutné naznačit i další souvislosti, a sice dotknout se i právní úpravy, která se vztahuje jak k postavení územních samosprávných celků, tak ke způsobům ustavování jejich orgánů.

Co v sobě onen pojem „střet zájmů“ zahrnuje? Lze střet zájmů v této oblasti nějak charakterizovat? Každý z nás nepochybně má o střetu zájmů jistou představu, ale máme možnost poznat, co kdo z nás má v daném okamžiku na mysli? Jsme schopni v našem právním řádu najít definici střetu zájmů?

Podívám-li se na tuto problematiku z pohledu ústavních základů, pak v Ústavě České republiky[1] je zakotven princip státní moci, která, jak je stanoveno slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech,

[1] srovnej článek 2 odst. 3 a článek 70 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Ve vztahu k členům vlády zakazuje, aby vykonávali takovou činnost, jejíž povaha by odporovala obsahu výkonu jejich funkce. Úpravu podrobností pak nechává na příslušném zákonu. Dojde-li ke vzniku neslučitelnosti funkcí u poslance nebo senátora, pak tato skutečnost má za následek zánik mandátu. Listina základních práv a svobod[2] stanoví obdobně jako ústava, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Avšak slovní spojení „střet zájmů" ani „veřejný zájem" ve výše uvedených zákonech nenalezneme.

Ústava pouze naznačuje, že mohou existovat činnosti, které člen vlády vykonávat nesmí nebo mohou existovat funkce, které jsou neslučitelné s existencí mandátu poslance nebo senátora. Jenže to je úprava svědčící vrcholným představitelům státu, ale jaká pravidla jsou stanovena pro podmínky v území?

Jakou odpověď dostaneme ze zákona, který nese onen hrdý název o střetu zájmů – tedy zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů?

Než se však k nalezení odpovědi dostanu, dovolím si úvod zpestřit některými poznámkami, které se váží na některé etapy vlastního vývoje zákona.

Předchůdce shora uvedeného zákona o střetu zájmů - zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů, byl novelizován zákonem č. 96/2005 Sb., ze dne 6. ledna 2005, jenže Ústavní soud při posuzování postupu Poslanecké sněmovny dospěl k závěru, že v tomto případě byl v rozporu s ústavně předepsanou procedurou, a proto napadený zákon zrušil. Zákon č. 96/2005 Sb., byl zrušen ve všech jeho ustanoveních, a nikoli pouze v částech, jimiž byla novelizována některá ustanovení zákona o volbách do zastupitelstev obcí a zákona o volbách do zastupitelstev krajů. Ústavní soud konstatoval, že není totiž možné, aby pro různé části jediného zákona platily různé ústavní procedury nezbytné k jeho řádnému přijetí. Zákon musí být podroben jednotnému projednávacímu režimu, který nemůže být současně jak bezvadný, tak protiústavní. Obsahuje-li návrh zákona části vyžadující ke schválení odlišné procedury, nutno vyžadovat k ústavně konformnímu přijetí takového zákona proceduru nejnáročnější.

Navíc Ústavní soud rozhodl, že nález nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení, tedy dříve než obvyklým vyhlášením nálezu ve Sbírce zákonů, což odůvodnil rozporem s principy demokratického právního státu, tedy zabránit jeho aplikaci už i pro dobu, která uplyne od vyhlášení nálezu

---

[2] srovnej Listinu základních práv a svobod vyhlášenou usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb.

do jeho publikování. Tímto okamžikem se však zákon č. 238/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, stal nepoužitelným, neboť nebylo zřejmé na koho se vztahuje.

Takže aniž by byl zpracován legislativní záměr, vláda, jejímž zástupcem byl ministr spravedlnosti jako navrhovatel, předložila Poslanecké sněmovně dne 26. července 2005 návrh zákona a ten byl poslancům dne 27. července 2005 rozeslán jako tisk č. 1056/0. Dne 21. února 2006 postoupila Poslanecká sněmovna návrh zákona Senátu jako tisk č. 266/0. K podepsání prezidentovi byl zákon doručen dne 29. března 2006 a dne 7. dubna 2006 byl podepsán. K podpisu premiérovi byl schválený zákon doručen 21. dubna 2006. Ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen dne 27. dubna 2006 v částce 55 pod číslem č. 159/2006 Sb.

Výše uvedený legislativní proces však neprocházel tak hladce, jak by se eventuelně z výše uvedeného chronologického výčtu dalo usuzovat. Objektivně řečeno jeho cesta byla značně strastiplná, což se výrazně projevilo návazně v jeho faktické aplikaci, zde mám na mysli provedený experiment v podobě svěření projednávání přestupků do pravomoci správního soudnictví. Dalším bolestivým místem se stala ministerstvem spravedlnosti vydaná vyhláška č. 578/2006 Sb.,[3] k provedení zákona. Ministerstvo spravedlnosti na základě zmocnění stanoveného zákonem o střetu zájmů stanovilo vyhláškou strukturu a formát formuláře pro podávání oznámení podle zákona o střetu zájmů. Stalo se totiž, že vyhláškou mnohé požadované údaje, které tvoří obsah čestného prohlášení, jsou nad rámec zákona.

1. PRÁVNÍ ÚPRAVA V SOUVISLOSTI S PRVNÍ NOVELOU ZÁKONA

Bohužel není u nás jevem neobvyklým, aby se vzápětí poté, co je právní norma schválena, zjistilo, že je nutné ji v co nejbližší době novelizovat. Osud zákona o střetu zájmů shora citovaný byl stejný. Stalo se tak díky novele publikované pod č. 216/2008 Sb.,[4] jejíž účinnost nastala dnem jejího vyhlášení, tj. 20. června 2008. Proč se tak spěchalo při projednání změny textu zákona a proč byl zvolen tak rychlý nástup její účinnosti?

Jednak problematickou se stala účinnost zákona, neboť ta byla stanovena od 1. 1. 2007 s tím, že čestná prohlášení by veřejní funkcionáři v rozsahu stanoveném vyhláškou měli podávat ke dni 30.6.2007 ovšem za období minulého roku, tj. za období od 1.1.2006 – 31.12.2006, čímž by byla nastolena zpětná retroaktivita zákona.

---

[3] srovnej vyhlášku MS č. 578/2006 Sb., a ustanovení § 12, odst. 5 zákona č. 159/2006 Sb.

[4] srovnej zákon č. 216/2008 Sb.

Úkolu změnit zákon se ujala skupina poslanců a jejich návrh byl sněmovně předložen dne 21. 3. 2007. Vládě byl návrh zákona zaslán k vyjádření stanoviska dne 23. 3. 2007, ta však vyslovila svůj nesouhlas. S návrhem zákona nesouhlasil ani Senát, a proto ho Poslanecké sněmovně vrátil, ta však setrvala na původním návrhu zákona[5] a dne 25. dubna 2008 byl zákon doručen k podepsání prezidentovi. Prezident zákon nepodepsal a dne 9. května 2008 jej vrátil zpět Poslanecké sněmovně. Hlasování o zákonu vráceném prezidentem proběhlo 10. června 2008 na 32. schůzi. Vrácený návrh zákona byl schválen[6], neboť Poslanecká sněmovna na znění zákona setrvala.

Schválený zákon byl doručen k podpisu premiérovi 17. června 2008. Dne 20. června 2008 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů v částce 69 pod číslem 216/2008 Sb.[7]

K završení výše uvedeného legislativního procesu dodávám, že šlo o nesmírně problematické znění, plné neprovázaností, způsobující nemožnost aplikace jednotlivých ustanovení.

2. PRÁVNÍ ÚPRAVA V SOUVISLOSTI S DRUHOU NOVELOU ZÁKONA

Návrh vlády předložený Poslanecké sněmovně dne 6. 8. 2008 na změnu energetického zákona, kterým jsou řešeny dopady i do ostatních právních předpisů, mimo jiné zásadně zasáhl do zákona o střetu zájmů. Vzhledem k tomu, že novela energetického zákona upravuje zřízení funkce předsedy Energetického regulačního úřadu a zákon stanoví, že funkce předsedy Energetického regulačního úřadu je funkcí veřejnou, stala se tato skutečnost důvodem pro novelizaci zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 216/2008 Sb. Otevřením tohoto zákona současně došlo k provedení „technické“ novely zákona spočívající v odstranění některých neprovázaností mezi jednotlivými ustanoveními. Legislativní proces tohoto návrhu zákona podaný vládou byl zakončen jeho schválením a vyhlášením ve Sbírce zákonů, což se stalo dne 4. 6. 2009 v částce 46 pod číslem 158/2009 Sb.,[8].

[5] srovnej s usnesením č. 732 Poslanecké sněmovny , V. volební období

[6] srovnej usnesení č. 806, Poslanecká sněmovna, 2008, V. volební období

[7] srovnej zákon č. 216/2008 Sb.

[8] srovnej část desátou zákona č. 158/2009 Sb.

3. PRÁVNÍ ÚPRAVA V SOUVISLOSTI S TŘETÍ NOVELOU ZÁKONA

Nic méně druhá novela zákona nevyřešila revoltu ze strany škol a školských zařízení, neboť jejich ředitele zákonodárce zařadil do skupiny veřejných funkcionářů. Návrh zákona v tomto případě byl zpracován skupinou poslanců a Poslanecké sněmovně byl předložen dne 24. 11. 2008. V Senátu se však návrh zákona nesetkal s pochopením. Senát vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. A situace nastalá v souvislosti s první novelou se téměř opakovala. Tedy Poslanecká sněmovna opětovně na původním návrhu setrvala. V tomto případě však prezidentské veto nebylo zopakováno, a tak návrh zákona po podpisu prezidenta byl dne 11. září 2009 publikován ve Sbírce zákonů jako zákon č. 350/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

Shrnutí

Problematice střetu zájmů nelze upřít její politický obsah. Vždy totiž půjde o naprosto specifickou oblast, do jejíž úpravy vchází nepřeberné množství názorů, výhrad, zájmů atd.

Komplikovanost „procesu“ úpravy lze demonstrovat i na proběhnuvším legislativním procesu, neboť vládou předložený návrh prošel obrovskými změnami. Protichůdnost mnohých návrhů nepanuje jen mezi komorami Parlamentu samými, ale neshody lze vysledovat i mezi výbory uvnitř každé komory zvlášť. Další názorová odlišnost je patrná ze stanovisek vlády i ze stanovisek prezidenta.

Dalším značně nepříznivým faktorem je i neexistence důvodové zprávy. Respektive vláda jakožto předkladatel k návrhu zákona důvodovou zprávu předložila v průběhu legislativního procesu, ale jak je shora uvedeno, došlo k obrovským změnám a z tohoto důvodu se stala nepoužitelná. Tím, že Parlament opustil svou roli zákonodárce a stal se zákonotvůrcem, došlo při tvorbě zákona k mnoha experimentům, za všechny lze jmenovat vymezení odpovědnosti za porušení povinnosti, o jejímž porušení ze strany veřejných funkcionářů rozhodovaly soudy ve správním soudnictví.

Rovněž tak k nefungování tohoto zákona přispívá i neexistence ústředního orgánu státní správy, který by poskytoval jednoznačnou metodiku k jeho aplikaci. Pokusy na tomto poli provedené ministerstvem vnitra a ministerstvem spravedlnosti na svém začátku ztroskotávaly na názorových rozdílech. V současné době vytvořené webové stránky ministerstvem vnitra demonstrují pouze určitý právní názor pracovní skupiny. V neposlední řadě je pro správnou aplikaci zákona nesmírně „hendikepujícím“ faktorem i jeho extrémně široký záběr, neboť zahrnuje právní vztahy řízené jak právem soukromým, tak i právní vztahy v režimu práva veřejného.

Přes všechny shora uvedené nedostatky je nutné vyzvednout i některé pozitivní stránky, díky nimž lze zákon o střetu zájmů nepochybně zařadit k právním předpisům komplexním, neboť:

- pokud jde o okruh osob, které jsou veřejnými funkcionáři, je vymezen podstatně šířeji, než předcházející právní úpravy. Vedle klasického pojetí veřejných funkcionářů, za které byli považováni poslanci a senátoři a členové vlády, jsou nyní určeni i např. vedoucí zaměstnanci různých institucí.

- došlo k radikálnímu nárůstu rozsahu povinností a omezení, která jsou veřejným funkcionářům ukládána. V principu lze hovořit o zákazu výkonu některých činností ať již v průběhu výkonu funkce nebo v některých případech i po určitou dobu po jejím skončení. Dále se jedná o neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi.

- upravuje formu oznámení o osobním zájmu, o činnostech, o majetku, a o příjmech, darech a závazcích. Podávání těchto oznámení samozřejmě nejsou samoúčelná. Nahlížení do nich je právě tím nástrojem kontroly veřejnosti. Tedy můžeme hovořit o principu otevřenosti, jehož smyslem je, aby každý měl možnost požádat o nahlédnutí a upozornit na skutečnosti, které nasvědčují nepravdivosti či neúplnosti údajů v oznámení uvedených.

- upravuje vedení registrů evidenčními orgány. Zákon však nedává evidenčnímu orgánu pravomoc prověřovat osobní či majetkové poměry veřejného funkcionáře, ale je oním článkem mezi občanem a veřejným funkcionářem, který každému umožní nahlížení do registru.

- vymezuje osobní odpovědnost veřejných funkcionářů, a to pro případy, kdy veřejný funkcionář poruší zákonem stanovenou povinnost, tj. když nepodá oznámení o osobním zájmu, nedodrží lhůtu k podání prohlášení a nepodá jej ani v dodatečné lhůtě, nebo v prohlášení uvede zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje, popřípadě vykonává funkci nebo činnost, kterou tento zákon stanoví jako neslučitelnou s výkonem funkce veřejného funkcionáře, za takové jednání může být sankcionován.

Takže to jsou mé některé poznámky k legislativnímu procesu. A nyní k oněm pojmům, pro účely naší konference důležitým.

Najdeme v zákoně upravujícím problematiku střetu zájmů jeho definici?

V ustanovení § 1, které stanoví předmět úpravy můžeme vyčíst, že tento zákon upravuje

a) povinnost veřejných funkcionářů vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit,

b) povinnost veřejných funkcionářů oznamovat skutečnosti, které umožňují veřejnou kontrolu jejich činností konaných vedle výkonu funkce veřejného funkcionáře, veřejnou kontrolu majetku nabytého za dobu výkonu funkce a dalších příjmů, darů nebo jiného prospěchu, získaných za dobu výkonu funkce, popřípadě finančních závazků, které veřejný funkcionář má,

c) omezení některých činností veřejných funkcionářů a neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi,

d) odpovědnost veřejných funkcionářů za porušení povinností stanovených tímto zákonem, včetně sankcí, které lze veřejnému funkcionáři za porušení těchto povinností uložit.

Jak sami shledáváte, definici pojmů „zájem“ popřípadě „veřejný zájem“ nám zákonodárce v předmětu úpravy vůbec nenabízí. Jak tedy uchopit pojem veřejný zájem? Zákonem formulovaný osobní zájem jako „zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu“ svým způsobem evokuje vznesení této řečnické otázky „je pak veřejným zájmem všechno to, co nedělám pro sebe, popřípadě pro osoby blízké?“. Přiznávám, že je to nepochybně značně extenzivní rozsah, ale s největší pravděpodobností ten správný!

Byť hlava II. zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů je nazvána „střet zájmů“, ani zde toto sousloví nijak nedefinuje. Pouze naznačuje, jakým způsobem se veřejný funkcionář má chovat, dojde-li ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním. Tedy veřejný funkcionář nesmí upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit. K podotknutí sice stojí snaha zákonodárce vypočítávat všechno, čím vším veřejný funkcionář nesmí ohrozit veřejný zájem, bohužel však neplnění tam uvedených povinností veřejnými funkcionáři nespojuje s hrozbou uložení sankce.

Způsob výkonu funkce

Zákonodárce v ustanovení § 1 zákona o střetu zájmů[9], přikazuje veřejnému funkcionáři „vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu…“ bohužel však v zákoně úprava resp. vymezení obsahu takové povinnosti chybí. A bohužel nelze ji vypátrat ani v důvodové zprávě, neboť i tam se obecně hovoří pouze o tom, že veřejní funkcionáři se ve své činnosti pravidelně dostávají do situací, kdy v souvislosti s výkonem své funkce rozhodují o významných věcech veřejného zájmu a tudíž mohou nastat situace, kdy se může tento(!) veřejný zájem dostat do rozporu s jejich zájmem individuálním, případně zájmem skupinovým.

[9] srovnej zákon č. 159/2006 Sb.

Upřesnění těchto pojmů nepřinesla ani jedna z pozdějších novel, neboť jak ustanovení § 1, tak ustanovení § 3 zůstala nedotčena. Lze shrnout, že zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je na rozdíl od původní úpravy z roku 1992[10] užší i v tom slova smyslu, když střet zájmů je chápán pouze v rovině výkonu profese, vedení občanského života veřejným funkcionářem zůstává oddělené.

Veřejnému funkcionáři se zapovídá rovněž tak ohrozit veřejný zájem. Tato část právní úpravy doznala novelou zákona zásadních změn, proto ji rozeberu poněkud blíže.

Je pravdou, že ustanovení § 3 odst. 2 ve znění zákona č. 159/2006 Sb., se přijetím novely v podobě zákona č. 216/2008 Sb., až na vložení slova „nebo“ v písmenu b) výše uvedeného ustanovení žádných podstatných změn nedočkalo. Tudíž veřejný funkcionář nesmí:

- využít svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu,

- se odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním, nebo

- dát za úplatu nebo jinou výhodu ke komerčním reklamním účelům svolení k uvedení svého jména, popřípadě jmen a příjmení nebo svolení ke svému vyobrazení ve spojení s vykonávanou funkcí.

Zvrat však nastal v okamžiku, kdy zákonodárce novelou zákona - zákonem č. 216/2008 Sb., zrušil ustanovení § 22 Pokuta, dle kterého soud mohl uložit veřejnému funkcionáři pokutu

- až do výše 100 000 Kč , který se odvolal na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy, zejména s jeho povoláním, zaměstnáním nebo podnikáním,

- nebo až do výše 500 000 Kč, který využil svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání neoprávněného majetkového nebo jiného neoprávněného prospěchu nebo neoprávněné výhody pro sebe nebo jinou osobu,

- nebo dal za úplatu nebo jinou výhodu ke komerčním reklamním účelům svolení k uvedení svého jména, popřípadě jmen a příjmení nebo svolení ke svému vyobrazení ve spojení s vykonávanou funkcí a nově zavedl pouze kategorii přestupků, v nichž shora uvedené skutkové podstaty absentují. Jinými slovy novela zákona provedená zákonem č. 216/2008 Sb., sice

[10] srovnej zákon č. 238/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů

zakazuje ohrožení veřejného zájmu, ale v okamžiku, kdy k tomu ze strany veřejného funkcionáře dojde, mechanismus, jak takové chování sankcionovat, se docela obtížně nalézá.

Na tomto místě možná stojí za zmínku ty situace, které nastávají v mnoha obcích, a sice: „dal za úplatu nebo jinou výhodu“, neboť často se můžeme setkat s plakáty, na kterých čteme „pod záštitou starosty“. Na „záštity“ neexistuje jednoznačný názor. Jsou názory, podle kterých lze za „jinou výhodu“ považovat např. i darované vstupenky. Opačné názory hovoří o tom, že záštita nemusí nutně zahrnovat „komerční reklamní účel“. Pravdou však zůstává, že veřejný funkcionář, který vykonává funkci starosty, může přebíráním záštit nad nejrůznějšími kulturními či sportovními akcemi získat popularitu, může vejít v širokou známost u svých spoluobčanů, což poté může být zúročeno v politickém klání v průběhu voleb – stává se více známým, více populárním a uvážíme-li systém voleb do obecního zastupitelstva, kdy volič má možnost vybírat si své zástupce ne podle toho, jaké pořadí stanovily jednotlivé strany, politická sdružení, hnutí, či nezávislí kandidáti, ale podle vlastního uvážení, má v takovém případě tento kandidát šanci získat největší počet hlasů, i když dlužno podotknout, že v režimu českého volebního práva nejvíce odevzdaných hlasů ve prospěch konkrétního kandidáta žádnou výhodu neskýtá. V konečném důsledku starostou nebo hejtmanem může být členy příslušného zastupitelstva zvolen i ten, který získal nejnižší počet odevzdaných hlasů.

Neslučitelnost výkonu funkce

Slovo „neslučitelnost“ v souvislosti s výkonem funkce je zákonem č. 159/2006 Sb., užito toliko v ustanovení § 5 odst. 3 a v rovině osobní je vztaženo pouze na poslance a senátory. Neslučitelné jsou funkce vykonávané poslancem nebo senátorem s funkcemi vykonávanými v pracovněprávním vztahu nebo ve služebním poměru k České republice za předpokladu, že se jedná o funkce jmenované nebo o funkce, v nichž se rozhoduje při výkonu státní správy.

Takové omezení je svým způsobem předvídáno Ústavou České republiky[11], které mimo svou výslovnou úpravu, že s funkcí poslance nebo senátora je neslučitelný výkon úřadu prezidenta republiky a funkce soudce, deklaruje možnost rozšíření zákazu výkonu takových funkcí zákonem.

A co říkají zákony volební? V mém konkrétním případě sáhnu k zákonu o volbách do zastupitelstev krajů[12]. V úpravě tohoto zákona je vymezeno, co zákonodárce považuje za neslučitelné na straně jedné a na straně druhé postup, jak vzniklou neslučitelnost řešit. Tedy funkce člena zastupitelstva

[11] srovnej článek 22 zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

[12] srovnej ustanovení § 5 zákona č. 130/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

kraje je neslučitelná s funkcí vykonávanou na ministerstvu, jiném ústředním orgánu státní správy nebo na orgánu státní správy s celostátní působností, obsazovanou volbou, jmenováním nebo ustanovováním.

Pro případ, že neslučitelnost funkce ze shora uvedeného důvodu nastane, mandát člena zastupitelstva kraje zanikne okamžikem, kdy to vysloví příslušné zastupitelstvo kraje[13]. Nevysloví-li zastupitelstvo kraje na nejbližším zasedání zánik mandátu, požádá ministr vnitra neprodleně o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva kraje, které se uskuteční nejpozději do 30 dnů od doručení jeho žádosti. Není-li zániku mandátu dosaženo na tomto mimořádném zasedání zastupitelstva kraje, zaniká jeho mandát okamžikem, kdy to vysloví ministr vnitra.

V souvislosti s výše popisovanou materií probíhala vášnivá debata na téma je-li možné, aby fyzická osoba současně byla členem zastupitelstva kraje a členem vlády. Jaké postavení člen vlády, respektive ministr zastává? Obecně lze uvést tyto teze:

1) Ústava stanoví, že prezident republiky pověřuje členy vlády řízením ministerstev,

2) Zákon o volbách do zastupitelstva kraje určuje, že funkce člena zastupitelstva kraje je neslučitelná s funkcí vykonávanou na ministerstvu,

3) Zákon o volbách do zastupitelstva kraje určuje další postupy, a to: nevysloví-li zastupitelstvo kraje na nejbližším zasedání zánik mandátu požádá ministr vnitra neprodleně o svolání mimořádného zasedání zastupitelstva kraje, mandát člena zastupitelstva kraje zaniká okamžikem, kdy to vysloví ministr vnitra.

Z výše uvedeného je nutné se v první řadě vyrovnat s otázkou, je-li vůbec možné (přípustné) dát rovnítko mezi pojmy a) „pověření řízení ministerstva“ a b) „funkcí vykonávanou na ministerstvu“. I když sáhneme do zákona o střetu zájmů, který by měl vytvořit jakýsi spojovací most mezi zákony, bohužel definici pojmu „funkce člena vlády“ tam nenajdeme. Resp. kde se dá dopátrat, co je skutečným obsahem práce ministra – je to jen řízení resortu, nebo vykonává ministr nějakou funkci?

Omezení výkonu některých činností

Omezení některých činností zákonodárce vztahuje na dvě časové roviny. Jedná se o období:

a) kdy veřejný funkcionář se ujímá výkonu a vykonává veřejnou funkci,

[13] srovnej ustanovení § 48, odst. 3 a 4 zákona č. 130/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

b) zákazu výkonu některých činností po určitou dobu po skončení výkonu veřejné funkce.

Hovoříme-li o období nástupu výkonu a vykonávání veřejné funkce, pak pouze ti, výslovně v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) až i) zákona o střetu zájmů[14] uvedení veřejní funkcionáři nesmějí:

- podnikat nebo provozovat jinou samostatnou výdělečnou činnost,

- být statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu, členem řídícího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, nebo

- být v pracovněprávním nebo obdobném vztahu nebo ve služebním poměru, nejde-li o vztah nebo poměr, v němž působí jako veřejný funkcionář.

Lze uvést, že výše uvedená omezení se nedůvodně vztahují jen na malou skupinku veřejných funkcionářů. K těm, kteří nejsou tímto omezením dotčeni, patří do uplynutí tohoto volebního období poslanci a senátoři a dále se uvedený zákaz výkonu některých činností nevztahuje na další výslovně uvedené veřejné funkcionáře (např. i člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn).

Druhá skupina omezení výkonu některých činností, a sice pro dobu po skončení výkonu funkce veřejného funkcionáře, je zákonodárcem upravena těmito podmínkami:

- po dobu 1 roku od skončení výkonu funkce se zapovídá

a) stát se společníkem právnické osoby nebo

b) působit v jejich orgánech či

c) uzavřít s ní pracovněprávní vztah

a to pouze pokud v posledních třech letech přede dnem skončení funkce veřejného funkcionáře uzavřel veřejný funkcionář smlouvu s právnickou osobou, jednalo-li se o nadlimitní veřejnou zakázku, a pokud veřejný funkcionář nebo orgán, ve kterém veřejný funkcionář působil, o takové smlouvě rozhodoval.

V tomto případě okruh veřejných funkcionářů, na které se plnění shora uvedených povinností vztahuje, je poněkud širší ve srovnání s výše prezentovaným omezením některých činností. Vedle veřejných funkcionářů

[14] srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

stanovených ustanovením § 2 odst. 1 zákona[15], jsou zde zařazení i veřejní funkcionáři z řad „zaměstnanců“ tedy těch veřejných funkcionářů, které zákonodárce vymezuje v ustanovení § 2 odst. 2 zákona[16].

Díky novele provedené zákonem č. 216/2008 Sb., došlo k jedinému zúžení výčtu veřejných funkcionářů, a to ve prospěch starostů obce, místostarostů obce a členů rady obce a kraje, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, což v tomto případě lze kvitovat s povděkem.

Vyloučení poskytnutí odměny

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů ve vztahu k veřejným funkcionářům vzešlým z volených orgánů územních samospráv zapovídal nárok na odměnu, jestliže takový veřejný funkcionář zastupoval kraj nebo obec v řídících, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní kraj nebo obec má podíl nebo hlasovací práva.

Novela zákona přijatá v podobě zákona č. 216/2008 Sb., přinesla pro aplikovatelnost zákona jednu z nepříjemných konsekvencí. Tím, že ustanovení § 5 odst. 2 výše uvedeného zákona nebylo adekvátním způsobem změněno, se stalo, že v zákoně příslušně neopravené znění působilo jeho neaplikovatelnost. Tedy byť se jednalo o legislativní chybu, bylo nutné setrvat na stanovisku, že ani výkladem zhojitelná nebyla. Z toho důvodu byl učiněn závěr, že ustanovení § 5 odstavec 2 zákona se stalo ustanovením obsolentním a veřejnému funkcionáři, který zastupoval kraj nebo obec v řídících, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní kraj nebo obec měl podíl nebo hlasovací práva, za tuto činnost odměna náleží. S přijetím druhé novely v podobě zákona č. 158/2009 Sb., došlo k nápravě, do ustanovení § 5 byla vložena dikci zákona odpovídající písmena.

V souvislosti s aplikací shora poznamenaného ustanovení byly vzhledem k nejasnému textu mimo jiné vznášeny i dotazy na upřesnění rozsahu pojmu „zastupování“, neboť nebylo zřejmé, oč se konkrétně jedná. Je-li tím myšlen vztah „obec – obcí zřízená právnická osoba“, či vztah „obec – právnická osoba zřízená obcí nebo krajem“. Jazykovým výkladem se pak dovozovalo, že jde o „vztah obec – obcí zřízená právnická osoba“, „kraj – krajem zřízená právnická osoba“.

Právo na odměnu bylo přiznáno těm dlouhodobě uvolněným členům zastupitelstva obce, kteří zastupovali kraj v řídících, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní měl kraj podíl nebo hlasovací práva, či naopak právo na odměnu bylo přiznáno těm dlouhodobě uvolněným členům zastupitelstva kraje, kteří zastupovali obec

[15] srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

[16] srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

v řídících, dozorčích nebo kontrolních orgánech podnikající právnické osoby, pokud v ní měla obec podíl nebo hlasovací práva.

Obdobně dle mého názoru bylo možné dovodit přiznání nároku na poskytnutí odměny, byl-li veřejný funkcionář sice vyslán zastupitelstvem příslušného územního samosprávného celku k zastupování obce či kraje v podnikající právnické osobě, ale členem řídícího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby se stane teprve z vůle zástupců takové podnikající právnické osoby – pak se domnívám, že toto zvolení není rozhodnutím územního samosprávného celku, který veřejného funkcionáře primárně někam vysílá.

Oznamovací povinnost a odpovědnost za porušení povinností.

Povinnost oznamovací je vázána na veřejnou kontrolu majetku nabytého za dobu výkonu funkce, jakož i kontrolu závazků či dalších příjmů, darů nebo jiného prospěchu, získaných za dobu výkonu funkce. Tedy v tomto smyslu je od zákona očekáváno zajištění transparentnosti jednání veřejných funkcionářů a svým způsobem je i druhem preventivního opatření k zajištění cíle zákona, což je nepreferovat zájem individuální či skupinový nad zájmem celku.

S přijetím první novely zákona je porušení povinností charakterizováno jako přestupek, k jehož projednávání je v přenesené působnosti příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má veřejný funkcionář trvalý pobyt.

Osobní působnost zákona

Kdo je považován za veřejného funkcionáře, je vymezeno ustanovením § 2 zákona o střetu zájmů. Veřejným funkcionářem je ten, koho v souvislosti s výkonem zastávané funkce zákonodárce omezuje nebo mu ukládá plnění určitých povinností. Ve srovnání s předcházející úpravou zákona č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu, ve znění pozdějších zákonů, který se vztahoval pouze na poslance, senátory, členy vlády a vedoucí ústředních správních úřadů došlo přijetím zákona č. 159/2006 Sb., ke značnému rozšíření okruhu osob.

Z pohledu výše uvedeného ustanovení § 2 bychom mohli prostřednictvím způsobu ustavení do veřejné funkce dovodit rozdělení osobní působnosti zákona na jakési dvě kategorie, a sice osobní působnost absolutní a relativní. Které skupiny veřejných funkcionářů lze vložit do té či oné kategorie?

Absolutní osobní působnost se evidentně týká těch veřejných funkcionářů uvedených v ustanovení § 2 odst. 1 zákona[17], u nichž dochází k postavení

[17] srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

veřejného funkcionáře v okamžiku nabytí výše uvedeného postavení bez ohledu na obsah činnosti, kterou budou v tomto postavení vykonávat:

- poslanci, senátoři, členové vlády nebo předsedové ústředních orgánů státní správy,

- předsedové orgánů státní správy s celostátní působností,

- členové zastupitelstev obcí, krajů a hlavního města Prahy.

Charakteristické pro první dvě skupiny z těchto výše uvedených funkcionářů je, že veřejný funkcionář se výkonu svého mandátu nebo funkce ujímá poté, co složí slib. Jiná situace je v rámci místní správy, tam člen zastupitelstva musí složit slib, ten však není automatickým klíčem k postavení veřejného funkcionáře, ale aby se člen zastupitelstva stal starostou, místostarostou, členem rady, je podmíněno další volbou. Ale nicméně, zastává-li veřejný funkcionář zákonem označenou funkci, pro to, aby byl veřejným funkcionářem, již není třeba splňovat další podmínky. Např. u funkce starosty není rozhodné, zda je příkazcem operace, nebo podepisuje správní rozhodnutí tím, že vykonává funkci starosty, má automaticky postavení veřejného funkcionáře.

Relativní osobní působnost je pak možné dovodit pro postavení veřejných funkcionářů uvedených v ustanovení § 2 odst. 2 zákona[18], a sice pro tuto skupinu je charakterické, že tento veřejný funkcionář je v režimu určitého pracovněprávního vztahu, v organizačním uspořádání správního orgánu nebo příspěvkové organizace či organizační složky, zaujímá určitou úroveň řízení a vedle těchto skutečností musí ještě splnit některou z alternativních podmínek vymezených ustanovením § 2 odst. 3 zákona[19]. Tedy nakládat s finančními prostředky orgánu veřejné správy jako příkazce operace nebo bezprostředně se podílet na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo na rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky anebo rozhodovat ve správním řízení.

Na základě výše uvedeného můžeme přistoupit ještě k jinému rozdělení, a to do čtyř základních skupin veřejných funkcionářů.

První skupina bude tvořena poslanci, senátory a členy vlády.

Druhou skupinu budou tvořit vedoucí představitelé ostatních ústředních správních úřadů – tedy těch, v jejichž čele není člen vlády a dále výslovně uvedení.

---

[18] srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

[19] srovnej zákon č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Do třetí skupiny budou zařazeni volení funkcionáři z řad územních samosprávných celků.

A čtvrtá skupina pak bude tvořena ostatními veřejnými funkcionáři, pro které zákonodárce stanovil splnění ještě dalších podmínek.

V důvodové zprávě k návrhu zákona o střetu zájmů rozeslané poslancům jako tisk č. 1056/0[20] dne 27. července 2005 k části o rozšíření osob se však komentář zabýval pouze zařazením členů zastupitelstev krajů a obcí s rozšířenou působností. Hlavní důvod pro začlenění těchto zástupců navrhovatel spatřoval ve výrazném zvýšení pravomocí územních samospráv, čímž si ve své podstatě odůvodňoval nutnost zavedení preventivních mechanismů, které by bránily vzniku střetu zájmů. Jak je ale patrné z výše uvedených textů, záměr původně předložené důvodové zprávy nebyl zákonodárcem akceptován, a tak do skupiny veřejných funkcionářů nakonec byli zahrnuti představitelé všech obcí.

V podmínkách územních samosprávných celků lze v tomto směru hovořit o třech kategoriích veřejných funkcionářů, a sice:

ti veřejní funkcionáři, kteří vzešli z voleb,

ti veřejní funkcionáři, jejichž vztah k územním samosprávnému celku je založen pracovně právním vztahem,

ti veřejní funkcionáři, kteří jsou v pracovně právním vztahu k příspěvkové organizaci zřízené územním samosprávným celkem.

Právní úprava střetu zájmů ve vztahu k zákonům o územních samosprávných celcích a zákonům volebním.

Zákony o územních samosprávných celcích – tj. zákon o obcích a zákon o krajích, upravují jednotlivé subjekty v podobě veřejnoprávních korporací a jejich reprezentanty – veřejné funkcionáře vzcházející z voleb. Volební zákony doplňují zákon o střetu zájmů o další důvod neslučitelnosti výkonu funkce veřejného funkcionáře.

Zákonem o obcích[21] (obecní zřízení) se obci ukládá pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit též veřejný zájem a dále hovoří i o střetu zájmů, což se stalo obsahem ustanovení § 83 zákona o obcích. Členovi zastupitelstva obce se ukládá povinnost zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, popřípadě zasedání jiných orgánů obce, je-li jejich členem, plnit úkoly, které mu tyto orgány uloží, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla

[20] srovnej sněmovní tisk č. 1056/0, Poslanecká sněmovna, 2005, IV. volební období

[21] srovnej zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

ohrožena vážnost jeho funkce. A dále pokud skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. Orgán obce pak rozhoduje o tom, zda existuje důvod pro vyloučení člena zastupitelstva z projednávání a rozhodování takové záležitosti.

Dlužno však upozornit, že toto „rozhodování o existenci důvodu pro vyloučení člena zastupitelstva" jednak není institutem „podjatosti" dle správního řádu a ani není možno je chápat za jakési absolutní právo směřující k odejmutí možnosti hlasovat, neboť i když jsou na straně člena zastupitelstva některé okolnosti, které vykazují střet zájmů, nelze takového člena pro tento důvod zbavit výkonu práv vzešlého z mandátu získaného zvolením. Nebo-li vyslovit zákaz hlasovat o věci. Za předpokladu, že je členovi zastupitelstva vysloven zákaz hlasovat, děje se tak po mém soudu v rozporu se zákonem.

V zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a sice Hlavnímu městu Praze a městským částem[22] se ukládá pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, přičemž při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech.

Pokud jde o problematiku střetu zájmů, zákonodárce vyžaduje, aby člen zastupitelstva hlavního města Prahy při výkonu své funkce[23] plnil úkoly, které mu orgány zastupitelstva uloží, tak, že bude hájit zájmy občanů hlavního města Prahy a bude jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce. A dále zákonodárce vyžaduje, aby člen zastupitelstva hlavního města Prahy[24], u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti spadající do samostatné působnosti hlavního města Prahy v orgánech hlavního města Prahy mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci, sdělil tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu hlavního města Prahy, který má danou záležitost projednávat.

Zákon o krajích (krajské zřízení) pak obsahuje úpravu, jejíž obdobu můžeme najít jak ve shora uvedeném zákoně o obcích, tak v zákoně o hlavním městě Praze. Do 31. 12. 2002 platilo, že kraj[25] pečuje

---

[22] srovnej ustanovení § 2, odst. 2, zákoně č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

[23] srovnej ustanovení § 51, odst. 4, zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

[24] srovnej ustanovení § 51, odst. 5, zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

[25] srovnej ustanovení § 1, odst. 3, zákona č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech, novelou zákona o krajích provedenou zákonem č. 229/2003 Sb., byla z ustanovení § 1 odst. 3 tato dikce vypuštěna.

Co se týče střetu zájmů, je úprava shodná s dikcí zákona o hlavním městě Praze, a to jak co do vystupování člena zastupitelstva, tak co do neohrožení vážnosti jím vykonávané funkce[26]. A pokud se jedná o vymezení střetu zájmů, můžeme konstatovat, že ustanovení § 51, odst. 5 zákona o hlavním městě Praze je identické s ustanovením § 34, odst. 3 zákona o krajích. Tedy člen zastupitelstva má povinnost zveřejnit skutečnosti, které nasvědčují střetu zájmů.

Shrnutí právních úprav územních samosprávných celků ve vztahu k zákonu o střetu zájmů

Porovnáme-li výše uvedenou úpravu střetu zájmů v zákonech o obcích, krajích a hlavním městě Praze s úpravou obsaženou v zákoně o střetu zájmů, pak zjišťujeme, že i dle této úpravy je veřejný funkcionář povinen při jednání příslušného orgánu jistým způsobem konat, tedy oznámit svůj poměr k projednávané věci, jestliže se zřetelem k výsledku projednání věci by mu mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má-li na věci jiný osobní zájem, samozřejmě pokud nejde o jiný prospěch nebo zájem obecně zřejmý.

Toto oznámení ve smyslu zákona o střetu zájmů je povinen podat ústně v průběhu jednání, nejpozději však před tím, než orgán přistoupí k hlasování; oznámení je vždy součástí zápisu z jednání.

Po bližším vyhodnocení shora uvedených právních úprav lze dojít k závěru, že svým způsobem si konvenují, resp. jejich cíl je shodný co do ochrany veřejného zájmu. Rozdílné jsou tyto úpravy co do osobní působnosti, tak i případných sankcí:

zákony (o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze) ukládají povinnost sdělit okolnosti týkající se střetu zájmů všem členům zastupitelstva bez rozdílu, neoznámení takové skutečnosti však není svázáno s žádnou sankcí,

zákon o střetu zájmů naopak povinnost učinit oznámení o střetu zájmů ukládá pouze těm, kteří požívají statut veřejného funkcionáře (jak je uvedeno výše – starosta, místostarosta, členové rady příslušného územního samosprávného celku a uvolnění členové zastupitelstva) nesplnění této povinnosti je pak svázáno se sankcí, a to možnosti uložení pokuty až do výše 50 000 Kč.

---

[26] srovnej ustanovení § 34, odst. 2, zákona č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

K zamyšlení vybízí i další otázky. Jaké nalézt řešení, pro ty případy v těch obcích, kde není dle zákona o obcích volena rada a její pravomoci jsou svěřeny vykonávat starostovi. Nastane-li v tomto případě u starosty střet zájmů, komu ho v takovém případě ve smyslu zákona o střetu zájmů může nahlásit a kdo v samostatné působnosti pak bude rozhodovat, jde-li o vyhrazenou působnost rady, kterou v případech tam, kde rada není zvolena, vykonává starosta.

Pro potřeby této konference se z problematiky zákona o volbách do zastupitelstev obcí a ze zákona o volbách do zastupitelstev krajů (zákony volební[27]) soustředím pouze na úpravu „neslučitelnosti výkonu funkce" člena příslušného zastupitelstva. Jak se ukazuje v praxi, mnozí nově zvolení členové zastupitelstva poučeni advokátem, že v jejich případě o žádný střet zájmů nejde, mnohdy nechápou, že existuje i další zákon, který vymezuje „jakousi" neslučitelnost výkonu funkce člena zastupitelstva s výkonem funkce vykonávanou zaměstnancem příslušného správního orgánu. Tedy dle zákona o volbách do zastupitelstva kraje se konkrétně jedná o neslučitelnost s funkcí vykonávanou na ministerstvu, jiném ústředním orgánu státní správy s celostátní působností, zaměstnancem kraje zařazeným do krajského úřadu, zaměstnancem obce zařazeným do obecního úřadu, při splnění předpokladu, že u všech výše uvedených funkcí půjde o místa, která jsou obsazována volbou, jmenováním nebo ustanovováním, nebo s funkcí statutárního zástupce právnické osoby zřízené nebo založené krajem, nebo v níž má kraj majetkovou účast.

Právní úprava „neslučitelnosti výkonu funkce" vycházející ze zákona o volbách do zastupitelstva obce stanoví, že funkce člena zastupitelstva je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem této obce, dále s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu, krajského úřadu nebo finančního úřadu při splnění ještě další podmínky, a to že takový zaměstnanec přímo vykonává státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce, nebo že se jedná o zaměstnance jmenovaného starostou, primátorem, hejtmanem nebo radou. Samozřejmě, že o neslučitelnost se nejedná, jde-li o zaměstnance obecního úřadu, který zde bude vykonávat různé pomocné práce.

V závěru mého příspěvku chci poukázat ještě na jeden materiál, a to "analýza právní úpravy informování členů zastupitelstev územních samosprávných celků o výši odměn a požitků", který byl zpracován ministerstvem vnitra na základě usnesení vlády ze dne 30. května 2007 č. 596, kterým byl uložen ministru vnitra realizovat úkol nazvaný „Upravit právní prostředí tak, aby zastupitelé nominovaní do orgánů s majetkovou účastí obce, kraje a státu byli povinni informovat o výši odměn a požitků získaných v souvislosti se svým členstvím v těchto orgánech". Základním

[27] srovnej zákon č. 491/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 130/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

účelem tohoto úkolu se stala transparentnost příjmů, které členové zastupitelstev územních samosprávných celků získávají v souvislosti s výkonem určité veřejné činnosti, konkrétně zastupování územního samosprávného celku nebo státu v orgánech právnických osob s majetkovou účastí územního samosprávního celku či státu. Zpracování tohoto úkolu bylo zaměřeno především na provedení analýzy stávající právní úpravy. Proto byl proveden rozbor této problematiky, a to jak z pohledu zákona o svobodném přístupu k informacím, tak z pohledu poskytování informací dle zákona o střetu zájmů v návaznosti na zákony o územních samosprávných celcích s exkurzem do zákoníku obchodního. Na základě provedené analýzy ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že požadovaného úkolu lze dosáhnout čtyřmi různými způsoby:

- první z nich je zakotvení povinností členů zastupitelstev územních samosprávných celků poskytovat informace o odměnách, které získali v souvislosti se svým členstvím v orgánech podnikajících právnických osob, v nichž má majetkovou účast stát či územní samosprávný celek, který v těchto orgánech zastupují, v zákonech o územních samosprávných celcích, tj. v zákoně o obcích, zákoně o krajích a zákoně o Praze,

- druhým řešením by v teoretické rovině mohlo být zpracování zcela nové právní úpravy, která by tyto otázky upravila samostatně,

- třetím je novelizovat zákon o svobodném přístupu k informacím,

- čtvrtým je novelizovat zákon o střetu zájmů.

K první variantě zpracovatel analýzy podotýká, „že ani zákon o obcích, ani zákon o krajích či zákon o Praze neobsahují a nikdy neobsahovaly povinnost informovat o odměnách v souvislosti se svým členstvím v orgánech podnikajících právnických osob, v nichž má majetkovou část stát či územní samosprávný celek. Poskytování určitých informací, upravujících práva jednotlivých členů zastupitelstev[28], či regulujících práva občanů[29] územních samosprávných celků, popř. dalších zákonem vymezených osob daného územního samosprávného celku, se totiž vždy týká informací souvisejících s činností územního samosprávného celku, nikoli pouze jednotlivých členů jeho zastupitelstva, resp. odměn a požitků, které získávají od podnikajících právnických osob za členství v jejich orgánech.“

---

[28] srovnej ustanovení § 82 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 34 zákona č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 51 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

[29] srovnej ustanovení § 16 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 12 zákona č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 7 a 8 zákona č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Zakotvení výše uvedené povinnosti zpracovatel označuje za značně nesystémovou, zvláště kdy existuje jak obecný zákon upravující poskytování určitých informací, tak zákon o střetu zájmů, který veřejným funkcionářům, jimiž jsou též uvolnění a někteří neuvolnění členové zastupitelstev územních samosprávných celků, ukládá povinnost poskytovat informace o svých příjmech, činnostech a závazcích, přičemž evidenční orgány následně poskytují tyto informace veřejnosti.

Varianta druhá - zpracování zcela nového (samostatného) zákona upravujícího poskytování informací o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků získaných v souvislosti s jejich členstvím v orgánech podnikajících právnických osob s majetkovou účastí státu či územního samosprávného celku zpracovatel shledává absurdní, zvláště jedná-li se o takto úzce profilovanou problematiku. Současně takové řešení považuje za naprosto nesystémové v situaci, kdy existuje v současné době platný a účinný zákon o střetu zájmů, který již tuto problematiku, byť ne zcela dostatečně, upravuje.

Třetí varianta - zakotvit povinnost členů zastupitelstev územních samosprávných celků informovat o odměnách získaných v souvislosti se svým členstvím v orgánech právnických osob, v nichž má majetkovou účast stát či územní samosprávný celek, formou novely zákona o informacích. Jeden ze základních problémů je zpracovatelem spatřován v systému poskytování převážné většiny informací. Požadované informace totiž nejsou poskytovány automaticky zveřejněním široké veřejnosti, ale až na vymezené výjimky se poskytují na základě žádosti. Informace stanovené obligatorně ke zveřejnění se však týkají informací o vzniku, organizaci a činnosti územních samosprávných celků, nikoli o jednotlivých členech jejich zastupitelstev.

Poslední varianta řešení – novelizovat zákon o střetu zájmů, se jeví zpracovateli jako nejvhodnější, neboť zákon o střetu zájmů již dnes určitou část řešené problematiky upravuje, a protože tato úprava není zcela vyhovující, mohlo by dojít k její nápravě.

Ministerstvo vnitra chce především zakotvit rovné postavení mezi jednotlivými členy zastupitelstev územních samosprávných celků a nečinit mezi nimi rozdíly tam, kde to není na místě. Zastupuje-li člen zastupitelstva územního samosprávného celku stát či územní samosprávný celek v orgánech podnikající právnické osoby, a má-li být veřejnost informována o odměnách či jiných požitcích, které v souvislosti se svým členstvím v těchto orgánech získal, není dle zpracovatele důvodu činit mezi jednotlivými členy zastupitelstva v tomto ohledu rozdíl, jako je tomu ve stávající právní úpravě, dle níž takové informace poskytují pouze členové zastupitelstev, kteří jsou současně veřejnými funkcionáři ve smyslu zákona o střetu zájmů (tj. uvolnění a pouze někteří neuvolnění). Zpracovatel nepovažuje za podstatné, zda je člen zastupitelstva uvolněný či neuvolněný. Postavení člena zastupitelstva dle zpracovatele může mít vliv pouze na podávání oznámení o některých ostatních příjmech, jelikož zatímco

hlavním příjmem uvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků by měla být odměna poskytovaná z veřejného rozpočtu za výkon funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku, která se navíc za peněžitý příjem nebo majetkovou výhodu[30] dle zákona o střetu zájmů nepovažuje, avšak v případě členů neuvolněných to budou hlavně příjmy soukromého charakteru, ať už z pracovněprávních vztahů či ze samostatné výdělečné činnosti, jejichž zveřejňování u neuvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků může vzbuzovat jisté pochybnosti.

Dále se k této problematice v analýze dodává, že z hlediska odměn získaných v souvislosti se zastupováním státu či územního samosprávného celku v orgánech právnických osob, v nichž má územní samosprávný celek či stát majetkovou účast, by neměl být mezi jednotlivými kategoriemi členů zastupitelstev územních samosprávných celků činěn žádný rozdíl. Dle současné právní úpravy však takový rozdíl existuje. Neboť uvolnění a někteří neuvolnění členové zastupitelstev územních samosprávných celků, kteří jsou veřejnými funkcionáři dle zákona o střetu zájmů, musí odměny či jiné příjmy získané v souvislosti se členstvím v orgánech podnikajících osob (ať už v nich má majetkovou účast územní samosprávný celek nebo stát, či nikoli) zahrnout do každoročně podávaného oznámení o příjmech, darech a závazcích dle zákona o střetu zájmů, a současně jsou povinni v oznámení o činnostech podle téhož zákona uvést, že jsou členy takových orgánů. Zatímco ostatní neuvolnění členové zastupitelstev územních samosprávných celků, kteří nejsou veřejnými funkcionáři ve smyslu zákona o střetu zájmů, takové povinnosti nemají, tj. mohou být členy orgánů podnikajících právnických osob, včetně těch, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek majetkovou účast, avšak o členství v takových orgánech ani o odměnách či jiných požitcích v této souvislosti získaných informovat veřejnost nemusí. Tato diferenciace však v daném případě není nikterak opodstatněná.

Zpracovatel doporučuje novelizovat zákon o střetu zájmů buď tak,

- aby všichni členové zastupitelstev územních samosprávných celků **byli povinni podávat** každoročně oznámení o výši těchto odměn či jiných požitků získaných v souvislosti se členstvím v orgánech právnických osob, v nichž má majetkovou účast nebo hlasovací podíl územní samosprávný celek či stát, resp. o souhrnné výši příjmů v souvislosti s tímto členstvím získaných (dle obchodního zákoníku mohou totiž např. členové představenstev a dozorčích rad akciových společností pobírat nejen odměnu, ale též tantiému, tj. podíl na zisku společnosti)

anebo

---

[30] srovnej ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 159/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů

- všem členům zastupitelstev územních samosprávných celků **pobírání** takových odměn a požitků **zakázat.**

Stejně tak není např. důvod, proč by oznámení o osobním zájmu měli podávat pouze uvolnění a někteří neuvolnění členové zastupitelstva územního samosprávného celku, zatímco ostatní neuvolnění členové takovou povinnost nemají.

A dále z analýzy vyplývá, že „Jisté rozdíly mezi jednotlivými členy zastupitelstev územních samosprávných celků by mohly být s ohledem na jejich postavení zachovány. Jedná se o skutečnost týkající se zdrojů příjmů uvolněných a neuvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků. Z tohoto důvodu asi nelze po neuvolněných členech zastupitelstev územních samosprávných celků požadovat podání oznámení v plném rozsahu jako je tomu u uvolněných členů zastupitelstev, zejména pokud jde o příjmy ze závislé práce či samostatné výdělečné činnosti vykonávané vedle výkonu funkce neuvolněného člena zastupitelstva územního samosprávného celku. Nicméně vzhledem k tomu, že již nyní jsou někteří neuvolnění členové zastupitelstev územních samosprávných celků (konkrétně radní, starostové a místostarostové) veřejnými funkcionáři podávajícími všechna oznámení dle zákona o střetu zájmů bez rozdílu, je otázkou, zda lze na tomto rozdílném postavení i nadále trvat. V případě kladné odpovědi by však neměl být činěn rozdíl mezi jednotlivými neuvolněnými členy zastupitelstev územních samosprávných celků.“

V závěru analýzy pak zpracovatel doporučuje:

„sjednocení předmětné právní úpravy v rámci zákona o střetu zájmů zařazením všech členů zastupitelstev územních samosprávných celků, tj. včetně neuvolněných, kteří v současné době nejsou veřejnými funkcionáři dle zákona o střetu zájmů, pod pojem veřejného funkcionáře v § 2 zákona o střetu zájmů a uložením povinnosti informovat o existenci jejich členství a výši odměn či dalších příjmů nebo požitků, které s tím souvisí, a to bez rozdílu“.

Vážené dámy a pánové děkuji za pozornost.

Literature:

- Vedral, J. Zákon o střetu zájmů. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. 217 s.ISBN 80-7179-475-9.

Contact – email
m.mazankova@kr-olomoucky.cz

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

PRÁVNÍ NÁSTROJE REGULUJÍCÍ UŽÍVÁNÍ LESA A VLASTNÍK LESA JAKO REGULÁTOR SUI GENERIS

LUKÁŠ PAULDURA

Nejvyšší soud, Česká republika

Abstract in original language
Zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon, v rámci řešení střetu různých zájmů uživatelů lesa (včetně uživatelů rekreačních) zmocňuje vlastníka lesa k právní regulaci užívání lesa. Příspěvek se k této legislativní koncepci staví kriticky. Koncepce systémově nezapadá do roviny obecného správního práva, což vyvolává řadu otázek – např. zda je vlastník lesa soukromoprávním subjektem či správním orgánem sui generis a tudíž je limitován při svém rozhodování veřejným zájmem, zda je vázán správními lhůtami a zda jsou jím vydané akty přezkoumatelné.

Key words in original language
Les; vlastník lesa; zákon č. 289/1995 Sb.; lesní zákon; pokyny vlastníka lesa; povolení vlastníka lesa; souhlas vlastníka lesa; sportovní akce v lese.

Abstract
Act on Forests (1995, no. 289) with a view to finding solution in the clash of different forest users interests authorises land owner to regulate right of public access. The paper criticises this legal construction. Construction doesn't respect the general system of administration law which causes many practical legal questions – such legal status of land owner as private person or administrative body sui generis which decides under limitation of public interest, binding by statutory time limits in procedure or possibility of judicial review.

Key words
Forest; forest owner; Act no. 289/1995; Act on forests; instructions of forest owner; permission of forest owner; agreement of forest owner; sporting events in forest.

1. ÚVOD

Právní řád české republiky poskytuje širokou škálu právních nástrojů, kterými je možné řešit střet zájmu v území. Předmětem tohoto příspěvku bude institut, který dle mého názoru vybočuje ze systematiky práva a ohledně kterého se v praxi objevuje několik otázek. Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění dalších zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon" nebo „LesZ"), zakotvil do českého právního řádu instituty povolení a souhlas vlastníka lesa. Domnívám se, že snaha zapojit vlastníka lesa do rozhodovacích procesů týkajících se využívání lesa je krokem věcně správným (ostatně v evropském právním prostředí se nejedná o žádný excesivní přístup). Výhrady však lze formulovat k legislativně-

technickému uchopení těchto institutů. Problémy, které souvisí s dovolím si říci zbrklým a nepropracovaným přijetím lesního zákona, se konečně promítají nejen do roviny teoretické, ale i do roviny praktické. Vedle analýzy se tak v závěru příspěvku pokusím na základě provedeného zhodnocení přednést i vlastní návrhy, které by mohly být v dalším vývoji zákona o lesích zohledněny.

Postmoderní společnost se stále markantněji setkává s potřebou nalézat řešení při střetávání dvou základních životních subsystémů, tj. přírody a kultury. Tuto potřebu lze vnímat jako důsledek vývoje sebepoznání lidské společnosti, která si uvědomila svou existenční závislost na subsystému přírodním.[1] V dané souvislosti se tak společenský zájem na ochraně složek životního prostředí, resp. zachování přírodních zdrojů a přírodního bohatství, staví nad doposud převládající zájmy hospodářské. Významným nástrojem je samozřejmě právo, neboť právě jeho účelem je nacházet vhodná a kompromisní řešení při střetu společenských zájmů. Změny ve společenském postoji se tak odrazily např. v textu Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) a to konkrétně v čl. 35.[2] Je však třeba upozornit, že pro právní řád České republiky představuje ochrana životního prostředí za účelem trvalého rozvoje problém relativně nový, což má za následek nejen roztříštěnost právní úpravy do dílčích právních předpisů, ale i rozdílný přístup k jednotlivým složkám životního prostředí včetně autonomního a nesystematického vytváření široké škály právních nástrojů, zabezpečujících jejich ochranu. Pomineme-li duplicitu některých řízení, která probíhají u odlišných správních orgánů, ačkoliv mají shodný předmět řízení, je negativním důsledkem uvedeného stavu i vytvoření takových právních nástrojů, které nezapadají do obecného systému správního práva, ne-li obecně práva jako takového. Takovým případem jsou např. i právní akty vydávané vlastníkem lesa podle lesního zákona.

Na samém počátku je třeba konstatovat, že lesy (resp. s přihlédnutím k dikci ustanovení § 2 písm. a) LesZ, pozemky plnící funkci lesa) jsou z pohledu vývoje obecné potřeby ochrany přírody zvláštní složkou životního prostředí. Potřebu chránit les před zásahy člověka kvůli jeho zachování a trvalému rozvoji si společnost uvědomovala již před uvedenou změnou společenského přístupu k přírodě jako celku[3] a tento trend je tak v souvislosti se společenskými změnami utvrzován. V řadě evropských státu je rekreační funkce lesa výslovně vyjádřena v příslušných lesních

---

[1] Podrobně ke vztahu přírodního a kulturního subsystému a k jejich střetu (resp. k popsané existenční závislosti) srov. KROB, J. – ŠMAJS, J. *Úvod do ontologie.* 1.vyd. Brno : Masarykova univerzita, 1991. s. 169 a násl.

[2] V uvedené souvislosti je potřeba připomenout zejména čl. 7 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, podle kterého *„stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství,“* a čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého *„každý má právo na příznivé životní prostředí.“*

[3] Tak např. již ustanovení § 12 zákona č. 166/1960 Sb. upravovalo právo vstupu do lesních porostů a výslovně připouštělo i „jiné užitky“ než hospodářské, které les poskytuje. Obdobně čl. 37 vyhlášky č. 17/1961 Sb. omezoval táboření v lesních porostech apod.

zákonech.[4] Ačkoliv lesní zákon platný v České republice rekreační funkci lesa výslovně nezakotvuje, její odraz v lesním zákoně nalezneme, zejména s odkazem na ustanovení § 19 a § 20 LesZ.

2. OBECNÉ UŽÍVÁNÍ LESA

Význam rekreační funkce lesa vyplývá především z § 19 LesZ, které upravuje tzv. obecné užívání lesa. Institut obecného užívání lesa lze vnímat jako upřednostnění veřejného zájmu směřujícího k využití lesa k rekreaci před subjektivním vlastnickým ekonomickým zájmem. Vlastník lesa je tudíž oproti vlastníku pozemku s jiným územním využitím omezen v exkluzivitě užívacího práva (vedle toho mu veřejné právo znemožňuje výkon ius abutendi). Omezení práva obecného užívání lesa je přípustné, avšak pouze na základě přímého zákonného imperativu nebo na základě rozhodnutí zákonem zmocněného orgánu státní správy lesů. Do takto postaveného systému však může vlastník lesa zasáhnout stanovením pokynů, které jsou uživatelé lesa povinni dodržovat (viz § 19 odst. 1 věta druhá LesZ).

Ustanovení § 20 odst. 1 a 2 (a s přihlédnutím k sentenci o jednání, které je zákonem nedovolené a tudíž zakázané, i § 20 odst. 5) LesZ dále obsahuje taxativní výčet činností v lese zakázaných, přičemž zbylá ustanovení § 20 LesZ upravují výjimky z tohoto katalogu zakázaných činností. Rozdělit je lze na následující skupiny:

- výjimky ze zákona /§ 20 odst. 3, odst. 6 a odst. 7, pokud se týká zákazů uvedených v odst. 1 písm. a), b) a j) LesZ/,

- výjimky ze zákona podmíněné souhlasem vlastníka lesa /§ 20 odst. 7, pokud se týká zákazů uvedených v odst. 1 písm. b) a g) LesZ/,

- výjimky na základě povolení vlastníka lesa /§ 20 odst. 4 věta první LesZ/,[5]

- výjimky na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů /§ 20 odst. 4 věta druhá LesZ/,

---

[4] Podrobně viz BAUER, J. – KNIIVILÄ, M. – SCHMITHÜSEN, F. Forest Legislation in Europe: How 23 Countries Approach the Obligation to Reforest, Public Access and Use of Non-Wood Forest Product. In *Geneva Timber and Forest Discussion* [online]. Geneva : FAO – UN (UNECE), 2004 [citováno dne 20. 10. 2009]. Dostupné z: www.unece.org/timber/docs/dp/dp-37.pdf.

[5] V této souvislosti si dovolím pouze poukázat na zcela nekoncepční pojetí zákazu kouření /§ 20 odst. 1 písm. k) LesZ/, ze kterého vlastník může povolit výjimku, ačkoliv je fyzicky neslučitelný se zákazem odhazovat hořící nebo doutnající předměty /§ 20 odst. 1 písm. l) LesZ/, ze kterého vlastník lesa výjimku povolit nemůže. Obdobně může vlastník povolit výjimku ze zákazu rozdělávání nebo udržování ohně v lese /§ 20 odst. 1 písm. k) LesZ/, avšak zcela v rozporu s argumentací *a maiori ad minor* nemůže povolit výjimku ze zákazu rozdělávat nebo udržovat ohně do vzdálenosti 50 m od okraje lesa /§ 20 odst. 2 LesZ/.

- organizované sportovní akce v lese /§ 20 odst. 5 LesZ/.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat ustanovení § 20 odst. 3 věta za středníkem LesZ, ze kterého by se argumentací a contrario dalo dovodit, že zákazy uvedené v odstavci 1 pod písmeny a) až k) a odstavci 2 nedopadají na vlastníka lesa, nájemce lesa nebo osobu užívající les z jiného právního důvodu. Taková interpretace je však dle mého názoru lichá. Východiskem může být zákaz stavby oplocení uvedený v odstavci 1 písm. b) LesZ, který je nesystematicky doplněn v § 32 odst. 7 LesZ v tom smyslu, že zákaz oplocení nedopadá na vlastníka pouze v případě, že vlastník les či jeho část oplocuje při hospodaření v lese, resp. přesněji, pokud je na tom legitimní veřejný zájem – zájem vlastnický stejně jako zájem na omezení obecného užívání lesa je však expresis verbis vyloučen.[6] Dle mého názoru lze z uvedeného analogicky dovozovat, že úmyslem zákonodárce bylo omezení vlastníka, nájemce či dalšího uživatele všemi zákazy uvedenými v § 20 LesZ s tím, že odpadnutí zákazů přichází v úvahu pouze tehdy, je-li na tom veřejný zájem a zároveň je-li potlačení daného zákazu proporcionální. Specifickým zákazem a rovněž i výjimkou ze zákazu je pak případ pořádání hromadné nebo organizované sportovní akce v lese. Už tak komplikovaný systém právních norem však trpí i absencí detailního právního zakotvení aktů vlastníka lesa, kterými jsou zmíněné pokyny, povolení a souhlas.

3. PRÁVNÍ POSTAVENÍ VLASTNÍKA LESA

Pro zkoumání právní povahy vymezených právních aktů je nezbytné se nejprve zabývat otázkou právního postavení vlastníka lesa. Právní úprava de lege lata dle mého názoru neposkytuje uspokojivou odpověď na otázku, zda vlastník lesa vystupuje při vydávání uvedených právních aktů jako soukromá osoba (vlastník v užším slova smyslu) nebo jako nositel veřejné moci (správní orgán v širším slova smyslu). V tomto ohledu je potřebné zkoumat, zda jsou ve vztahu mezi vlastníkem lesa a uživatelem lesa ve smyslu ustanovení § 19 LesZ splněny charakteristické rysy administrativně-právních vztahů.7

Lesní zákon po formální stránce vlastníka lesa jako správní orgán nepojímá.[8] V rovině materiální je však situace odlišná. Při zkoumání aktů vlastníka je vždy potřeba vyřešit, zda daný akt spadá do oblasti zbytkové autonomie vlastnického práva, do kterého veřejnoprávní normy nezasahují (pak je vlastník lesa při vydávání aktu subjektem soukromoprávním), nebo zda vlastník akt vydává na základě výjimky z veřejnoprávního omezení,

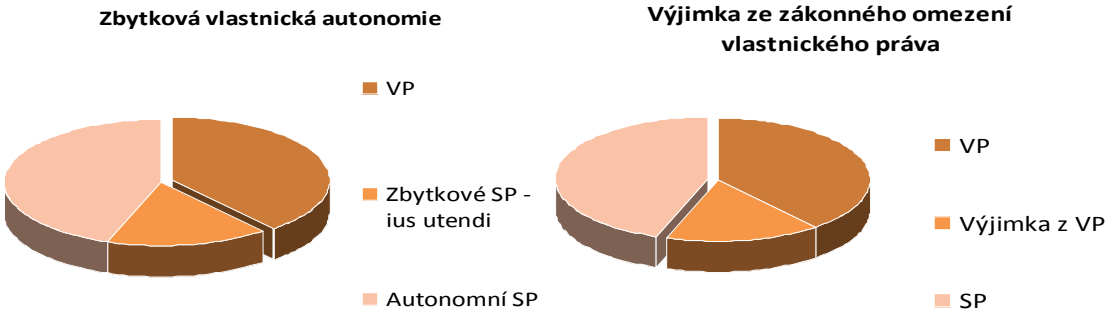
---

[6] Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2007, č.j. 2 As 67/2005-64. Dostupné z: <www.nssoud.cz>.

[7] Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 1998. s. 52.

[8] Viz ustanovení § 37-39a, § 47 LesZ, příp. též DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí.* 2. vyd. Praha : C.H.Beck, 2007. s. 59 a násl.

přičemž tato výjimka je udělena normami veřejného práva (pak vlastník lesa v materiální rovině vydává akt jako orgán veřejné moci).



Zcela zásadním rozlišovacím kritériem je proto vždy hledisko zájmu, jehož ochranu zákonodárce sledoval při zpravomocnění vlastníka lesa k vydávání závazných právních aktů.

Do úvahy přichází jak zájem soukromoprávní tak zájem veřejnoprávní. Soukromoprávní zájem vlastníka je zjevný. Účelem jeho rozhodování je ochrana jeho majetku před poškozením, které hrozí v důsledku zvýšení frekvence osob a jejich pohybu v lese. Řečeno jinak, ustanovení § 19 LesZ zakotvuje právo každého do lesa vstupovat a užívat jej např. sbírat pro svou potřebu lesní plody. To jsou bezesporu činnosti, kterými vzniká vlastníku lesa ekonomická újma na předmětu jeho vlastnictví. Takto zákonem vytvořený rámec však současně předpokládá, že ekonomická újma, která v důsledku obecného užívání lesa každému vlastníku vzniká, dosahuje intenzity zákonem přípustné.9 Organizovanou sportovní akci (§ 20 odst. 5 LesZ) však považuje zákonodárce za jednorázový zásah, který je způsobilý vyvolat škodu, která přípustnou intenzitu poškození lesa překračuje, a tudíž pak ponechává na vůli vlastníka, zda je ochoten takovou ekonomickou újmu strpět či nikoliv. Takto vymezený ekonomický zájem se pak v ničem neodlišuje od negativního pojetí vlastnictví vyjádřeného v § 126 odst. 1 obč. zák., resp. čl. 11 Listiny základních práv a svobod.10 Vlastník lesa by v takovém případě rozhodoval skutečně pouze jako soukromá osoba hájící soukromoprávní zájem.

Argumentem a contrario je však skutečnost, že zákonodárce souhlas vlastníka lesa s pořádáním sportovní soutěže vymezil v zákoně o lesích, jehož účelem je dle § 1 „stanovit předpoklady pro zachování lesa, péči o les a obnovu lesa jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku

---

[9] K tomu též srov. čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

[10] Výrazem negativní stránky vlastnického práva je vlastníkovo oprávnění vyloučit ostatní z neoprávněného nakládání (v širším slova smyslu) s jeho vlastnictvím. Má-li vlastník právo nakládat s vlastní věcí podle své vůle, vylučuje to vůli jiných osob, která se tomu příčí. ELIÁŠ, K.. a kol. *Občanský zákoník. Kometář.* 1. svazek. Praha : Linde, 2008. s. 532.

životního prostředí, pro plnění všech jeho funkcí a pro podporu trvale udržitelného hospodaření v něm," a nikoliv v soukromoprávním předpise. Citované ustanovení naznačuje, že zájem, který by měl vlastník lesa prostřednictvím svého souhlasu bránit by měl být spíše veřejný (ochrana lesa jako složky životního prostředí) než soukromý (ochrana lesa jako majetku). Konečně argumentem pro veřejný zájem je i skutečnost, že stanovisko vlastníka lesa, např. ve formě souhlasu se stanovenými podmínkami je samo o sobě pro pořadatele sportovní akce závazné s tím, že podmínky v něm vyslovené nemůže pořadatel zvrátit rozhodnutím dalších správních orgánů, které při přípravě sportovní akce v lese do řízení vstupují. Jinak řečeno, kdyby zájem vlastníka byl ryze soukromoprávní, měl by mít pořadatel sportovní akce možnost zvrátit negativní rozhodnutí vlastníka lesa i cestou správního řízení, neboť při vzájemném poměřování veřejného a soukromého zájmu mají obecně správní orgány oprávnění rozhodovat – ve valně většině přitom navíc ve prospěch zájmu veřejného.[11]

4. PRÁVOTVORNÁ ČINNOST VLASTNÍKA

Jak vyplývá z výše uvedeného, právní úprava de lege lata rozeznává tři skupiny právních aktů, k jejichž vydání je vlastník lesa oprávněn.

4.1 POKYNY VLASTNÍKA LESA (§ 19 ODST. 1, VĚTA DRUHÁ LESNÍHO ZÁKONA)

Pokyny vlastníka lesa předvídané ustanovením § 19 odst. 1, věta druhá LesZ mohou mít charakter individuální či normativní, přičemž k jejich vydání je zákonem zmocněn nejen vlastník lesa, ale i nájemce lesa a zaměstnanec vlastníka či nájemce lesa. Jejich formu, obsah ani účel lesní zákon blíže nevymezuje. Dle mého názoru lze z dikce § 19 odst. 1 LesZ dovodit, že pokyny umožňují vlastníku lesa případně jiným v lese hospodařícím osobám bezprostředním způsobem regulovat pohyb osob v lese. Navzdory tomu, že pokyny jsou lesním zákonem předvídány, text zákona žádným způsobem neopravuje jejich formální či obsahové vymezení. Ve většině případů se bude jednat o slovní pokyny ústní či písemně zachycené, nejsou však vyloučeny ani jiné formy /do úvahy tak připadá např. umístění zábradlí u srázů, vyznačení tras ve smyslu § 20 odst. 1 písm. j) LesZ nebo prostorů, ve kterých dochází k těžbě dřeva ve smyslu § 20 odst. 1 písm. i) LesZ/. Dle mého názoru lze uzavřít, že pokyny pojímá lesní zákon jako akty vyplývající ze zbytkové vlastnické autonomie. Svým účelem by tak měly především směřovat k předcházení škod na lesních pozemcích. To však současně znamená, že jejich obsahová stránka j do značné míry omezena zákonem – nemohou tedy obcházet zákonné zákazy a vzhledem k ustanovení § 19 odst. 3 LesZ nemohou ani zakazovat či omezovat vstup do lesa.

---

[11] K tomu viz GERLOCH, A. *Teorie práva*. 4. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007. s. 172.

4.2 POVOLENÍ VLASTNÍKA LESA (§ 20 ODST. 4 VĚTA PRVNÍ LESNÍHO ZÁKONA)

Postavení vlastníka lesa se při udělování výjimek ze zákonných zákazů příliš od postavení správního orgánu neliší. Lze konstatovat, že vlastník lesa je ve vztahu ke každému uživateli lesa v nadřazeném postavení a že rozhoduje jednostranně a autoritativně – není pochyb o tom, že pokud by vlastník lesa neudělil povolení, výjimka ze zákazu by nenastala a oprávnění třetí osoby by nevzniklo. V tomto ohledu si dovolím připomenout rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 22 Cdo 225/2006, publikovaný v Právních rozhledech 14/2006, podle kterého „soud nemůže zřídit jako věcné břemeno právo průjezdu lesem bez souhlasu vlastníka lesa," neboť „věcné břemeno nemůže soud ani soukromé osoby zřídit v rozporu s veřejnoprávními předpisy."

Povolení vlastníka lesa mohou mít z povahy věci pouze individuální charakter. Obdobně jako u pokynů platí i pro povolení závěr, že vlastník lesa je oprávněn k jejich vydání pouze v případech, kdy na vydání povolení existuje adekvátní veřejný zájem.[12] Materiálně-právně se dle mého názoru nepochybně jedná o správní rozhodnutí, resp. individuální správní akt, který je možné vydávat pouze za předpokladu existence legitimního veřejného zájmu. Lesní zákon nestanoví formu či obsah takového povolení, zda jej může vydat jen na žádost či z vlastního podnětu nebo zda jej vlastník může vydat i zpětně. Odpověď na tyto otázky není snadná. Dle mého názoru je z povahy věci vyloučeno, aby vlastník lesa povolil výjimku ze zákazu obecně pro neurčitý počet adresátů (tím by se zcela stíral princip proporcionality). Komparací lze dále vyvodit, že podle § 20 odst. 4 LesZ, které stanoví, že „vlastník lesa může povolit výjimku" a současně „orgán státní správy lesů rozhodne na návrh vlastníka lesa," dává vlastníku lesa možnost vydat povolení i bez návrhu. Konečně ohledně zpětné účinnosti povolení se kloním k závěru, že povolení vlastníka lesa může být vzhledem k svému konstitutivnímu charakteru vydáno jen pro futuro.[13]

4.3 SOUHLASY VLASTNÍKA LESA (§ 20 ODST. 7, POKUD SE TÝKÁ ZÁKAZŮ UVEDENÝCH V ODST. 1 PÍSM. B) A G), A § 20 ODST. 5 LESNÍHO ZÁKONA)

Třetím a posledním odrazem právotvorby vlastníka lesa je oprávnění udílet souhlasy. Z formálního hlediska opět zákonná úprava blíže souhlas vlastníka nevymezuje. Z pohledu materiálního je souhlas vlastníka těžko uchopitelný. Dle mého názoru se materiálně blíží nejvíce koncepci

---

[12] Obdobně zde platí stejné závěry, jaké byly uvedeny již v části týkající se zákazů dopadajících na vlastníka lesa – s interpretací *a maiori ad minus* je pak zjevné, že vlastník může výjimky ze zákazů povolovat za stejných podmínek.

[13] Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 1998. s. 97-98.

závazných stanovisek. Takový závěr však nespadá ani do vymezení stanoviska podle ustanovení § 36 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ"), natož do vymezení podle ustanovení § 149 SŘ. Vedle nemožnosti formálního zákonného uchopení vlastníka coby správního orgánu, totiž aplikaci obou dotčených ustanovení vylučuje i povaha celého systému oznámení sportovní akce. Z dikce lesního zákona totiž nevyplývá, že by příslušný správní orgán (obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo krajský úřad)[14] měl povinnost vydat rozhodnutí, kterým by konání akce schválil, a rovněž nelze dovodit, že by se v případě, kdy správní orgán sportovní akci schválí, jednalo o jeho správní rozhodnutí.[15] Situace je nicméně odlišná tehdy, pokud příslušný správní orgán stanoví pro pořádání akce podmínky, neboť v takovém případě úřad rozhoduje (viz uvozující ustanovení § 48 odst. 1, resp. § 48a odst. 1 LesZ). Vzhledem k uvedenému je zřejmé, že oznamování sportovní akce (snad s výjimkou případu, kdy správní orgán vydá rozhodnutí, ve kterém vymezí podmínky) neprobíhá v režimu správního řízení, čímž je uchopení institutu souhlasu vlastníka v rovině formální zcela vyloučeno. Neodpustím si však konstatovat, že materiálně se jedná o akt, který má společné znaky se závazným stanoviskem dle § 149 SŘ.[16] Vydání souhlasu je nepochybně obligatorním předpokladem pro to, aby správní orgán vůbec mohl schválit (byť s podmínkami) její konání. Současně se dle mého názoru jedná o akt, který vlastník lesa uděluje v rovině veřejného práva jako výjimku z jinak platného institutu obecného užívání lesa a tudíž je i zde vyloučeno svévolné rozhodování, tj. vlastník lesa nemusí souhlas udělit pouze v případě, kdy je na neudělení souhlasu legitimní veřejný zájem.[17]

5. ZÁVĚR A NÁVRHY DE LEGE FERENDA

Ve výše uvedeném textu jsem se snažil nastínit nekoncepčně pojatou právotvorbu vlastníka lesa ve vztahu k regulaci obecného užívání lesa. Skutečnost, že u některých vlastnických aktů se materiálně jedná o akty správně-právní však nevyplývá jen z akademického náhledu, ale především

---

[14] Lze poznamenat, že příslušnost správního orgánu je určena podle rozsahu sportovní akce vůči správnímu obvodu obce s rozšířenou působností /viz ustanovení § 48 odst. 1 písm. g) LesZ, resp. § 48a odst. 1 písm. d) LesZ/, což staví pořadatele do složité situace, neboť ti se nemohou seznámit s detailním katastrálním zakreslením správních obvodů obcí.

[15] Srov. též STANĚK, J. Lesní zákon, obecné užívání lesů – výklad k § 20. *Poradce*. 1996, č. 8, s. 25-26.

[16] K problematice závazného stanoviska viz HANDRLICA, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. *Právní fórum*. 2006, č. 10, s. 366 a násl.

[17] I zde je třeba připomenout, že celková konstrukce institutu obecného užívání lesa již sama o sobě omezuje vlastníka v tom směru, že vlastník nemůže z důvodů vlastnických zamezit vstupu do lesa – pouze v případech veřejného zájmu (taxativně – z důvodu ochrany lesa či zdraví a bezpečnosti vstupujících osob) je možné účinek veřejnoprávního omezení dočasně vyloučit podle § 19 odst. 3 LesZ.

z praktické potřeby řešit sporné právní situace. Dle mého názoru lze tyto skutečnosti nejmarkantněji vnímat u otázek, zda je vlastník lesa povinen uvedené akty vydávat a zda je vázán zákonnou lhůtou podobně jako je tomu u formálně zakotvených správních orgánů. Např. u organizace sportovních akcí je pořadatel vydán na milost a nemilost vlastníku lesa, neboť vůči vlastníku lesa nedisponuje žádnými právními prostředky, kterými by ho donutil se ke sportovní akci vyjádřit a na druhé straně je sám limitován lhůtou pro oznámení akce.

Osobně se domnívám, že by v kontextu nastíněného měla být změněna dosavadní zákonná úprava. V daném ohledu se nabízí několik řešení. Prvním řešením je komplexní přechod na právní konstrukci, ve které vlastník lesa bude vydávat právní akty jako správní orgán vázaný správními lhůtami, jehož rozhodnutí budou soudně přezkoumatelná a jejíž vydání bude výslovně limitováno veřejným zájmem. Na straně druhé existuje varianta z mého pohledu přijatelnější, tj. aby zákon jasně vymezil, že vlastník vydává akty jako soukromoprávní subjekt s tím, že zákon jasně vymezí postup při vydání aktů, obsah a formu a v případě pořádání sportovní akce zakotví mimo jiné i případnou prekluzivní lhůtu pro vydání negativního stanoviska.

Literature:

- zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů.
- Listina základních práv a svobod.
- zákon č. zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění dalších zákonů ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů.
- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 22 Cdo 225/2006. K dispozici: <www.nsoud.cz>.
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2007, č.j. 2 As 67/2005-64. K dispozici: <www.nssoud.cz>.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. Právo životního prostředí. 2. vyd. Praha : C.H.Beck, 2007. 599 s. ISBN 978-80-7179-498-1.
- ELIÁŠ, K.. a kol. Občanský zákoník. Kometář. 1. svazek. Praha : Linde, 2008.1392 s. ISBN 978-80-7201-687-7.
- GERLOCH, A. Teorie práva. 4. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2007. 343 s. ISBN 978-80-7380-023-9

- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 3. vyd. Praha : C.H. Beck, 1998. 471 s. ISBN 80-7179-184-9
- KROB, J. – ŠMAJS, J. Úvod do ontologie. 2.vyd. Brno : Masarykova univerzita, 1994. 214 s. ISBN 80-210-0879-2
- BAUER, J. – KNIIVILÄ, M. – SCHMITHÜSEN, F. Forest Legislation in Europe: How 23 Countries Approach the Obligation to Reforest, Public Access and Use of Non-Wood Forest Product. In Geneva Timber and Forest Discussion [online]. Geneva : FAO – UN (UNECE), 2004 [citováno dne 20. 10. 2009]. Dostupné z: www.unece.org/timber/docs/dp/dp-37.pdf.
- HANDRLICA, J. Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. Právní fórum. Praha : Aspi, 2006, č. 10, s. 366. ISSN 1214-7966.
- SPÁČIL, J. Cesty a pozemní komunikace v praxi civilních soudů. Právní fórum. Praha : Aspi, 2006, č. 7, s. 225. ISSN 1214-7966.
- STANĚK, J. Lesní zákon, obecné užívání lesů – výklad k § 20. Poradce. Český Těšín : Poradce, 1996, č. 8, s. 25-26.

Contact – email
lukas.pauldura@nsoud.cz

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

PRÁVNÍ ASPEKTY ŘEŠENÍ STŘETŮ ZÁJMŮ V ÚZEMÍ

MILAN PEKÁREK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language
V určitém území se vždy střetávají nejrůznější zájmy nejrůznějších subjektů. Zpravidla bývá těchto zájmů víc, než kolik jich lze v určitém území současně realizovat. Je to dáno nejen jeho omezenou rozlohou, ale také jeho vlastnostmi. Území je totiž součástí prostoru, který označujeme jako životní prostředí. Jeho ochrana je jedním z hlavních kritérií při rozhodování o tom, který ze zájmů najde v daném území svou realizaci a který nikoli. Prostředkem řešení střetů zájmů je právo. To musí obsahovat mechanismu tohoto řešení a zejména musí zajišťovat, aby výsledek byl co možná nejobjektivnější, tedy i pro společnost nejprospěšnější.

Key words in original language
Území; životní prostředí; zájem; veřejný zájem; střet zájmů; územní plánování; trvale udržitelný rozvoj; veřejnost; účastníci řízení.

Abstract
In concrete territory there is always a conflict of various interests of various subjects. Usually, there are more interests than it is possible to realize in concrete territory. That is the result not only of limited area but also their characteristics. The territory is the part of space which is called the environment. Its protection is one the significant criteria when deciding which of interests will be realized in the territory and which not. The law is the mean of conflict interest solution. The law shall contain the solution mechanism and mainly it shall ensure that the result will be as objective as possible and consequently the most beneficial for the public.

Key words
Territory; environment; interest; public interest; conflict of interests; planning; sustainable development; public; participants in proceedings.

To, že se zájmy jednotlivých subjektů i jejich skupin v určitém území střetávají, je nejen nesporné, ale i legitimní. Je to důsledek jejich vzájemných odlišností – odlišností v jejich charakteru, zaměření, růzností jejich potřeb, skutečných i jen domnělých, v případě fyzických osob ve stupnicích jimi uznávaných hodnot, které jsou zase výsledkem jejich výchovy, vzdělání a získaných zkušeností.

Je také obvyklé, že se zájmy střetávají v území, jestliže územím rozumíme určitou část zemského povrchu, včetně určitého prostoru nad ním i pod ním. A protože zemský povrch je nejen dán, ale i rozdělen mezi jednotlivé státy a navíc ještě i mezi jednotlivé vlastníky, je vlastně spolu s ním rozdělen i prostor s ním spojený. Prostor, který je pro nás i pro všechno živé na této

planetě tím, co nazýváme životním prostředí. Jedině v něm můžeme případně uspokojovat své potřeby a realizovat své zájmy.

Do určitého tohoto prostoru vždy směřuje více zájmů, než činí jeho kapacita. Situaci zhoršuje to, že realizace mnohých zájmů v témže území se vylučuje nebo mohou být vedle sebe realizovány jen v omezené míře. Vždy však budou ovlivňovat životní prostředí.

Z obecné definice životního prostředí vyplývá, že životní prostředí je prostor, který ve svém celku i ve svých jednotlivých částech vykazuje vlastnosti, které umožňují, aby v něm život vznikl a existoval. Každá realizace každého zájmu stav životního prostředí ovlivní. Některá víc, jiná méně, často však k horšímu. Životní prostředí v určitém území snese bez toho, aniž by došlo k jeho trvalé nebo dokonce nevratné destrukci, jen určité zatížení negativními vlivy. V této souvislosti hovoříme o „ekologické únosnosti určitého území".

Vliv realizace, respektive důsledků realizace, určitého zájmu na životní prostředí v určitém území nelze posuzovat jen z hlediska antropologického, t.j. z hlediska dopadů na životní prostředí člověka. Ten totiž své životní prostředí sdílí i s ostatními formami života. Vzhledem ke svému výjimečnému postavení mezi nimi je odpovědný za stav tohoto pro něho i pro ně společného životního prostředí. Je povinen v zájmu zajištění své další existence a svého dalšího rozvoje jako druhu chránit a dokonce i zlepšovat toto společné životní prostředí. Jeho životním zájmem (a nejen projevem určité kulturnosti) je i zachování co nejširší škály forem života na této planetě.

Jedním z prostředků, s jejichž pomocí člověk a jeho společnost plní tuto svou odpovědnost a z ní vyplývající uvedenou povinnost, je i právo, tento v současné lidské společnosti nezastupitelný a přes všechny výhrady vůči němu i efektivní nástroj regulace chování lidí mezi s sebou, a tedy i prosazování a realizace jejich zájmů v území.

Při regulaci chování lidí pomocí práva je využívána řada prostředků a mechanismů právu vlastních (právní prostředky), ale i prostředků neprávních, jimž právo poskytuje formu, závaznost a vynutitelnost. Totéž platí i pro určení, které zájmy a potřeby směrované nejrůznějšími subjekty do určitého území, dostanou přednost před jinými.

Může se tak stát např. tím, že zákon určitý zájem povýší na právo. Tak se stalo i v případě zájmu každého člověka na takovém stavu životního prostředí, které bude pro život příznivé. Dokonce bylo toto právo povýšeno na jedno ze základních práv člověka a občana. A nejen to, v čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv je možný jen takový výkon práv (tedy všech ostatních, včetně ostatních práv základních), který neohrožuje ani nepoškozuje životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Jinými slovy řečeno. Jakékoli právo přiznané zákonem nebo jiným normativním či individuálním

právním aktem na jeho základě vydaným, lze vykonávat jen v rozsahu uvedeného limitu. To platí i pro taková práva, jakým je právo vlastnické a právo podnikat. Jejich připomenutí v těchto souvislostech není náhodné. Nejenže, jak jsem již výše zdůraznil, je území rozděleno mezi jednotlivé vlastníky, ale vlastnictví a podnikání jsou především vztahy, které zprostředkovávají přisvojování si částí životního prostředí jednotlivými subjekty. Citované ustanovení proto musí platit i v případě těchto práv a zájmy zájmů vlastníků a podnikatelů musí ustoupit zájmům směřujících k ochraně životního prostředí.

Dalším způsobem, jak může zákonodárce vyjádřit preferenci určitého zájmu před zájmy jinými, je prohlásit jej za „veřejný zájem". Zde se opět dotýkáme problému souvisejícího se skutečností již zčásti zmíněnou. S tím, že zájmů směřujících do určitého území je mnoho, jsou různé, často protichůdné. Podle subjektů, které za nimi stojí a je vyjadřují, jsou pak označovány jako zájmy individuální, skupinové a dokonce jako zájmy veřejné nebo obecné (dříve „společenské"). Zatímco v případě zájmů označovaných jako individuální nebo skupinové jsou jejich nositeli subjekty více či méně snadno identifikovatelné, v případě tzv. "veřejných zájmů" jde o označení, pro které právní teorie používá výraz „neurčitý pojem".

Neurčitost jeho nositele (subjektu) je dána tím, že obecně řečeno, jde o zájem společný pro všechny, nebo alespoň většinu subjektů na daném území (dokonce nemusí být ani podmínkou, zda všechny tyto subjekty tento zájem projevují nebo si jej dokonce uvědomují).[1]

A právě skutečnost, že určitý zájem je zájmem veřejným, jej upřednostňuje v soutěži s ostatními (neveřejnými) zájmy.[2] Že jde o veřejný zájem, musí subjekt, který se ho dovolává, prokázat. A právě tohoto důkazního břemene ho může zákon zbavit tím, že takový zájem za veřejný prohlásí. V posledních desetiletích je to případ poměrně častý, a bohužel někdy používaný ryze účelově tam, kde příslušné úřady v příslušných řízeních nejsou s to v relativně přijatelném čase řízení, v němž by měly mj. existenci veřejného zájmu zjistit, ukončit. V určité (z věcného hlediska) obecnější rovině se s tímto řešením setkáváme např. v zákoně č. 184/2006 Sb. o

[1] Nelze zcela vyloučit i subjekty mimo toto území, jestliže i jejich zájmy se určitého území dotýkají. To často bude právě v souvislosti s životním prostředím.

[2] Preference veřejných zájmů před ostatními, které takto označit nelze, není vlastní jen našemu právnímu systému, ale je jevem velmi rozšířeným zejména v zemích s demokratickým společenským zřízením. Vyplývá z podstaty věci. Ze skutečnosti, že člověk je „tvor společenský". Člověk od počátku své existence žije ve společnosti ostatních lidí. Lidskou společnost vytvořil, ale sám je jejím produktem. Je s ní neoddělitelně spjat svou existencí. Její zánik by byl i jeho zánikem. To platí, sice ne v tak drastické podobě, i pro společenství lidí a jejich členy tzv. nižších řádů – národy, komunity aj. Proto zájmy těmto společenstvím společné a zajišťující jejich existenci a rozvoj dostávají přednost i v pravidlech chování, včetně právních, která tato společenství společně vytváří a vydávají.

vyvlastňování, souvislosti s ochranou životního prostředí pak např. v § 43, § 45b odst. 1 a § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Uvedená ustanovení si zaslouží naši bližší pozornost, protože souvisí s tím, co jsem výše uvedl o výkonu práv, jak jej ve vztahu k ochraně životního prostředí upravuje čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Pro všechna cit. ustanovení je společné to, že jako podmínku pro udělení výjimky z omezení vyplývajících z ochranného režimu zvlášť chráněných území a zvlášť chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů stanoví zjištění existence veřejného zájmu, který „výrazně převažuje" na zájmem ochrany přírody. Na druhé straně shora cit. čl. 35 odst. 3 LZPS říká, že výkon práva (kteréhokoliv) může být jen takový, jaký neohrožuje nebo nepoškozuje životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Z uvedené formulace tohoto ustanovení jednoznačně lze dovodit, že je to obyčejný zákon, co zajišťuje proveditelnost tohoto pravidla tím, že stanoví horní hranici (míru), po kterou lze ještě životní prostředí výkonem určitého práva ohrožovat nebo dokonce poškozovat. V uvedených ustanoveních zákona o ochraně přírody a krajiny je však nastaven ochranný mechanismus opačně. Není v nich stanovena horní hranice přípustného ohrožení nebo poškození životního prostředí. Resp. je vymezena momentem, resp. stavem, kdy jiný veřejný zájem výrazně převyšuje zájem na ochraně životního prostředí. Jakmile je v daném případě tato hranice překročena, žádné další omezení pro realizaci činnosti povolené na základě výjimky již nehrozí. V případě ust. § 45b a § 56 cit. zákona toto problematické Listině odporující řešení do jisté míry kompenzují odkazy na další ustanovení cit. zákona – v případě § 45b na ustanovení § 45i téhož zákona, zejména na jeho odst. 10, v případě § 56 pak na jeho následujícího odstavce, zejména odstavec 3, v němž je uveden výčet veřejných zájmů, pro jejichž realizaci lze výjimku povolit. Některé tam uvedené účely, např. účely uvedené v odst. 3 pod písm. b) a c), ovšem samy o sobě zneužití této výjimky nevylučují. Naštěstí poslední věta odst. 3 problém uzavírá stanovením dalších dvou obecných (platných pro všechny uvedené veřejné zájmy, jimž lze podle tohoto ustanovení výjimku udělit) podmínek, které musí být splněny kumulativně – první, že neexistuje žádné jiné uspokojivé řešení, druhá spočívající v tom, že populace daného druhu bude udržena v příznivém stavu z hlediska jeho ochrany. Bohužel ani takové zajištění neobsahuje ust. § 43, které udělení výjimky neváže na žádné podmínky, dokonce ani neukládá orgánu, který ji má případně udělit, podmínky zajišťující ochranu přírody stanovit. Orgánem udělujícím tuto výjimku je podle zákona vláda. Již její složení (ministr životního prostředí je ve vládě jen jeden) neskýtá záruku, že jiný veřejný zájem nezíská výjimku příliš snadno, resp. že převaha zájmu výrazně převažujícího nad zájmem ochrany přírody nebude příliš snadno a rychle jako předpoklad udělení výjimky zjištěna.

V situaci, kdy zájem, který je do určitého území prosazován a střetává se zde s jinými zájmy, není zájmem, který by byl výslovně za veřejný prohlášen, musí ten, kdo o něm tvrdí, že veřejným zájmem je, to prokázat, resp. v příslušném řízení to musí být zjištěno a vysloveno. Ostatně podobná

situace a řešení může nastat v případě vzájemného střetu zájmů za veřejné prohlášených, jestliže realizace prosazovaného zájmu vyžaduje splnění shora uvedené podmínky převahu tohoto zájmu na jiným veřejným zájmem již realizovaným.

Jak jsem již výše uvedl, pro řešení střetů zájmů v území má právo řadu mechanismů, s jejichž pomocí musí být všechny do určitého území směřující zájmy posouzeny, a to i z hlediska jejich možných důsledků jak pro práva subjektů, která mohou být realizací těchto zájmů dotčena, tak i z hlediska možných důsledků pro další, zejména veřejné zájmy. Z nich opět, z důvodů shora uvedených, na prvním místě stojí zájem na ochraně životního prostředí.

Základním mechanismem, jehož hlavním cílem daným mu do vínku přímo příslušným zákonem je vytvářet předpoklady pro vyvážený rozvoj určitého území ve všech třech základních oblastech – ekonomické, ekologické i sociální – je proces územního plánování. Jeho funkce - chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území - je, podle ust. § 18 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., funkcí, kterou územní plánování plní ve veřejném zájmu. Územní plánování je tím základním procesem, v němž se posuzují všechny do území směřující zájmy, a nakonec rozhoduje, které z nich se v území uplatní. Mechanismus by měl být nastaven tak, aby posouzení uplatňovaných zájmů bylo komplexní a současně co nejobjektivnější. Má zajistit, aby se do územně plánovacích dokumentů dostaly zájmy prospěšné především společenství lidí v daném území žijících, tedy ty, na jejichž realizaci je veřejný zájem. Právě schválení návrhu územně plánovacích dokumentů je oficiálním vyjádřením takového veřejného zájmu. Protože existuje i určitá hierarchie veřejných zájmů založená na velikosti společenství lidí, které je nositelem těchto zájmů, existuje i hierarchie územně plánovací dokumentů včetně závaznosti jejich vyšších stupňů pro pořizovatele stupňů nižších.

Aby schválení územně plánovacích dokumentů skutečně bylo vyjádřením veřejného zájmu na uspořádání a využití určitého území v budoucnu, respektive aby výsledek procesu pořizování těchto dokumentů a v nich vyjádřených veřejných zájmů byl co neobjektivnější, je v procesu pořizování územně plánovacích dokumentů co nejvíce otevřeno nejen tzv. dotčeným orgánům, chránícím v daném území veřejné zájmy, ale i subjektům s věcnými právy k nemovitostem nalézajícím se v daném území a veřejnosti vůbec. Samo o sobě je územní plánování odbornou činností, nevylučuje však ani vstup dalších odborníků ze strany dotčených orgánů nebo i veřejnosti.

Určitý, mnohdy velmi těžce zejména vlastníky nemovitostí nacházejících se v řešeném území pociťovaný, problém územního plánování spočívá v problematické možnosti obrany proti schválené územně plánovací dokumentaci. Ta je v podstatě omezena jen na případy, kdy proces jejich pořizování nebo opatření obecné povahy jako forma, v níž je tato dokumentace vyhlašována, nesou znak protiprávnosti. Jen v tomto případě

má správní žaloba šanci na úspěch. Dokonce dnes nepanuje ani jednotný názor na to, zda je podnět k přezkoumání opatření obecné povahy možný, přestože správní řád s ním výslovně počítá.

Zejména v této situaci omezené obrany proti chválené územně plánovací dokumentaci, která je pak závazná pro všechny orgány, které budou rozhodovat v dalších řízeních o využití území, nabývá na významu skutečnost, že rozhodnutí o schválení návrhu územně plánovacích dokumentů, a tedy o tom, které ze zájmů střetávajících se v určitém území v něm budou realizovány, je svěřeno zastupitelstvům územních samosprávných celků – obcí a krajů, na úrovni celostátní pak vládě. Vzhledem k tomu, že členství v těchto orgánech je výsledkem demokratické volby občanů a jejich rozhodnutí výsledkem demokratických pravidel, která řídí proces formování vůle těchto orgánů, měli by jejich členové vždy vystupovat ve prospěch společenství lidí v dané územně správní jednotce.[3] Bohužel praxe nás neustále přesvědčuje o tom, že zastupitelé se rozhodují nikoli na základě toho, co je prospěšné obci, ale straně, která je zapsala na svou kandidátku, případně subjektům skrytým za určité lobbisty disponující obvykle i přesvědčivými argumenty v podobě různých benefic. Jediná ochrana občanů proti takto fungující zastupitelské demokracii v zastupitelské demokracii jsou bohužel volby.

Jak jsem již výše naznačil, vedle územního plánování jako základního mechanismu, který problém střetu všech zájmů soustřeďujících se do určitého území řeší v daném okamžiku a navíc tak činí i do budoucna, existuje řada dalších mechanismů plnících obdobný účel s tím, že v nich jde (snad s výjimkou komplexních pozemkových úprav) zpravidla již „jen“ o rozhodnutí o umístění určitého záměru (realizace zájmu) do území, v němž se již množství jiných zájmu realizuje. Jde např. o územní řízení a další řízení upravená stavebním zákonem, vodoprávní řízení posuzující zájem o další způsob nakládání s vodním zdrojem a jeho případné vlivy na další části území, řízení o stanovení průzkumného území či dobývacího prostoru podle geologického zákona a zákona horního, řízení o vydání povolení k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů podle zákona o odpadech, řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci a další. I v těchto řízeních musí být řešen střet nově do území prosazovaného zájmu se zájmy již v území realizovanými.

Na rozdíl od územního plánování tato další řízení jsou již typickými správními řízeními podle správního řádu, anebo v nich tento řád platí alespoň podpůrně a jejich výsledkem je správní rozhodnutí (individuální správní akt). Řešit problém střetů určitého zájmu s jinými v území již

[3] Bohužel většinové rozhodnutí není ještě samo o sobě zárukou správnosti nebo obecné prospěšnosti přijatého řešení. V tomto směru je prověří až budoucnost. V okamžiku rozhodování však musí být návrh co nejkomplexněji a co možná nejobjektivněji posouzen.

uplatňovanými je i zde úkolem příslušného orgánu. Kromě subjektu, který tento zájem do určitého území prosazuje, se tohoto řízení účastní již jen relativně omezený okruh subjektů s postavením účastníků řízení, to znamená subjektů, o jejichž právech nebo povinnostech se v řízení rozhoduje, anebo jejichž práva nebo právem chráněné zájmy mohou být vydaným rozhodnutím přímo dotčeny. Je sice pravda, že v poslední době, zejména pod vlivem závazků vyplývajících pro Českou republiku z tzv. Aarhuské úmluvy a v neposlední řadě i z pramenů práva Evropské unie[4], se i v zákonech České republiky objevuje veřejnost alespoň v podobě občanských sdružení, obecně prospěšných společností případně i zaměstnavatelských svazů či hospodářských komor, jejichž předmětem činnosti je prosazování profesních nebo veřejných zájmů.

Jde jednak o projevy demokratizace právního systému, jednak o zvýšení garance, že v příslušném řízení se skutečně prosadí zájmy veřejné. V neposlední řadě jde i o prostředek uplatňování práva na příznivé životní prostředí zakotveného v ústavním pořádku České republiky jako jedno ze základních práv. A právě z hlediska posledně jmenovaného cíle účastenství uvedených právnických osob v řízeních, v nichž se posuzují střety zájmů (často i jiných veřejných) s veřejným zájmem na příznivém životním prostředí, nekoresponduje současná česká judikatura, včetně nálezů Ústavního soudu, která právnickým osobám, včetně ekologických občanských sdružení, upírá oprávnění domáhat se práva na příznivé životní prostředí přímo, tj. vlastním jménem. Odmítavá reakce soudní praxe je založena na poukazu na biologickou podstatu subjektivního práva na příznivé životní prostředí, které proto může mít jen fyzická, a nikoli i osoba právnická. Proti tomu lze namítnout, že jednak Listina výslovně říká, že toto subjektivní právo má každý, aniž rozlišuje mezi osobami fyzickými a právnickými, jednak to, že právnické osoby jsou jen výsledkem určité právnické abstrakce, která umožňuje určitému společenství fyzických osob své zájmy realizovat jako osoba jedna. Fyzické osoby je vytvářejí a jsou to ony, jejichž přítomnost v právnických osobách je podmínkou jejich existence – představují jejich osobní složku a jejím jménem také jednají. Mnohé z nich na příznivém životním prostředí závisí i svou existencí. Především však, a zejména jde-li o ekologická občanská sdružení, jsou názory odmítající jejich subjektivní právo domáhat se přímo za svou osobu práva na příznivé životní prostředí, v přímém rozporu s Listinou, konkrétně s jejím článkem zakotvujícím jiné základní právo občanů – právo sdružovat se. Cílem sdružování občanů, a tedy i důvodem, proč Listina toto právo zakotvuje, je umožnit občanům společně, a tedy i účinněji, domáhat se svých práv. Uvedená judikatura, resp. názory, o které se opírá, toto ústavní právo občanům odpírají.

---

[4] Jednak ze Směrnice Rady a Evropského parlamentu č. 2003/4/ES z 28.3.2003, především pak z Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1367/2006 z 6.9.2006 o použití Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

K ochraně veřejných zájmů v řízeních, v nichž se střety zájmů řeší, mají významnou měrou přispívat i tzv. dotčené orgány, tj. orgány, jimž tuto ochranu ukládají zvláštní zákony. Tyto orgány musí být k řízení přizvány a nejen to, ale mají nejen právo, ale i povinnost, zaujmout k zájmu v řízení prosazovanému stanovisko v tom smyslu, zda povolení jeho realizace v daném území jimi chráněné veřejné zájmy neohrozí nebo dokonce nepoškodí. Různé zákony dávají těmto stanoviskům různou právní formu – od pouhého vyjádření nebo souhlasu, který nemusí, ale zpravidla bývá výslovně označen jako závazný pro orgán, který řízení vede, až po formu správního rozhodnutí. Problém spočívá ve značné nejednotnosti právní podoby těchto stanovisek a také k nejednotnosti v názorech, zejména v případech, kdy stanovisko, nebo souhlas sám o sobě nemá povahu správního rozhodnutí, na to, zda se lze opravnými prostředky bránit těmto stanoviskům již v okamžiku jejich vydání dotčeným orgánem, anebo zda je obrana možná až v rámci obrany proti meritornímu rozhodnutí.

Určitým racionálním řešením střetů zájmů se jeví řízení při tzv. „integrovaném povolování“ podle zákona č. 76/2002 Sb. ve znění pozdějších předpisů. Jednak jde o řízení, v němž vystupuje mnohem širší okruh účastníků řízení než v jiných správních řízeních, především však integrace tohoto řízení spočívá v tom, že žadatel o povolení k provozování určité uvedenému zákonu podléhající činnosti nemusí sám obcházet dotčené orgány podle zvláštních předpisů a vyžadovat od nich jejich stanoviska vyžadovaná zvláštními zákony, ale jejich zapojení do řízení a jejich vyjádření k žádosti o povolení realizace určitého záměru si postupem stanoveným v zákoně zajišťuje sám orgán, který vede řízení o vydání povolení. V současné době uvedenému řízení podléhají jen případy činností uvedených v příloze cit. zákona, případně další, pokud o vydání povolení podle tohoto zákona požádá subjekt, který má na provozování takové činnosti zájem. Možná by stálo za úvahu tento postup učinit obecným, v jednodušších případech snad ve zjednodušené verzi.

Nakonec alespoň zmínka ještě o jednom právním mechanismu, který sice sám střety zájmů neřeší, ale k jejich řešení významně může přispět, a to především tím, že umožní všestranné přezkoumání záměru a možných vlivů jeho realizace v určitém území na životní prostředí v něm. Jde o proces posuzování vlivu záměrů a koncepcí a případně i jejich změn na životní prostředí, resp. trvale udržitelný rozvoj území. Konečné stanovisko posuzovatele, které je výsledkem tohoto procesu, má povahu odborné expertízy (znaleckého posudku), zpracovaného však za účasti, vedle zpracovatele dokumentace a zpracovatele posudku na ni, řady dalších subjektů – dotčených úřadů, ale i samotné veřejnosti a případně i dalších odborníků z jejích řad nebo jí o odborné stanovisko požádaných. Sama široce do procesu vpuštěná veřejnost může být významným garantem serióznosti a důkladnosti tohoto posouzení. Výsledné stanovisko pak je jedním z důkazů, na jejichž základě má příslušný orgán rozhodnout o povolení realizace určitého záměru nebo o schválení koncepce.

S tímto institutem je spojena mimo jiné i často kladená otázka, zda by neměl být již proti výsledku tohoto posuzování - stanovisku posuzovatele - možný opravný prostředek, jímž by bylo možno toto stanovisko napadnout ještě dřív, než bude vydáno meritorní rozhodnutí. Jistě by to bylo možné a právní forma by se jistě (jak dosvědčuje náš správní řád, nebo soudní řád správní) našla. Je to však racionální? Pokud by takové řešení bylo přijato, pak by to v praxi znamenalo, že nejdřív bude napadeno toto stanovisko, a až se tento problém vyřeší a bude konečně vydáno meritorní rozhodnutí, může být znovu napadeno z jiného důvodu. Pokud pak bude opravnému prostředku vyhověno a v dalším řízení předloženy další důkazy, může se v nových souvislostech jevit stanovisko, v jehož případě již řízení o opravném prostředku proběhlo, jevit jako nesprávné nebo dokonce jako protiprávní. Proto mám za to, že by mělo být toto stanovisko případně přezkoumatelné až v rámci řízení o opravných prostředcích vznesených proti meritornímu rozhodnutí.

Contact – email
milan.pekarek@law.muni.cz

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

INTERFERENCE OF THE ACQUISITIVE PRESCRIPTION FUNCTIONS IN JUSTIFYING THE EFFECTS OF THIS LEGAL INSTITUTION

RODICA PEPTAN

Faculty of Juridical Sciences University "Constantin Brancusi" of Targu-Jiu, Romania

Abstract in original language
Beyond the arguments for or against uzucapion we consider that the basis of uzucapion can be completely pointed out through a systematical analysis of the functions it bas fulfilled along the time the economic function in the Roman period (a mancipii good which stopped being exploited by the owner was stile an object of quiritarian property, being inherited by the person who used it), the sanctionary function, the probatory function and the acquisitive function.

Key words in original language
Acquisitive Prescription.

The acquisitive prescription, although regulated today with specific notes in most law systems, has been controversial for centuries among those who argued the justice of the juridical institution for its affiliation to the natural law (the property which was acquired is naturally preserves as a will to keep the gained good) or through the necessity of obtaining for the owners the stability and the necessary guarantees, as well as making them manage their business wisely and those who disputed the legitimity of acquisitive prescription, considering it a sin, an infringement of the divine laws, an impium praesidum (the representatives of the canon law) and later on, those call it a contestable institution of law, unfair and which can became a source of litigation, for from extinguishing juridical conflicts, or an institution legitimating a state of the things which doesn't correspond to reality. The acquisitive effect of usucapio has been justified both based on the principle of dynamic security of civil legal relations1, and based on an equity reason. The principle of dynamic security of civil legal relations, provided by alienating the incertitude caused by the contradiction between the factual

1For the difference between the principle of dynamic security of civil legal relations, also called the principle of legal circuit security, and the principle of static security of civil legal relations, being in conflict, the first one on the owner's side and the latter affirmed in the continuity of the rights within the patrimony of a person, , as long as no consent has been given for alienation by the one claiming to be the real owner of the right, V. Stoica., *Civil Law. The Main Realy rights,* Vol. II, Humanitas Publishing House, 2006, p. 622. The author shows next that only when *"there are solid grounds for accepting a breakage in this continuity […] the dynamic aspect of the principle of civil legal relations security is revealed."*

power and lawful power, claims at the same time the probative function of usucapio (the right existent in a person's patrimony is consolidated through the violent legal presumption of ownership) and the acquisitive function (the holder, even if of bad will acquires ownership right upon an individual – determined tangible asset). The argument of equity explains the acknowledgment of the ownership right upon the asset in favour of the one holding it for a long period of time, to the disadvantage of the careless holder, punished with the loss of its ownership right. But this punishment of verus dominus (which could be criticised for the inconsequence of its enforcement to any owner that has neglected its asset for a period long enough to prescribe) is more a consequence of the acquisitive effect than a function. The acquisitive function of usucapio reflected in the acquisitive effect does not contradict with the provisions of art. 44 from the Romanian Constitution, as revised, or with the provisions of art. 1 from Protocol no. 1 additional to the European Convention for defending human rights and fundamental liberties2. As far as the notions of guaranteeing and protecting the right of private property referred to by art. 44, par. 2 phrase I of the Constitution3, as revised are concerned, the guarantee "operates in the vertical relations and is, from the point of view of substantial law, public or private, a protective shield against possible abuses from public authorities", and protection of the private property law assigns the procedural legal

---

2 *The European Convention for defending human rights and fundamental liberties* shall be referred to as "*The European Convention*". *The European Convention and Protocols no. l, 2,4, 6, 7, 9* and *10* to this convention were ratified by Romania through the Law no. *30 from 18th of May 1994 regarding the ratification of The European Convention for defending human rights and fundamental liberties and additional protocols to this convention,* published in the Official Gazette, Part I, no. 135/31 May 1994, completed through the Law no. *79/ 6 July 1995 regarding the ratification of the Protocol no. 11 to The European Convention for defending human rights and fundamental liberties regarding the restructuration of the control mechanism established in the convention, concluded at Strasbourg on 11 May 1994 (* O.G., Part I, no. 147/13 July 1995), *Law no. 33 from 25th of February 1999 for the ratification of the European Agreement regarding the persons taking part in procedures in front of the European Court of Human Rights, adopted at Strasbourg on 5th of March 1996 (*O.G., Para I, no. 88/02 March 1999), *Law no. 7 from 9th of January 2003 for the ratification of the Protocol no. 13 to The European Convention for defending human rights and fundamental liberties regarding the abolishment of the death penalty concluded at Vilnius on 3 May 2002,* (O.G, Part I, no. 27 /20 January 2003), *Law no. 345 from 12 July 2004 for approving the withdrawal of the reserve submitted by Romania for art. 5 of The European Convention for defending human rights and fundamental liberties, adopted at Rome on 4th of December 1950,* (O.G., Part I, no. 668/26 July 2004), *Law no. 39 from 17th of March 2005 regarding the ratification of the Protocol no. 14 to The European Convention for defending human rights and fundamental liberties, adopted at Rome on 4th of November 1950, regarding the amendment of the control system of the Convention, adopted at Strasbourg on 13th of May 2004, (*O.G., Part I, no. 238/22 March 2005) and through the *Law no. 103/25 April 2006 for the ratification of the Protocol no. 12 to The European Convention for defending human rights and fundamental liberties, adopted at Rome on 4th of November 2000,* (O.G., Part I, no. 375/2 May 2006).

3 According to *art. 44, par. 2 phrase I* of the Constitution, "*Private property is equally guaranteed and protected by the law irrespective of its owner."*

means that the lawmaker has to create in order to guarantee this right. Art. 1 of Protocol no. 1 additional to the European Convention4, says in its first paragraph, in the meaning that "nobody may be deprived of its property", still, the imperativeness of the text is decreased by the exception, "except for a cause of public utility and under the conditions provided by the law and by the general principles of international law." This article, as resulted from par. 2, does not prevent member states to adopt the regulations "that it considers necessary", regarding "the use of assets" if they comply with the general interest like the ones admitting the in legal acts the existence of extinctive or acquisitive property effects in the horizontal relations, even without the owner's approval. The double face of acquisitive prescription – liberty depriving, from the real owner's point of view and the consolidation of a right it has known as its for a long time, from the good-will usucapio owner's point of view, availing itself of the acquisitive effect, as a benefit of the law, from the point of view of the bad-will usucapio owner's point of view - allows various interpretations of art. 1 of Protocol no. 1 to the European Convention, both in the meaning of a conflict between this legislative text and the effects of the acquisitive prescription and reversely, in the meaning that this effects are not a violation in the private property right, as long as it is exercised in compliance with the law. Such an interpretation, from various points of view, is also provided by ECHR in two decisions sentenced in the same case, at a distance of two years. Towards the end of 2005 (15th of November 2005), through ECHR Resolution, given in the case of J. A. Pye (Oxford) versus the Great Britain, as, in a plastic formula, it was suggestively said regarding its controversial ground, the institution of usucapio "the bullet zinged by its ear": one of ECHR Chambers decided that the British legislation regarding acquisitive prescription breaches art. 1 of Protocol no. 1 to the European Convention. In short, within the decision reasons, it was appreciated that, in the case of fields not recorded in land registries, the institution of acquisitive prescription serves in preventing legal insecurity and guaranteeing the reality of a non-contested ownership of a field, the importance of such objectives becomes debatable in the case of fields included in land registries, that facilitates the identification of the legal status of the field. It next showed that states may really determine public interest regarding the loss of the ownership right upon the asset in favour of third parties, as an effect of fulfilling the term of acquisitive prescription5, but the fact that the

---

4 According to *art. 1* of the Protocol *no. 1* of *the European Convention, "Any natural or legal entity is entitled to the respect of its assets. Nobody may be deprived of its property except for a cause of public utility and under the conditions provided by the law and by the general principles of international law. The previous provisions shall not breach states rights to adopt the laws they consider necessary for regulating the use of assets according to the general interest or in order to provide the payment of taxes or other contributions, fines".*

5„… *Only ignoring this distinction between legal protection of the private property right in vertical relations and this right legal protection in horizontal relations explains the solution adopted by the European Court of Human Rights in the case of J.A. Pye (Oxford)*

owner is deprived of its asset without receiving a compensation in return is an excessive individual task that may break "the right balance" between the exigencies of public interest and the right for assets respect, therefore a breach of man's patrimonial rights. ECHR Chamber decided with a very small majority (four votes against three, the divergent separate opinion being common for all the three judges voting against the solution) that there is a breach of art. 1 from Protocol no. 1. Following a request of the British government, re-examined by the Great Chamber of ECHR, (ECHR Resolution, the Great Chamber from 30th of August 2007 in the case of J. A. Pye (Oxford) Ltd versus the United Kingdom of Great Britain) that reached a different conclusion, considering that the penalty of owner's omission to protect its asset is not excessive in case of its usucapio. Unlike the Chamber that analyzed the circumstance as ownership depriving, the Great Chamber analyzed it as a regulation of assets use, in which case there was no problem for giving compensations, and as far as the procedural protection is concerned for the owner recording in land registries, it was decided that complaining companies had the possibility to submit the action for the recovery of possession, thus interrupting the prescription term.

Contact – email
peptanrodica@yahoo.com

Ltd. versus the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. […] this decision of the European Court of Human Rights expresses the conflict between the publicist view and the privatist one regarding the matter. The failure to understand the specificity of acquisitive prescription, a private law institution, that operates in horizontal relations and not in vertical ones explains why, in majority's opinion, it has been appreciated that the acknowledgement of the acquisitive effect of prescription is a violation of the ownership right, a breach of the provisions of art. 1 from Protocol no. 1 additional to the European Convention, respectively." (V. Stoica, *op. cit*., Vol. II, p. 362).

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

NĚKOLIK POZNÁMEK K PROCESNÍM ASPEKTŮM V OBLASTI STŘETŮ ZÁJMŮ V ÚZEMÍ

MARIE POLÁČKOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language
Větší část příspěvku je věnována stavebnímu zákonu, který obsahuje úpravu základních koncepčních nástrojů v platném právním řádu. Příspěvek konkrétně hovoří o politice územního rozvoje a zásadách územního rozvoje. Je řešen proces schvalování Politiky a Zásad a možnost veřejnosti ovlivnit výsledek řešeného střetu zájmů na území ČR a na území krajů. Závěr příspěvku je věnován obecně řešení střetu závazných stanovisek ve smyslu § 149 a násl. správního řádu a krátkým úvahám nad tímto institutem.

Key words in original language
Politika územního rozvoje; zásady územního rozvoje; závazná stanoviska.

Abstract
The most of the contribution text is aimed at Building Act which includes regulation of primary conceptual instruments in our present legal order. The contribution deals with Spatial Development Policy (SDP) and Development Principles (DP), especially the procedure of SPD and DP approving and the possibility for the public to influence an outcome from conflict of interests in the land in the Czech Republic. The contribution deals generally with the solution of conflict of binding assessments in accordance with § 149 and following of Administrative Order and short considerations about this institute.

Key words
Spatial development policy; development principles; binding assessments.

1. ÚVOD

Půda, jako jedna ze složek životního prostředí, je prostor na naší planetě, který se vyskytuje v omezené míře. Stejně tak životní prostředí, které nás obklopuje a které je s půdou neodmyslitelně spjato, není nezničitelné. Jednotlivé subjekty mají různé představy, jak s tímto prostorem a životním prostředím nakládat. Představy nakládání s půdou a životním prostředím si velmi často konkurují, střetávají se. Zákonodárce proto musel najít způsob, jak usměrňovat protichůdné nebo střetávající se celospolečenské i individuální zájmy jednotlivých subjektů práva; s hlavním cílem – zajistit ochranu jak jednotlivým složkám životního prostředí, tak i individuálním právům osob. Hlavním regulačním prostředkem v této oblasti se stal stavební zákon, který obsahuje řadu ustanovení týkající se územního plánování, které má za úkol provést určitý výběr mezi zájmy směřujícími do určitého území tak, aby mohly být realizovány. Stavební zákon ale není

jediný právní předpis, který se střetům zájmů v území věnuje. Mezi další právní předpisy věnující se tomuto problému můžeme zařadit např. zákon o ochraně zemědělského půdního fondu,[1] zákon o ochraně přírody a krajiny,[2] zákon o lesích,[3] zákon o zemědělství[4] a řadu dalších. Zjednodušeně řečeno, jedná se o řadu tzv. složkových právních předpisů v právu životního prostředí.

Je nutné velmi dobře naplánovat, jakým způsobem půdu a ostatní složky životního prostředí budeme využívat. Při plánování aplikujeme tzv. princip prevence, kdy se pokoušíme odhadnout, jaké důsledky budou mít lidské aktivity na životní prostředí ještě předtím, než začnou být realizovány. Ke krátkodobému i dlouhodobějšímu plánování vytváříme tzv. plány péče o vybraná zvlášť chráněná území, oblastní plány rozvoje lesů, plány nakládání s odpady, plány hlavních povodí. Podle jiných složkových zákonů máme možnost provádět pozemkové úpravy či koncipovat projekty systémů ekologické stability. V neposlední řadě je nutné koncipovat i havarijní a povodňové plány, aby se předešlo nejen škodám na majetku a zdraví lidí, ale také škodám na životním prostředí. Zmíněné koncepční nástroje se odlišují stupněm obecnosti či konkrétnosti, některé z těchto koncepčních nástrojů jsou zaměřeny úzce na určitou činnost nebo její výsledky bez přímé vazby na území, jiné se orientují na řešení vztahů zamýšlených aktivit na prostor, v němž mají být realizovány.[5]

Tento příspěvek se bude převážně věnovat některým institutům stavebního zákona, které mají sloužit k vyřešení střetu individuálních zájmů s veřejnými, stejně tak i k vyřešení střetů několika veřejných zájmů mezi sebou. V rámci příspěvku bude nastoleno několik otázek týkajících se střetů zájmů v území. Příspěvek si neklade za cíl na tyto otázky odpovědět, spíše přivést posluchače ke krátkému zamyšlení nad přiblíženými problémy.

2. POLITIKA ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Politika územního rozvoje je nástrojem územního plánování, který zavádí zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen

---

[1] Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

[2] Zákon 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

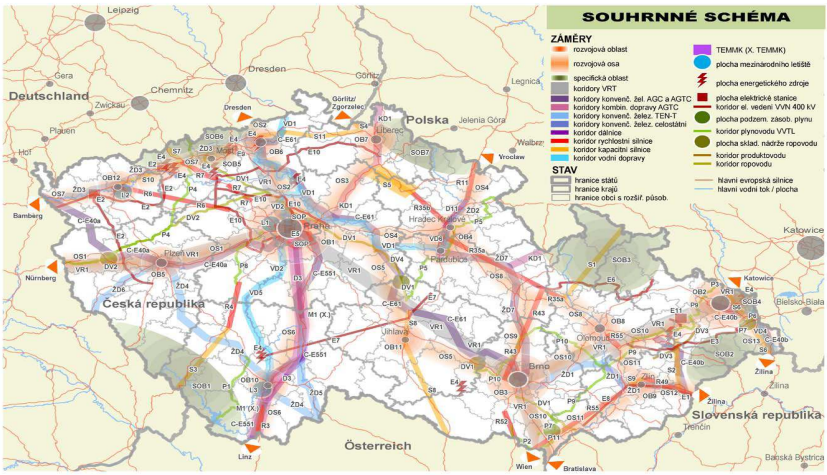
[3] Zákon 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

[4] Zákon 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů.

[5] Pekárek M. Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva [citováno 7. října 2009]. Dostupné z: http://www.cspzp.com/dokumenty/konference01/pekarek.doc.

stavební zákon), v platném znění. Vláda ČR dne 20. 7. 2009 na svém jednání schválila návrh Politiky územního rozvoje ČR 2008 (celostátní nástroj územního plánování), který byl pořízen Ministerstvem pro místní rozvoj.[6]

Politika územního rozvoje není, jak by se snad mohlo na první pohled zdát, jen rámcovým dokumentem, který je následně rozveden v dalších nástrojích územního plánování. Současná Politika územního rozvoje např. konkrétně vymezuje rozvojové oblasti a rozvojové osy na území ČR, specifické oblasti (např. Šumava) a podmínky, za kterých je možno rozhodovat o změnách v území v těchto oblastech, koridory a plochy silniční, železniční, letecké a vodní dopravy, koridory technické infrastruktury nebo hovoří o hlubinných úložištích vysoce radioaktivních odpadů. Spolu s vymezením jednotlivých oblastí se objevují jistá omezení pro obyvatele, kteří na zmíněných územích žijí. Pro ilustraci uvádím mapku, s pomocí níž si můžeme udělat představu, jaká je rozloha území, které je politikou územního rozvoje dotčeno.



Obrázek 1 Souhrnné schéma znázorňující území zasažené politikou územního rozvoje[7]

Politika územního rozvoje je schvalována usnesením vlády. Jedná se o nástroj, který zasahuje do značné plochy území ČR a ovlivní tak životy stovek vlastníků pozemků nacházejících se na území vymezených Politikou. Z politiky územního rozvoje vycházejí následně i zásady územní rozvoje, pro něž je Politika závazná, a musejí s ní být v souladu. Širší veřejnost

---

[6] Ministerstvo pro místní rozvoj. Politika územního rozvoje ČR 2008 [citováno 10. listopadu 2009]. Dostupné z: http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky/Politika-uzemniho-rozvoje-CR-2008.

[7] Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj. Politika územního rozvoje ČR 2008, str. 93 [citováno 10. listopadu 2009]. Dostupné z: http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky/Politika-uzemniho-rozvoje-CR-2008.

ale nemá možnost se na vytváření Politiky územního rozvoje výrazněji podílet. Veřejnost může pouze připomínkovat návrh Politiky a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Tvůrcem Politiky je tedy Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo životního prostředí, které k Politice předkládá SEA a hodnocení vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, tedy Natura 2000. Návrh Politiky je tak utvářen výhradně mocí výkonnou, která by mohla být ovlivněna některými lobbyistickými zájmy a veřejnost v podstatě nemá možnost tyto lobbyistické zájmy ani korigovat ani se proti nim bránit opravnými prostředky, které by výslovně byly dány zákonem. Položme si tedy otázku, zda existuje možnost přezkoumatelnosti Politiky.

V současnosti existují tři právní názory na přezkoumatelnost politiky územního rozvoje.

První z nich vychází z myšlenky, že z materiálního pohledu Politika vykazuje znaky opatření obecné povahy.[8] Dalo by se tedy uvažovat o návrhu na zrušení opatření obecné povahy k Nejvyššímu správnímu soudu podle § 101 a soudního řádu správního.[9] Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. S touto možností se ztotožňuji nejvíce a je podle mne nejreálnější variantou přezkoumatelnosti politiky územního rozvoje.

Druhý možný pohled na opravný prostředek politiky územního rozvoje vychází z předpokladu, že usnesení vlády je rozhodnutím správního orgánu sui generis, a proto je vůči němu přípustná správní žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Naplněny musí ale být i podmínky dané § 65 soudního řádu správního, tzn. že žalobce musí být zkrácen na svých právech přímo nebo v důsledku porušení jeho práv v předchozím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva či povinnosti. Samozřejmě nelze tvrdit, že samotnou Politikou lze osobám ukládat konkrétní povinnosti. Ale podívejme se na tento institut trošku obšírněji. Zásady územního rozvoje musí být v souladu s Politikou a regulační a územní plány musí být zase v souladu se zásadami územního rozvoje. Na tyto koncepční nástroje potom navazuje další rozhodování v území. Dá se hovořit o jisté hierarchii jednotlivých nástrojů územního plánování, která může mít za následek právě uložení vynutitelné povinnosti příslušným správním rozhodnutím, které bude vycházet právě z výše

[8] K tomu nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/07, který hovoří o materiální povaze územního plánu. Z uvedeného znění nálezu ÚS lze dovozovat, že politika územního rozvoje je v materiálním pojetí také opatřením obecné povahy.

[9] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění.

zmíněných nástrojů územního plánování.[10] Předpokladem tedy je, že naplněním záměrů daných Politikou může dojít k újmám presumovaných v § 65 soudního řádu správního. K realizaci všech záměrů daných Politikou sice dojít nemusí, ale vlivem Politiky může dojít ke snadnějšímu prosazení těchto záměrů a tím by mohlo dojít k faktickému omezení veřejnosti vyjádřit se včas k připravovaným záměrům. S ohledem na Politiku jsou schváleny zásady územního rozvoje a následně i územní plán. Při územním řízení potom stavební úřad nemusí přihlížet k námitkám a závazným stanoviskům, o kterých bylo rozhodnuto v řízení o vydání územního plánu. Politika jako základní rámcový dokument se tak prolíná celým stavebním zákonem a stavebním řádem, od jejího schválení, až po vydání stavebního povolení. V souladu s koncentrační zásadou není možné na nižších úrovních územního plánování uplatňovat připomínky, stanoviska a námitky k otázkám, o kterých bylo rozhodnuto už v rámci schvalování Politiky.[11] V tomto případě by se ale pravděpodobně, dle mého názoru, jednalo o velmi extenzivní výklad § 65 soudního řádu správního, a tak se tento směr přezkoumatelnosti jeví celkem jako nereálný.

Třetí možností, jak politiku územního rozvoje přezkoumat, je podání Ústavní stížnosti směřující proti opatření nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci.[12]

V navrhované novele stavebního zákona, jejíž znění nalezneme na stránkách Ministerstva pro místní rozvoj,[13] už se předpokládá, že politiku územního rozvoje bude vydávat vláda ve formě nařízení. Bude tak možné, aby i jednotlivec, pokud splní podmínky dané zákonem,[14] měl možnost obrátit se na Ústavní soud s žádostí o zrušení nařízení vlády, pokud bude mít pochybnost o jejím souladu s ústavními zákony. Pokud by opravdu došlo ke schválení novely stavebního zákona, byl by výše nastíněný problém týkající se opravného prostředku k politice územního rozvoje odstraněn.

---

[10] Srovnej Průcha, P. In Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2007, str. 181.

[11] S touto zásadou je možno polemizovat v tom směru, zda je vůbec možné, aby na úrovni Politiky a Zásad existovaly věcně totožné připomínky, stanoviska a námitky.

[12] § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění.

[13] Ministerstvo pro místní rozvoj. Návrh novely stavebního zákona [citováno 23. listopadu 2009]. Dostupné z: http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Pravo-Legislativa/Legislativa.

[14] § 64 a § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění. Spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

V současné době je Politika územního rozvoje ČR 2008, schválená 20. 7. 2009, napadena u Nejvyššího správního soudu.

3. ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE

Zásady územního rozvoje jsou koncepčními nástroji pořizovanými pro celá území jednotlivých krajů. Krajské úřady mají povinnost pořídit tyto zásady do 31. 12. 2011. Veřejnost opět nemá možnost výrazněji se účastnit schvalování zásad územního rozvoje. Má pouze možnost připomínkování návrhu Zásad. Obce však mohou podávat námitky proti návrhu Zásad.[15] Zásadami územního rozvoje mohou být ovlivněni vlastníci pozemků nacházejících se v oblastech vymezených zásadami územního rozvoje, protože podle znění § 101 stavebního zákona k pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo pro veřejně prospěšné opatření má obec nebo kraj, který je vymezil v *územně plánovací dokumentaci*, nebo stát podle příslušnosti k vlastnictví v souladu se zvláštními právními předpisy předkupní právo. Územně plánovací dokumentací jsou podle systematiky stavebního zákona také zásady územního rozvoje. Vydání Zásad tak může zasáhnout do práv jednotlivých osob. U navrhované novely stavebního zákona bylo ale sousloví „územně plánovací dokumentace“ vyškrtnuto a proto tento problém se vznikem předkupního práva spolu s účinností novely odpadne. I přes tuto nápravu se domnívám, že schvalováním zásad územního rozvoje dochází do zásahů práv, především vlastnických, řady osob.

Veřejnost se může do schvalování zásad územního rozvoje významněji zapojit prostřednictvím tzv. zástupce veřejnosti, který má možnost k návrhu Zásad podávat námitky. Zmocnit zástupce k podávání námitek ale není snadné. Ze znění § 23 odst. 2 stavebního zákona lze dovozovat následující postup: občané musí nejprve samy podat tzv. věcně shodné připomínky a teprve potom mohou zmocnit fyzickou nebo právnickou osobu, aby za ně podala k návrhu Zásad námitky. Pokud by ale krajské úřady odmítaly námitky zástupců veřejnosti jenom proto, že by občané podali věcně shodné připomínky a zmocnili zástupce současně, jednalo by se pravděpodobně o velmi restriktivní výklad zákona.[16]

Zástupce veřejnosti má jasně stanovenu svoji pravomoc, která ve většině případů končí uplatněním námitky (námitek) k návrhu zásad územního rozvoje.

Dle § 172 odst. 5 in fine správního řádu není možné proti rozhodnutí o námitkách, které vydává orgán, který vydává opatření obecné povahy (zásady územního rozvoje), podat odvolání ani rozklad. Nicméně ze znění

---

[15] § 39 stavebního zákona.

[16] Zahumenská V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. Veřejná správa. č. 4/2009, str. 16.

tohoto ustanovení lze dovodit, že je možná obnova řízení a přezkumné řízení podle správního řádu. Má v těchto případech zástupce veřejnosti nějaké pravomoci? Dle mého názoru může zástupce veřejnosti podat žádost o obnovu řízení, protože např. došlo ke změně nebo zrušení závazného stanoviska dotčeného orgánu, o které se rozhodnutí o námitkách opíralo. Vycházíme přitom ze znění § 174 odst. 1 správního řádu, který říká, že pro řízení týkající se opatření obecné povahy se přiměřeně použije i ustanovení části druhé správního řádu, kam spadá i obnova řízení.[17]

Přezkumné řízení je možné zahájit pro rozpor rozhodnutí o námitkách s právními předpisy nebo pro vady řízení, které vydání daného rozhodnutí předcházelo. Výsledkem přezkumného řízení může být zrušení nebo změna rozhodnutí o námitkách. Vycházíme přitom ze znění § 158 odst. 2 správního řádu, který nám říká, že § 156 odst. 2 se přiměřeně použije i na úkony správního orgánu prováděné při postupu podle části šesté správního řádu, jejichž zrušení není zvlášť upraveno. Ze znění § 156 odst. 2 správního řádu lze potom dovozovat, že rozhodnutí o námitkách je možné zrušit usnesením orgánu, který je vydal, a na tento postup se přiměřeně použije ustanovení hlavy IX části druhé správního řádu o přezkumném řízení.[18] Zástupce veřejnosti tak podle mého názoru může podat podnět k provedení přezkumného řízení.

Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může mít za následek změnu zásad územního rozvoje.[19] V samotném § 41 odst. 3 a 4 stavebního zákona je potom uvedeno, že dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je kraj povinen uvést zásady územního rozvoje do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí zásad územního rozvoje, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu nemá zástupce veřejnosti možnost podat návrh na zrušení Zásad jako opatření obecné povahy podle § 101 a soudního řádu správního.[20] Je ale možné, aby zástupce veřejnosti podal správní žalobu týkající se zrušení nebo změny rozhodnutí o námitkách? Možnost soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách není současnou právní úpravou přímo řešen a ani Nejvyšší správní soud dosud tuto situaci neposuzoval. Dá se ale bezesporu uvést, že rozhodnutí o námitkách je rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy správním

---

[17] Srovnej Průcha, P.: Opatření obecné povahy a nový stavební zákon. In Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2007, str. 202.

[18] Tamtéž, str. 202.

[19] § 172 odst. 5 správního řádu.

[20] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Ao 3/2008.

orgánem, kterému je svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Lze tedy dovozovat, že rozhodnutí o námitkách je rozhodnutím, proti kterému je možné podat žalobu ke správnímu soudu za podmínek daných soudním řádem správním. První z podmínek stanovenou soudním řádem správním je, aby subjekt, který podává žalobu, vyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem tam, kde je připouští zvláštní zákon.[21] U rozhodnutí o námitkách zvláštní zákon odvolání vylučuje.[22] Z rozhodování ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o kterých tak stanoví soudní řád správní nebo zvláštní zákon.[23] Současná právní úprava ale výslovně nevylučuje soudní přezkum rozhodnutí o námitkách.[24]

S ohledem na materiální tendence Nejvyššího správního soudu v jeho rozhodovací činnosti a s ohledem na výše uvedené se dá předpokládat, že proti rozhodnutí o námitkách by bylo možné podat správní žalobu. Je tedy ale možné, aby ji podal i zástupce veřejnosti? Bylo by možné zmocnit zástupce veřejnosti jak k podání námitky k návrhu Zásad, tak případnému podání opravného prostředku proti rozhodnutí o námitce. Nedošlo by tím k překročení působnosti stavebního zákona, který institut zástupce veřejnosti zavedl?

V mnoha případech by bylo účelné, aby se zástupce veřejnosti od počátku účastnil příprav návrhu zásad územního rozvoje. Bohužel to ale není ve většině případů možné,[25] protože institut zástupce veřejnosti se může aktivovat až v okamžiku, kdy veřejnost podává k již vypracovanému návrhu Zásad věcně shodné připomínky. Stavební zákon navíc přímo neukládá krajskému úřadu povinnost spolupráce se zástupcem veřejnosti.

V připravované novele stavebního zákona se zásady územního rozvoje zasílají také Ministerstvu životního prostředí, Ministerstvu práce a sociálních věcí, Ministerstvu průmyslu a obchodu, Ministerstvu zemědělství, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo kultury, Ministerstvu zdravotnictví a Ministerstvu pro místní rozvoj k uplatnění vyjádření k návrhu Zásad. Uvedené správní úřady uplatní svá vyjádření do 30 dnů od obdržení výzvy, jinak se k nim nepřihlíží. Ve svých vyjádřeních uvedou

---

[21] § 68 písm. a soudního řádu správního.

[22] Viz výše § 172 odst. 5 správního řádu.

[23] § 68 písm. e soudního řádu správního.

[24] Srovnej Průcha, P.: Opatření obecné povahy a nový stavební zákon. In Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2007, str. 207.

[25] Výjimku tvoří ty případy, kdy je po veřejném projednání návrhu zásad územního rozvoje nutné, aby krajský úřad zadal vytvoření zcela nového návrhu Zásad.

připomínky z hlediska zajištění podmínek udržitelného rozvoje území a výběru optimální varianty řešení.

4. ZÁVAZNÁ STANOVISKA VE SMYSLU § 149 SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Závazná stanoviska jsou správními akty, které nemají povahu správního rozhodnutí vydaného ve správním řízení podle § 67 správního řádu. Závazná stanoviska vydaná ve smyslu § 149 správního řádu jsou podkladovými rozhodnutími, která jsou pro správní orgán, který vydává navazující rozhodnutí, závazná, tzn. jeho obsah je závazný pro výrokovou část navazujícího rozhodnutí. V případě vyhodnocování závazných stanovisek tzv. dotčených orgánů se neprojevuje zásada volného hodnocení důkazů.[26]

Závazná stanoviska mohou být pozitivního nebo negativního charakteru. Jestliže dotčený orgán nesouhlasí s realizací předkládaného záměru, má možnost vydat negativní závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět. Znamená to, že správní orgán, který závazné stanovisko využívá při svém rozhodování jako podkladové, má povinnost v probíhajícím správní řízení žádost zamítnout.[27]

Naopak, pokud dotřený orgán v zásadě souhlasí s provedením předkládaného záměru, vydá pozitivní závazné stanovisko, které umožňuje v navazujícím správním řízení žádosti vyhovět. V pozitivním závazném stanovisku si může dotčený orgán stanovit podmínky, bez kterých nelze záměr provést.

Závaznost stanoviska se nejmarkantněji projevuje právě v případech, kdy dotčené orgány vydají negativní závazné stanovisko. Správní řád obligatorně stanoví správnímu orgánu, vydávajícímu konečné rozhodnutí, respektovat obsah závazného stanoviska znemožňujícího vyhovět podané žádosti. Správní orgán tak nemá podle zákona jinou možnost, než ukončit provádění a získávání dalších důkazů a žádost zamítnout.[28] Jedná se o obdobu ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu, který stanoví, že je-li v souladu s požadavky § 3 téhož zákona zjištěna skutečnost znemožňující vyhovět žádosti, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

Dotčené orgány poskytují ochranu celospolečenským (veřejným) zájmům. Každý z dotčených orgánů chrání „svůj“ veřejný zájem a proto může někdy

---

[26] § 50 odst. 4 správního řádu.

[27] § 149 odst. 3 správního řádu. Negativní závazné stanovisko nelze překlenout ani aplikací § 136 odst. 6 správního řádu.

[28] § 149 odst. 3 správního řádu.

dojít k jejich střetu v podobě rozporuplných podmínek, které si stanoví ve svých pozitivních závazných stanoviscích. Tento rozpor je možno odstranit postupem daným § 136 odst. 6, resp. § 133 a násl. správního řádu. Dotčené orgány, které vydaly závazná stanoviska, která jsou svým obsahem rozporná, jsou povinny tuto skutečnost bezodkladně oznámit nejblíže společně nadřízenému správnímu orgánu, který jejich rozpor rozhodne. Nemají-li dotčené orgány společně nadřízený správní orgán, projednávají rozpor ústřední správní úřady, které jsou dotčeným orgánům nadřízené. Ústřední orgány projednávají rozpor v tzv. dohodovacím řízení. Jestliže je dohodovací řízení bezvýsledné, je ústřední správní úřad, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, povinen předložit zprávu o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních úřadů k řešení vládě. U vlády se totiž dá předpokládat, že by jako vrcholný výkonný orgán měla být schopna koordinovat jednotlivé veřejné zájmy, které jsou na nejnižších úrovních hájeny právě dotčenými orgány.

V některých případech může dojít k tomu, že jeden správní orgán vykonává svoji působnost na několika úsecích veřejné správy (obecní úřad obce s rozšířenou působností). V rámci jednoho správního orgánu (jednoho obecního úřadu) tak například sídlí několik na sobě nezávislých odborů, kdy každý z nich hájí „své“ veřejné zájmy podle zvláštních zákonů. Na řešení sporů vzniklých z takto vydaných stanovisek nelze aplikovat postup daný § 136 odst. 6 správního řádu, protože se nebude jednat o rozpory mezi dotčenými orgány ve smyslu tohoto paragrafu.

Stavební zákon za účelem zjednodušení vydávání několika závazných stanovisek, které je příslušný vydávat pouze jeden správní orgán (trojková obec) a které si navzájem neodporují, zavádí institut koordinovaného stanoviska.

V této oblasti se nám objevuje jedna zcela praktická otázka. Jak vyřešit situaci, kdy by správní orgán rozhodl nezamítavým způsobem (byť i nedopatřením) na základě negativního závazného stanoviska a nikdo by proti takovému nezamítavému správnímu rozhodnutí nepodal opravné prostředky? Je takovéto nezamítavé rozhodnutí, které vůbec nemělo být vydáno, nicotné, protože trpí vadami, které jej činí vnitřně rozporným? Obdobně, jak řešit situaci, kdy by správní orgán, který vydává konečné správní rozhodnutí, obdržel od dotčených orgánů řadu pozitivních závazných stanovisek a minimálně jedno negativní závazné stanovisko. Jak tuto situaci vyřešit? Podle znění § 149 odst. 3 správního řádu není možné, aby žádosti vyhověl. Ale co kdyby správní orgán i přesto vydal pozitivní správní rozhodnutí a záměr povolil? A nikdo by proti konečnému správnímu rozhodnutí nepodal opravný prostředek?

Na závěr bych si dovolila ještě jednu malou úvahu k institutu závazných stanovisek. Podle zákona o ochraně přírody a krajiny[29] vláda usnesením

[29] Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.

v přesně specifikovaných situacích schvaluje výjimky ze zákonných zákazů ve zvláště chráněných územích.[30] Správním orgánem příslušným k udělení výjimky je Ministerstvo životního prostředí. Ministerstvo po obdržení žádosti o výjimku předloží tuto žádost do 60 dnů na jednání vlády. Do 30 dnů po projednání ve vládě vydá Ministerstvo životního prostředí rozhodnutí podle usnesení vlády, které se může k povolení výjimky stavět buď pozitivně, nebo negativně. Existuje nějaká možnost obrany proti usnesení vlády? Např. Zdeňka Vobrátilová se ve svém článku pozastavuje nad tím, zda je vláda v tomto případě dotčeným orgánem státní správy ve smyslu správního řádu.[31] Pokud by tomu tak skutečně bylo, bylo by usnesení vlády rozhodnutím sui generis s povahou závazného stanoviska? A jestliže by usnesení vlády bylo skutečně rozhodnutím sui generis s povahou závazného stanoviska, bylo by možné toto rozhodnutí samostatně přezkoumat ve správním soudnictví?[32]

Z důvodu rozsáhlosti textu, který by bylo nutno věnovat otázce přezkoumatelnosti institutu závazných stanovisek, ať už podle správního řádu nebo v rámci správního soudnictví, si dovoluji od této oblasti zatím upustit a doufám, že se této otázce budu moci věnovat v některém z dalších příspěvků.

5. ZÁVĚR

Ve svém příspěvku jsem se snažila poukázat na některé problémy, které se mohou objevit u schvalování, popř. vydávání, nástrojů řešících střet různých zájmů směřujících do jednoho území. V některých případech má již brzy dojít k nápravě (po novele stavebního zákona se politika územního rozvoje bude vydávat formou nařízení vlády). O ostatních otázkách, zmíněných v textu příspěvku, bude muset rozhodnout teprve četnější praxe a judikatura Nejvyššího správního soudu.

Literature:

- Čapla, N. et al: Ochrana životního prostředí ve správním soudnictví: sborník příspěvků ze semináře, Praha: LexisNexis CZ s. r. o. ve spolupráci s Justiční akademií v Kroměříži, 2008, s. 141, ISBN 987-80-86920-27-6

[30] § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[31] Vobrátilová Z. Dotčené orgány, Bulletin stavební právo, č. 1/2008, str. 7.

[32] K tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005 – 86 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009 čj. 7 As 43/2009 – 52.

- Černý, P. et al: Průvodce novým správním řádem : s podrobným výkladem a vzory podání, Praha: Linde, 2006, s. 439, ISBN 80-7201-600-8
- Handrlice, J.: Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem. Právní forum. 2006, roč. 3, č. 10, s. 366 – 372. ISSN 1214-7966
- Hendrych, D. et al: Správní právo. Obecná část, 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 837, ISBN 978-80-7400-049-2
- Jemelka, L. et al: Správní řád : komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 592, ISBN 978-80-7179-784-5
- Kadečka, S., Marek, D. et al: Nový správní řád v praxi krajských úřadů - sborník ze zimní konference/workshopu, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2007, s. 215, ISBN 978-80-7380-072-7
- Pekárek M. Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva [citováno 7. října 2009]. Dostupné z: http://www.cspzp.com/dokumenty/konference01/pekarek.doc.
- Skulová, S. et al: Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, s. 428, ISBN 978-80-7380-110-6
- Vobrátilová Z. Dotčené orgány. Bulletin stavební právo. 2008, č. 1, s. 3-10. ISSN 1211-6386 SP
- Zahumenská V. Politika územního rozvoje a územní plánování v krajích. Veřejná správa. 2009, č. 4, s. 15-17. ISSN 1213-6581

Contact – email
Marie.Polackova@seznam.cz

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

ÚZEMNÍ ROZHODNUTÍ JAKO PROSTŘEDEK ŘEŠENÍ ZÁJMŮ V ÚZEMÍ

IVANA PRŮCHOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language
Příspěvek se zabývá jednotlivými druhy územních rozhodnutí, a to se zřetele k jejich roli při řešení střetů zájmů v území. Předmětem pozornosti jsou jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní problémy, které je třeba v územním řízení řešit a nástin nástrojů, které k tomu slouží. Stranou zájmu nezůstávají ani vztahy územních rozhodnutí k územně plánovací dokumentaci.

Key words in original language
Územní rozhodnutí; řešení střetů zájmů v území; veřejný zájem; majetková práva.

Abstract
This contribution deals with particular types of municipal decisions. Especially it focuses on their role while solving conflicts of interest regarding certain territories. Thus I will pinpoint the problems of both the public and private law which are often dealt with in municipal proceedings. Moreover I will outline the tools that are used for such solutions and the relationships between municipal decisions and documentation regarding municipal planning.

Key words
Municipal Decision; Solving Conflicts of Interest in Certain Territories; Public Interest; Proprietary rights.

1. ÚZEMNÍ ROZHODOVÁNÍ V SYSTÉMU NÁSTROJŮ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Není pochyb o tom, že územní rozhodnutí vždy bylo a i ve světle zák.č. 183/2006 Sb., o územním plávání a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů zůstává významným nástrojem řešení střetů zájmů v území. Dovoluji si tvrdit, že jeho úloha se nejen v období po nabytí účinnosti „nového“ stavebního zákona neoslabila, ale dokonce v mnohých směrech posílila. Cílem tohoto příspěvku je poukázat na základní druhy zájmů, jejich nositele a na některé vybrané otázky spojené s jejich řešením.

V systému nástrojů územního plánování je z hlediska časového „posledním“ v řadě, v němž se stanoví, jak má být území využito. Pohlíženo na nástroje

územního plánování co do jejich právní formy je naopak prvním v řadě[1] , kterým se autitoritativně rozhoduje v podobě správního rozhodnutí. Zkušenosti z prvních 3 let uplatňování zák.č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „StZ“ nebo „stavební zákon“) týkající se nejen samotného územního řízení, jehož výsledkem je vydání územního rozhodnutí[2], ale i vzájemných vztahů územního řízení a jemu časově předcházejících nástrojů územního plánování naznačují, že vzájemné vztahy subjektů, které se jich zúčastňují se mnohdy poměrně těžce resp. komplikovaně řešitelné. Osobně mám zato, že zvolení formy opatření obecné povahy[3] pro zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán i samostatné vymezení zastavěného území v případech, kdy obce nemají územní plán, je vhodným řešením. Problematické se však může jevit konstrukce soudního přezkumu těchto opatření obecné povahy, jak co do určení okruhu osob aktivně žalobně legitimovaných, tak co do lhůt resp. absence lhůt ve vztahu k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (s výjimkou případu, kdy je možné návrh podat pouze spolu s podáním žaloby ve správním soudnictví proti rozhodnutí ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito), a to právě i v návaznosti na navazující územní řízení. Problematickým se jeví i nastolený režim možného soudního přezkumu obecně závazných vyhlášek, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu podle zák.č. 50/1976 Sb. stejným mechanismem s ohledem na jejich vnímání coby opatření obecné povahy. Není cílem tohoto příspěvku hodnotit argumentaci Ústavního soudu[4], na

---

[1] Mohou samozřejmě nastat situace, kdy územního rozhodnutí nahrazuje ve stanoveném rozsahu regulační plán (viz § 61 odst. 2 stavebního zákona)

[2] Podle platné právní úpravy jde o územní rozhodnutí o změně využití území, územní rozhodnutí o změně stavby nebo zařízení(územní rozhodnutí o umístění stavby, územní rozhodnutí o změně stavby a o změně vlivu stavby na využití území, územní rozhodnutí o dělení nebo scelování pozemků, územní rozhodnutí o ochranném pásmu.

[3] Pro politiku územního rozvoje jako celorepublikový nástroj územního plánování nebyla zvolena ani forma obecně závazného předpisu ani forma opatření obecné povahy. Z konstrukce ve stavebním zákoně lze dovodit, že se jedná o dokument sui genesis, který je schvalován usnesením vlády, ve Sbírce zákonů je uveřejněno Sdělení o tomto schválení – viz č. 272/ 2009 Sb. Z § 31 odst. 4 stavebního zákona pyně, že politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování území. Nabízí se proto otázka, proč její závaznost nebyla vyjádřena i ve formě jejího přijímání. De lege ferenda – viz návrh novely stavebního zákona dostupný na www.mmr.cz vyplývá, že se počítá s tím, že by měla být přijímána ve formě nařízení vlády. De lege lata je však třeba v souvislosti s úvahami o její možné soudní přezkoumatelnosti zvážit, zda nevykazuje znaky opatření opatření obecné povahy v materiálním smyslu.

Ač nejsem zastáncem unáhlených legislativních změn, jsem toho názoru, že ve vztahu k politice územního rozvoje by bylo vhodné stavební zákon novelizovat co nejdříve, a to tak, že by pro politiku územního rozvoje byla zvolena forma nařízení vlády.

[4] Srov. blíže Nález ÚS sp.zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19.11.2008

základě které došlo k ustálení předtím postupně se vyvíjející judikatury Nejvyššího správního soudu k této otázce, pouze považuji za vhodné uvést, že osobně ji sice respektuji, ale nazírám na ni jako na problematickou. [5] Jedná se sice o časově omezené řešení (v návaznosti na postupné pozbývání platnosti „starých"územních plánů ve smyslu § 187 a násl.)[6], nicméně mám zato, že právě ve vztahu k vydávání navazujících územních rozhodnutí lze očekávat, že bude ze strany osob, které se budou cítit na svých právech přímo kráceni právě obsahem těchto „starých" územních plánů, v praxi využíváno a to mnohdy opět v souvislosti s územním řízením, v němž bude !starého" územního plánu užito.

Namísto územního rozhodnutí může být v zákonem stanovených případech vydán územní souhlas, pro který je právě typické, že se jedná z hlediska ochrany veřejných zájmů o formu využitelnou v bezproblémových situacích[7]. To, že se je třeba se o něm zmínit v souvislosti s územním rozhodnutím je dáno stavem nastolenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (jmenovitě rozsudkem ze dne 22.ledna 2009 čj.1 As 92/2008-7, podle něhož je i územní souhlas správním rozhodnutím podle § 67 odst. 1 správního řádu). Je vhodné upozornit, že v souvislosti s přípravou novely stavebního zákona[8] se navrhuje, aby bylo výslovně stanoveno, že územní souhlas není správním rozhodnutím.

2. POVAHA ZÁJMŮ V ÚZEMÍ A OKRUH JEJICH REPREZENTANTŮ (PŘEDSTAVITELŮ)

V území se střetávají zájmy různé povahy a intenzity, jejich vzájemné poměry se mohou v časové lince vyvíjet. Navíc i jejich vnímání z hlediska subjektivního nazírání může být nejednoznačné. To, co je některými vnímáno jako zájem soukromý, může být ve svých důsledcích zájmem veřejným. Navíc pro území, které je vždy vázáno na pozemkovou složku, je typická potencionální využitelnost pro více účelů, které mohou být jak zájmy soukromými, tak zájmy veřejnými. Proti sobě tak mohou stát soukromé zájmy navzájem, soukromé zájmy proti zájmům veřejným a konečně i pluralita zájmů veřejných. V určitém časovém okamžiku mohou tyto zájmy stát „proti" sobě v podobě latentní, k jejich aktivizaci dochází až v návaznosti na úmysl realizovat konkrétní záměr v území. A je to právě celý systém nástrojů územního plánování – završený vydáním územního

---

[5] Viz blíže rovněž Staša, J.: Soudit či nesoudit „starý" územní plán?, BulletinStavební právo 4/2008, s. 4 a násl.

[6] Blíže vit § 187 a násl. zák.č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

[7] Blíže viz § 96. zák.č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

[8] Návrh novely je dostupný na www.mmr.cz

rozhodnutí - v němž bude posouzeno, zda, případně za jakých podmínek bude možné v území s ohledem na „vypořádání“ střetů zájmů v území záměr umístit.

2.1 ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ

Nositeli soukromých (individuálních zájmů), je v územním řízení především žadatel. To, že eventuální realizací svého individuálního záměru bude realizovat i určitý zájem veřejný je samozřejmě možné, nicméně to se promítne např. povinnosti prokázání vlastnického či jiného věcného práva k realizaci záměru (silnější postavení má ten, jež hodlá realizovat záměr, pro který je možné pozemek vyvlastnit). Dalšími nositeli soukromých zájmů jsou nesporně vlastníci pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě a dále osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčen.[9] Stavební zákon přiznává postavení účastníka řízení rovněž společenství vlastníků jednotek podle zákona č. 72/1994 Sb, o „vlastnictví bytů“ resp., pokud nemá právní subjektivitu vlastníkovi, jehož spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu [10]

Naproti tomu nositelem veřejných práv bude obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, které je účastníkem každého územního řízení z důvodu naplnění její územně samosprávné funkce.[11]

Dalším významným nositelem veřejných zájmů jsou jako účastníci územního řízení osoby, o nichž tak stanoví zvláštní předpis, jmenovitě zejména občanská sdružení podle § 70 zák.č. 114/1992 Sb. , o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, či občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti podle § 23 odst. 9 zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Všechny výše uvedené subjekty jako účastníci řízení mohou vznášet námitky, a to nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží, na což musí být účastníci řízení stavebním úřadem upozorněni.

---

[9] Viz § 85 odst. 1 a), § 85 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona

[10] Návrh novely stavebního zákona ve znění dostupném na www.mmr.cz počítá s tím, že napříště tyto subjekty nebudou mít postavení účastníků územního řízení.

[11] Obec může být samozřejmě i nositelem soukromého zájmu z titulu žadatele, vlastníka pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sama žadatelkou nebo z titulu existence jiného věcného práva k tomuto pozemku a dále i jako osoba, jejíž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.

Právě s ohledem na to, zda jsou nositeli soukromého (jak bylo řečeno výše i ten se může ztotožňovat se zájmem veřejným) či veřejného zájmu, je diferencován okruh námitek, které tito účastníci mohou uplatňovat.

Vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě a dále osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčen je oprávněn vznášen námitky, týkající se těchto zájmů. Stavební zákon přiznává postavení účastníka řízení rovněž společenství vlastníků jednotek podle zákona č. 72/1994 Sb, o „vlastnictví bytů“ resp., pokud nemá právní subjektivitu vlastníkovi, jehož spoluvlastnický podíl spoluvlastnický podíl na společných částech domu činí více než jednu polovinu a i tito mohou uplatňovat námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým je jejich právo přímo dotčeno.

Obec jako jedna z reprezentantů veřejného zájmu uplatňuje v územním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce, které mohou být charakteru „soukromého“, nicméně tím, že je uplatňuje obce je jejich kvalita rázu veřejného.

Rovněž občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti, jimž postavení účastníka řízení vyplývá ze zvláštních předpisů, jsou oprávněny uplatňovat námitky, pokud je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož se podle zvláštního předpisu zabývají.

Ve vztahu k územně plánovací dokumentaci je třeba zdůraznit, že k námitkám, o kterých bylo rozhodnuto při vydání územního nebo regulačního plánu, se nepřihlíží.

Co se týká samotného vypořádání se s námitkami, stojí stavební zákon na principu primárního pokusu o dosažení dohody mezi účastníky řízení. Pokud dohody nebude dosaženo, rozhodne o námitkách stavební úřad, a to na základě obecných požadavků na výstavbu, obecných požadavků na využití území, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem. Stavební úřad může samozřejmě rozhodovat pouze o námitkách, které nepřesahují rozsah jeho působnosti.

Specifický režim platí pro námitky občanskoprávní povahy, kdy stavební zákon stojí na konstrukci, že si o ní učiní stavební úřad úsudek a rozhodne ve věci samé (vyhověním žádosti nebo jejím zamítnutím s ohledem na další rozhodné skutečnosti). Výluka platí pouze při případ, že by se jednalo o námitku, která by se týkala existence práva nebo rozsahu vlastnických práv. V tomto případě by o věci musel rozhodnout soud a do doby jeho rozhodnutí by bylo řízení přerušeno. Pokud by osoby, kterých se občanskoprávní námitka týká, nedoložily že se na soud obrátily, by muselo být ve věci rozhodnuto zamítnutím žádosti. Nejednalo by se samozřejmě o případ překážky věci rozhodnuté, neboť po vyřešení občanskoprávní situace

mezi dotčenými subjekty by mohlo být ve věci k nové žádosti jednáno znovu.[12]

2.2 VEŘEJNOST

Další subjekty, které nemají postavení účastníků řízení - dikcí § 89 odst. 1 stavebního zákona „veřejnost" - mohou uplatnit rovněž nejpozději při veřejném ústním jednání připomínky, jinak se k nim nepřihlíží. Je vhodné uvést, že ač z hlediska způsobu vyřízení připomínek a slabšímu procesnímu postavení těchto osob vznášejících připomínky, mohou tyto hrát ve vztahu k otázce řešení střetů zájmů v území (soukromých i veřejných) významnou roli a jak průběh, tak konečné rozhodnutí stavebního úřadu ovlivnit.

2.3 DOTČENÉ ORGÁNY

Nejvýznamnějším reprezentantem veřejných zájmů jsou dotčené orgány. Nositelství příslušných veřejných zájmů vyplývá ze zvláštních předpisů. Závěry dotčených orgánů ve vztahu k věci, o níž je v územím řízení rozhodováno, jsou obsaženy v závazných stanoviscích, případně ve stanoviscích.

Věnujme poznámku jmenovitě závazným event. koordinovaným závazným stanoviskům stanoviskům, která v územním řízení vydávají dotčené orgány a která jsou závaznými podklady v územním řízení. Přesahuje rámec tohoto příspěvku zabývat podrobně se závaznými stanovisky resp. koordinovanými závaznými stanovisky, nicméně za poukaz stojí minimálně to, že předmětem odborné diskuse, ovlivněné i soudní judikaturou Nejvyššího správního soudu, je v současné době především otázka soudní přezkoumatelnosti závazných stanovisek, a to především o do otázky přípustnosti jejich eventuální samostatné soudní přezkoumatelnosti těchto aktů, kterým byla judikaturou NSS[13] přiznána povaha rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s.ř.s. , a to ve vztahu k závazným stanoviskům, která byla vydána před nabytím účinnosti zák.č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů a před nabytím zák.č. 186/2006 Sb., který byl vydán jako „doprovodný" zákon k novému stavebnímu zákonu a měnil právě řadu zvláštních předpisů mimo jiné i ve vztahu k závazným stanoviskům (oba účinné od 1.1.007). Osobně se kloním k závěru, že od 1.1.2007 by měl být na základě těchto právních předpisů ve spoj. s § 149 správního řádu uplatněn princip, podle něhož by byla závazná stanoviska soudně přezkoumatelná až ve spojení s finálním rozhodnutím.

---

[12] Srov. blíže též Hegenbart, M., Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydán. Praha. C.H..Beck, 2008, s. 225.

[13] Srov. mj. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008 čj. 8 As 47/2005-86, publikované pod č. 1764 in Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 2/2009

Významný okamžik ve vztahu k řešení střetů zájmů v území je i eventuální řešení rozporů, které vyplynou ze závazných stanovisek. Rozpory jsou řešeny postupem podle § 4 odst. 7 stavebního zákona ve spoj. § 136 a § 133 správního řádu.správního řádu. V případě existence záporného (negativního) závazného stanoviska jsem toho názoru, že nelze ustanovení o řešení rozporů se neuplatní a stavební úřad ve smyslu § 149 odst. 3 správního řádu neprovádí další dokazování a žádost zamítne.

3. POSUZOVÁNÍ SOULADU S ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACÍ

Specifickou funkci sehrává v průběhu územního řízení posouzení, zda je záměr žadatele v souladu s územně plánovací dokumentací, a proto bude této otázce věnována samostatná pozornost.

Povinnost stavebního úřadu posoudit, zda je posuzovaný záměr v souladu s územně plánovací dokumentací resp. cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakteristikou území, vyplývá z § 90 písm. a) a b) StZ.

De lege lata je třeba při rozhodování zohlednit, zda se jedná o případ, kdy je v území vydaná resp. schválená územně plánovací dokumentace či nikoli. Stavební zákon ani jiný právní předpis výslovně nestanoví, jakou formu se úřad územního plánování k těmto otázkám vyjadřuje. Vzhledem k tomu, že pravomoc k vydání závazného stanoviska má mít podle § 149 odst. 1 správního řádu oporu ve zvláštních předpisech, lze uvést, že posouzení souladu záměru žadatele s územně plánovací dokumentací resp. není-li územně plánovací dokumentace vydána či schválena s cíli a úkoly územního plánování, nemá zřejmě povahu závazného stanoviska. Bude se tedy jednat o specifickou formu činnosti – vyjádření – úřadu územního plánování, přičemž obsah Jeho vyjádření není závazný pro výrokovou část územního rozhodnutí a lze se zřejmě ztotožnit s názorem, že se jedná o „poskytnutí informace o podmínkách stanovených pro území, ve kterém se má požadovaný záměr uskutečnit“. [14] Návrh novely stavebního zákona[15] již počítá s tím, že posouzení záměru žadatele z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací resp. cíli a úkoly územního plánování bude mít povahu rovněž povahu závazného stanoviska.

Nesoulad záměru žadatele vázaného na vydání územního rozhodnutí s územně plánovací dokumentací (jmenovitě s územním plánem) může ze strany žadatele o územní vyvolat v praxi otázky, jak se k této situaci postavit resp. jak se v ní zachovat.

---

[14] Shodně viz též Hegenbart, M., Sakař, B. a kol. Stavební zákon. Komentář. 1. vydán. Praha. C.H..Beck, 2008, s. 226 a násl

[15] Dostupný na www. mmr.cz

Tento nesoulad může být konstatován buď již ve stádiu před podáním žádosti o územní rozhodnutí nebo až po zahájení řízení.

Ve stadiu před podáním žádosti o vydání územního plánu se může potenciální žadatel o územní rozhodnutí pokusit vyvolat změnu schváleného územního plánu. Tato varianta není sice z pozice žadatele nároková, nicméně pokud by ukázalo jako věcně žádoucí územní plán změnit, jeví se jako vhodné řešení. V tomto stádiu (tj. před podáním žádosti o územní rozhodnutí), za situace, kdy se bude potenciální žadatel cítit územně plánovací dokumentací(územním plánem, resp. jeho částí) krácen na svých právech ve vztahu k záměru, o kterém je třeba rozhodnout v územním řízení (tj. je třeba územního rozhodnutí) je rovněž oprávněn podat podle § 101a s.ř.s. návrh na zrušení části nebo celého územního plánu.

S ohledem na současnou koncepci soudního přezkumu schválených územních plánů se nabízí rovněž posouzení otázky, nakolik je toto řešení možné a vhodné v průběhu „běžícího" územního řízení. Vzhledem k absenci časové limitace soudního přezkumu územního plánu jako opatření obecné povahy v úvahu přichází. Soudní přezkum územního plánu v rámci územního řízení není na překážku v pokračování územního řízení. V případě, že by část příp. celý územní plán byl zrušen ještě před vydáním územního rozhodnutí, byla by žádost zamítnuta. Práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením ÚP nebo jeho části zůstávají ve smyslu § 101d odst. 4 s.ř.s. nedotčena.

Soudní přezkum územního plánu přichází v úvahu samozřejmě i v návaznosti na vydané územní rozhodnutí, a to společně se žalobou směřující proti pravomocnému územnímu rozhodnutí, ve vztahu k němuž byl územní plán užit. Typické bude asi řešení, kdy spolu se žalobou ke krajskému soudu směřující proti územnímu rozhodnutí KS dojde ke spojení s návrhem na zrušení územnímu plánu, přičemž v tomto případě krajský soud postoupí návrh na zrušení územního plánu (nebo jeho části) jako opatření obecné povahy Nejvyššímu správnímu soudu. Nelze však vyloučit ani podání žaloby proti pravomocnému územnímu rozhodnutí a podání samostatného návrhu na zrušení územního plánu resp. jeho části Nejvyššímu správnímu soudu. Důsledkem zrušení územního plánu jako celku, případně v části, v níž se týká územního rozhodnutí, bude nutné zrušení územního rozhodnutí.

3.1 PROSTŘEDKY POSOUZENÍ ZÁMĚRU ŽADATELE Z HLEDISKA VLIVU ZÁMĚRU NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Dalším významným hlediskem, které je třeba v rámci územního ve vztahu k záměru žadatele, které podléhá územnímu řízení, je posouzení jeho event. vlivů na životní prostředí.

V zásadě přicházejí v úvahu následující situace: 1) záměr je třeba posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí samostatně nebo 2) záměr se z hlediska vlivů na životní prostředí posoudí v rámci územního řízení či se 3) jedná o

záměr, kdy se vlivy na životní prostředí speciálně „komplexně“ neposuzují a dopady záměry na životní prostředí řeší závazná stanoviska dotčených orgánů (viz výše).

V případě, že záměr je třeba posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí – a to jak podle zákona 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, je nezbytné, aby žadatel připojil k žádosti stanovisko příslušného úřadu (ministerstva životního prostředí nebo krajského úřadu). Pokud by se tak nestalo, je třeba územní řízení přerušit, event. následně při nedodání příslušného stanoviska řízení zastavit. Z hlediska dopadů na řešení střetů zájmů je třeba zdůraznit, že stanovisko příslušného úřadu nemá není závazným stanoviskem. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí výslovně zdůrazňuje, že stanovisko je odborným podkladem pro „navazující“ řízení, kterým je typicky územní řízení. Stavební úřad bere při svém rozhodování vždy v úvahu obsah stanoviska a jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky, tkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do finálního rozhodnutí. Konstrukce právní úpravy obsažená v § 10 odst. 4 zák.č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů umožňuje, aby tak neučinil (částečně nebo zcela). V tomto případě je však nezbytné, aby toto řešení stavební úřad v rozhodnutí odůvodnil. Specifický režim platí pro posuzování záměrů, které by mohly mít negativní vliv na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Ve vztahu k nim je orgán, který bude o záměru rozhodovat záměr (tj. jmenovitě stavební úřad v územním řízení), o něm rozhodnout pozitivně pouze tehdy, pokud na základě stanoviska nebude mít záměr negativní vliv na území Natura 2000. Výjimkou mohou být pouze situace naléhavého převažujícího veřejného zájmu a současného uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění ochrany a celistvosti území Natura 2000. Ještě přísnější režim platí pro lokality s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy.

Ve vztahu k posuzování vlivů záměru na životní prostředí přináší stavební zákon ve svém v § 91 novou konstrukci ve vztahu k případům, kdy je příslušným úřadem k posouzení vlivů na životní prostředí příslušný krajský úřad a nezpracovávají se z hlediska umístění záměru varianty řešení. V tomto případě se územní řízení spojuje s postupem podle zák.č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Žadatel přiloží k žádosti o vydání územního rozhodnutí posudek a dokumentaci vlivů. Vzhledem k tomu, že posouzení vlivů bude „integrováno“ do územního řízení, se nepřikládá stanovisko stavebního úřadu. Lze si samozřejmě představit, že konkrétní záměr byl před podáním žádosti o vydání územního rozhodnutí posouzen samostatně a žadatel má již k dispozici stanovisko příslušného úřadu. V tomto případě se podle mého názoru postupuje tak, že stanovisko připojí k žádosti o vydání územního řízení a režim obsažený v § 91 stavebního zákona se nepoužije.

Posouzení vlivů záměru na životní prostředí samozřejmě nijak neoslabuje postavení dotčených orgánů v územním řízení, které se k záměru vyjadřovaly již v průběhu procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

V průběhu územního řízení vydávají závazná stanoviska, která by měla být – pokud nedošlo ke změně situace – obsahově konzistentní s jejich vyjádřeními v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

Jak bylo uvedeno výše, záměr žadatele nemusí vůbec podléhat hodnocení vlivů na životní prostředí. V tomto případě je otázka zájmu na ochraně životního prostředí, resp. jeho jednotlivých složek řešena prostřednictvím závazných stanovisek dotčených orgánů.

4. ÚZEMNÍ ROZHODNUTÍ

Územní rozhodnutí, které je výsledkem územního řízení, je významným právním prostředkem, v němž se autoritativně rozhoduje o tom, zda konkrétní záměr žadatele bude povolen či zamítnut, a to mimo jiné po vyřešení kolizí mezi různými veřejnými příp. i soukromými zájmy, které byly předmětem posuzování stavebního úřadu na základě námitek, stanovisek a vyjádření vznesených v průběhu územního řízení.

Pravomocné územní rozhodnutí by mělo být dostatečnou zárukou pro navození stavu právní jistoty ve vztahu ke všem dotčeným subjektům. Vzhledem k tomu, co bylo uvedeno výše v návaznosti na možnosti soudního přezkumu územního plánu, je však třeba počítat s tím, že mohou nastat situace, kdy se subjekty, které se budou cítit kráceni na svých právech pravomocným územním rozhodnutím, budou domáhat jeho kontroly soudní cestou, a v návaznosti na to i eventuálního zrušení části nebo celého územního plánu, který byl při rozhodování o žádosti o územní rozhodnutí aplikován.

Kromě toho je třeba neopomenout, že autoritativně může být pravomocné územní rozhodnutí změněno nebo zrušeno z moci úřední v řízení o umístění veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného zařízení.

Významné dopady má rovněž zrušení nebo změna závazného stanoviska, v případě, že podkladové rozhodnutí již nabylo právní moci. Tato situace je ve smyslu § 149 odst. 6 důvodem obnovy řízení.

5. ZÁVĚR

Z výše uvedeného je zřejmé, že územní řízení, jehož výsledkem je územní rozhodnutí, není sice jediným nástrojem řešení střetů zájmů v území, ale jeho dominance je významná právě proto, že se jim poprvé (pomineme-li případy, kdy může být od vydání územního rozhodnutí upuštěno v návaznosti na regulační plán) autoritativně s bezprotředními dopady do subjektivních práv zainteresovaných účastníků rozhoduje o uspořádání poměrů v území. Jsem toho názoru, že role územního rozhodnutí by měla být i do budoucna zachována a od jeho vydávání by mělo být upouštěno jen v odůvodněných „nekolizních“ případech.

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

Contact – email
ivana.pruchova@law.muni.cz

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

CONTRACTS GOVERNED BY PUBLIC LAW IN ENVIRONMENTAL AND CONSTRUCTION LAW

RUDOLF RYS

Department of Territorial Public Administration, Ministry of Interior

Abstract in original language
Příspěvek pojednává o problematice veřejnoprávních smluv v právu životního prostředí a stavebním právu a stručně srovnává s německou právní úpravou. Je zde stručně shrnuta daná problematika a zdůrazněny zajímavé odlišnosti i podobnosti. Situace v Německu je zde zastoupena především náhledem na problematiku účinnosti veřejnoprávních smluv ve světle § 58 VwVfG (správního řádu). Při popisu situace v Rakousku jsou zmiňovány některé úvahy de lege ferenda formou stručného popisu dobrovolných dohod (freiwillige Vereinbarungen) a dohod v oblasti životního prostředí (Umweltvereinbarungen), které jsou často využívány také v Německu. Výsledkem tohoto příspěvku nejsou jednoznačné závěry, nýbrž vytvoření většího prostoru pro diskusi k danému tématu.

Key words in original language
Veřejnoprávní smlouva; veřejnoprávní smlouva subordinační; správní akt; správní akt vyžadující souhlas; správní řád; správní úřad; dobrovolné dohody; dohody v oblasti životního prostředí; “soft effects”.

Abstract
This paper deals with the problems of contracts governed by public law in environmental and construction law and briefly compares with German legal regulations. Here are briefly advised existing problems and points out interesting diversities and similarities. The situation in Germany is here represented especially by an insight into problems of effectiveness of contracts governed by public law in light of § 58 VwVfG (Administrative Code). By description of situation in Austria are mentioned some reflections de lege ferenda in form of brief description of voluntary agreements (freiwillige Vereinbarungen) and environmental agreements (Umweltvereinbarungen), which are often used in Germany too. The result of this paper are not explicit conclusions, but creating of bigger space for discussions to the given theme.

Key words
Contract governed by public law; Subordination Contract governed by public law; Administrative act; Administrative act subject to a accord; Administrative Code; Administrative authority; Voluntary agreements; Environmental agreements; “Soft effects”.

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

1. ÚVODEM

Česká právní úprava veřejnoprávních smluv je inspirována a vychází z kvalitní a lety užívání prověřené právní úpravy v německém správním řádu. Samotnou kodifikací institutu veřejnoprávních smluv na spolkové úrovni v německém správním řádu (Verwaltungsverfahrensgesetz ze dne 25. 5. 1976, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „VwVfG“) odborná diskuse na dané téma na řadu let utichla. Přitom správně právní úvahy na dané téma byly před touto zlomovou kodifikací po dlouhou dobu silně ovlivněny zásadou raženou již v období před první světovou válkou Otto Mayerem[1] „Der Staat paktiert nicht.“ („Stát neuzavírá smlouvy.“). Otto Mayer viděl vztah státu k jednotlivci jako vztah vyznačující se jednoznačnou subordinací jednotlivce státu, jako vztah vrchnost - poddaný. Typickým jednáním státu v tomto vztahu pak byla forma správního aktu. Především na základě habilitační práce „Veřejnosprávní smlouva“[2] („Der Verwaltungsrechtliche Vertrag“), kterou sepsal Apelt roku 1920, však došlo i v této části správního práva k jistému přehodnocení uvedených konzervativních postojů. Již v roce 1931 obsahoval návrh správního zřízení (Verwaltungsrechtsordnung) pro spolkovou zemi Würtembersko možnost, právní vztahy v oblasti veřejného práva založit smlouvou, „pokud to nebude v rozporu s právními předpisy“. Toto teoretické východisko následoval i správní řád a zavedl veřejnoprávní smlouvy jako prostředek jednání veřejné správy, který se hodí především k uzavírání právního smíru. Smluvním závazkům je stanovena hranice zásadou zákonnosti jednání veřejné správy. Porozumění právním omezením možností jednání orgánů veřejné správy pomocí veřejnoprávních smluv je pak základem právní úpravy v § 54 a násl. VwVfG. V dnešní době se však prosazuje stále silněji pojem „aktivierender Staat“ („aktivizující stát“), který především znamená snahu vytvořit otevřený, kooperativní vztah mezi společenskými aktéry, přičemž osvědčené veřejnoprávní smlouvy subordinační se pro této účel již nehodí. Podle současného pohledu by se mělo jednat o vztah dvou rovných subjektů a moment subordinace jednoho subjektu druhému po uzavření smlouvy by neměl nikdy nastat. Tento kooperativní vztah by měl mnohem silněji zvýraznit možnosti jednání veřejné správy a rovnoprávnost jednotlivých aktérů. Tomu odpovídá i cíl jednoho z hlavních projektů komplexního vládního programu „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ (Moderní stát – moderní veřejná správa). Vládní program deklaruje, že „spolková vláda vytvoří rámcové právní podmínky pro kooperativní smluvní vztahy (..), a proto budou ve správním právu procesním pro zajištění kooperačních vztahů zakotveny vhodné typy

[1] Viz např. in: Mayer, O.: Deutsches Verwaltungsrecht. I. und II. Band / von Otto Mayer, Duncker & Humblot, Berlin 2004 (reprint).

[2] Překlad pojmu verwaltungsrechtlicher Vertrag je doslovně „správněprávní smlouva“, přičemž běžný a používaný překlad je samozřejmě „veřejnoprávní smlouva“ (öffentlich-rechtlicher Vertrag), což je však pojem poněkud širší, zejména pak v německém právu.

smluv a smluvních klausulí.“[3] Změny správního práva procesního však vyžadují díky svým velkým důsledkům pečlivou přípravu.[4] Při Spolkovém ministerstvu vnitra byla za tímto účelem zřízena poradní expertní skupina (Beirat) pro správní právo procesní, která se intenzivně zabývala tématem přizpůsobení institutu veřejnoprávní smlouvy novým požadavkům. Návrhy poradní skupiny na modernizaci právní úpravy veřejnoprávní smlouvy jsou založeny zejména na dvou odborných posudcích (prof. Schuppert a prof. Ziekow).[5] Na základě uvedeného vývoje a stanovených politických cílů má plánovaná novelizace současného německého správního řádu určena především dvě hlavní témata: 1) zavedení veřejnoprávní smlouvy kooperační (viz plánovaný nový § 56a VwVfG) a 2) odstranění případů nicotnosti veřejnoprávních smluv. Podstatným požadavkem kladeným na „**veřejnoprávní smlouvu kooperační**“ je zajištění dostatečného vlivu správního úřadu na řádné plnění veřejných úkolů (viz plánovaný § 56a VwVfG, věta první). Předpokladem zde je, že smluvní stranou může být pouze ten, kdo by byl jinak adresátem správního aktu. Po uzavření kooperační smlouvy se může osoba soukromého práva podílet na plnění veřejného úkolu, avšak to ji nezbavuje jejich stávajících povinností veřejnoprávního charakteru a ještě k tomu nese navíc odpovědnost za splnění veřejného úkolu. Při nedostatečném plnění kooperační smlouvy osobou soukromého práva musí být správní úřad připraven vždy zajistit řádné splnění veřejných úkolů.[6]

2. SMLOUVY SUBORDINAČNÍ V ČESKÉM PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A STAVEBNÍM PRÁVU

Úprava veřejnoprávních smluv subordinačních obsažená v příslušných ustanoveních správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“) nemá podle mého názoru v českých poměrech odpovídající pozornost odborné veřejnosti. Pro stručný nástin zkoumané problematiky jsem zvolil veřejnoprávní smlouvy

---

[3] K tomu viz: Schmitz, H.: Kooperationsverträge, str. 51 a násl. (in: Bauer, H., Büchner, Ch., Brosius-Gersdorf, F. (eds.): Verwaltungskooperation: Public Private Partnership und Public Public Partnership, Universiträtsverlag Potsdam, Potsdam 2008).

[4] V tomto směru podrobněji např. Hufen, in: Schuppert, G. F. (ed.): Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtstaates, 1998, str. 11 a násl.

[5] K tomu viz pak především Schuppert, G. F.: Grundzüge eines zu entwickelnden Verwaltungskooperationsrechts (Regelungsbedarf und Handlungsoptionen eines Rechtrahmens für Public Private Partnership), Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin 2001. Prof. Schuppert zde mimo jiné konstatuje, že s přibývajícím významem kooperace veřejného a soukromého sektoru budou muset být dány k dispozici veřejné správě takové nástroje a formy jednání, které význam těchto změn mnohem více zohlední.

[6] K tomu viz: Schmitz, H.: Kooperationsverträge, str. 53 a str. 54 (in: Bauer, H., Büchner, Ch., Brosius-Gersdorf, F. (eds.): Verwaltungskooperation: Public Private Partnership und Public Public Partnership, Universiträtsverlag Potsdam, Potsdam 2008).

subordinační upravené zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), který pokládám vzor úpravy zvláštního smluvního typu veřejnoprávní smlouvy správním řádem neupravené (avšak blížící se typu veřejnoprávní smlouvy subordinační) a zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), který pokládám za vzorovou úpravu veřejnoprávních smluv subordinačních v rámci zvláštního zákona. Povahu smluv podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny a jejich vztah ke správnímu řádu zkoumal dokonce poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a vydal k této problematice svůj **závěr č. 6**.[7] Je zde jednoznačně konstatováno, že smlouva podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny je veřejnoprávní smlouvou. Smlouva, kterou se zřizuje ochrana památného stromu, je smlouvou podle § 161 správního řádu. Ostatní smlouvy podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou zvláštním smluvním typem, na který se vztahují obecná ustanovení správního řádu § 159 a § 163 až § 170 upravující veřejnoprávní smlouvy. Smlouvy podle § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy není počítáno se správním řízením a následným vydáním správního rozhodnutí (správního aktu), nýbrž se zřizování ochrany děje formou právního předpisu nejsou veřejnoprávními smlouvami subordinačními podle § 161 správního řádu, jedná se o **zvláštní smluvní typ** správním řádem neupravený. Tyto smlouvy jsou však vzhledem k § 159 odst. 1 smlouvami veřejnoprávními, neboť se týkají ochrany pozemků nebo stromů jinak uskutečňované veřejnoprávními formami a jejich předmět, kterým je ochrana přírody, má veřejnoprávní povahu. Tyto smlouvy rovněž splňují definici ustanovení § 159 odst. 1 správního řádu, kde je veřejnoprávní smlouva definována jako dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.[8] Za velmi důležitý závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu umožňující další bezproblémový rozvoj těchto smluv pokládám konstatování, „**že smluvní typy upravené správním řádem nelze považovat za výlučné, neboť zvláštní zákon může samostatně upravit jiný typ veřejnoprávní smlouvy**“. Veřejnoprávní smlouva by neměla nedůvodně stanovit méně přísné podmínky ochrany, než které stanoví zákon, aby nebyla v rozporu tímto zákonem (§ 159 odst. 2, 3 správního řádu). Zároveň však může stanovit podmínky přísnější, pokud tím bude vyjádřena vůle smluvních stran a správní orgán bude postupovat v souladu se základními zásadami činnosti podle hlavy II. části první správního řádu.[9] Za rozhodující pro zařazení smlouvy mezi smlouvy veřejnoprávní je její obsah, jímž musí být úprava

---

[7] Viz blíže na www.mvcr.cz – **Závěr číslo 6 – Smlouvy podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb. a jejich vztah ke správnímu řádu**.

[8] Viz tamtéž na str. 1.

[9] Viz tamtéž na str. 2.

práv a povinností v oblasti veřejného (tedy správního) práva.[10] Smlouvy podle nového stavebního zákona jsou klasické veřejnoprávní smlouvy subordinační, které mohou, řečeno slovy tohoto zákona, orgány územního plánování a stavební úřady uzavřít místo vydání správního rozhodnutí (správního aktu). Takováto smlouva může nahradit např. stavební povolení nebo územní rozhodnutí a její náležitosti jsou dány prováděcí vyhláškou ke stavebnímu zákonu. Úpravu v tomto zákoně pokládám za typickou s ohledem na zavádění používání veřejnoprávních smluv subordinačních v našem právním řádu.[11]

3. NĚMECKO

V německém správním právu je pro veřejnoprávní smlouvy („správněprávní smlouvy“) používáno následující základní členění: **1) podle účastníků: a) smlouvy koordinační, b) smlouvy subordinační; 2) podle obsahu: a) Vergleichsvetrag (smlouva o narovnání), b) Austauschsvertrag (smlouva o výměně), c) další správněprávní smlouvy; 3) podle účinků: a) Verfügungsverträge (smlouvy nařizující), b) Verpflichtungsverträge (smlouvy zavazující)**. Uvedené členění zdůrazňuje komplexnost německé právní úpravy těchto smluv a uvádím jej pouze pro lepší porozumění problémům, kterým se zde budu dále věnovat. Důležité je rovněž vymezení rozdílů mezi veřejnoprávní smlouvou a tzv. **správním aktem vyžadujícím souhlas** (správním rozhodnutím vyžadujícím souhlas). Zde je rozhodné, že souhlas občana slouží jen k tomu, že správní úřad nesmí nevyžádaný správní akt vynucovat, pro vlastní úpravu však nemá souhlas občana povahu spolurozhodování. Důležitou indicií zde je, zda občan mohl mít vliv na vnitřní uspořádání daného právního aktu (pak šlo o smlouvu) nebo zda měl možnost díky odepření souhlasu vydání tohoto správního aktu zabránit (pak šlo o rozhodnutí).[12] Veřejnoprávní smlouvy subordinační[13] mají v německé praxi velký význam především v právu životního prostředí a ve stavebním právu. Na základě ustanovení § 58 odst. 1 VwVfG (správního řádu), podle kterého musí třetí osoby dát souhlas k veřejnoprávní smlouvě která zasahuje do jejich práv a díky extenzivnímu výkladu tohoto ustanovení právního předpisu částí odborné literatury, která jej chce mimo smluv nařizujících (Verfügungsveträge), které upravují práva a povinnosti, použít také na smlouvy zavazující (Verpflichtungsverträge), které obsahují

---

[10] K tomu viz blíže Hrabák, J., Nahodil, T.: Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou, 3. aktualizované vydání, Wolters Kluwer a. s. , Praha 2009, str. 432.

[11] Úprava veřejnoprávních smluv v německém stavebním zákoně by si podle mého názoru zasloužila samostatné zkoumání, na které v tomto příspěvku bohužel není vhodný prostor.

[12] Hofmann, H., Gerke, J.: Allgemeines Verwaltungsrecht, Kohlhammer Stuttgart 2005, str. 485.

[13] Jsou používána označení jako „subordinationsrechtliche Verträge“, nebo „subordinationsrechtliche öffentlich-rechtliche Veträge“.

kauzální obchody (úkony), visí nad bezpočtem veřejnoprávních smluv příslovečný Damoklův meč v podobě jejich možné neúčinnosti. Praxe podrobně nastíněná M. Hellriegelem[14] však ukazuje, že tyto smlouvy zavazující (Verpflichtungsverträge) jsou účinné také bez souhlasu třetích osob a že jedině tímto přístupem lze dopomoci veřejnoprávním smlouvám k většímu významu. Pokud by tomu tak nebylo, byly by veřejnoprávní smlouvě odňaty široké možnosti jejího použití ve vztazích správní úřad – účastník řízení – třetí osoba vyskytujících se především v právu životního prostředí a ve stavebním právu, poněvadž správní akty ve formě povolení a připuštění záměru (Vorhabenszulassung), které mohou být například v rámci soudního řízení předmětem smlouvy o narovnání (Vergleichsvertrag), mají typicky dvojí účinek, neboť jsou pro nositele záměru zvýhodňující a pro jeho souseda zatěžující. Také při škodách na životním prostředí a zvláště při řešení starých zátěží jsou formální dohody zatěžující třetí osobu myslitelné, např. mezi nositelem sanační povinnosti a správním úřadem, když předmět smlouvy o starých zátěžích a rozsah sanační povinnosti narušitele pořádku bude nově stanoven v rámci správního uvážení a subjekt odpovědný za sanaci bude na základě toho sanační povinnosti zproštěn. Pokud by byly příslušné zavazující smlouvy (Verpflichtungsverträge), které připravují správní akt, avšak které jej na rozdíl od smluv nařizovacích (Verfügungsverträge) nenahrazují, někdy ve své účinnosti závislé na souhlasu třetí osoby, byly by účinné smluvní závěry sotva myslitelné.[15] M. Hellriegel v uvedené situaci činí následující závěry: Smlouva, kterou se správní úřad zavazuje k nařízení zatěžujícímu třetí osoby je v zásadě účinná, neboť protiprávnost nařízení nemá zcela nutně za následek nicotnost takovéto smlouvy (mimo případů obsažených v § 134 BGB – německého občanského zákoníku – „Právní obchod /úkon/, který se příčí zákonnému zákazu, je nicotný, pokud není zákonem stanoveno něco jiného.“) Takováto smlouva však může mít účinky pouze pro smluvní strany a nikoliv pro třetí osoby. Rozsah nařízení (Verfügung) vůči třetím osobám se pak může pocházet pouze ze zákona, nikoliv ze smlouvy. Obyčejná zavazující smlouva (Verpflichtungsvertrag) nezasahuje do práv třetích osob a tím pádem nespadá pod ustanovení § 58 VwVfG a tím pádem nepotřebuje souhlas třetích osob. V praxi často se vyskytující smlouvy zavazující jsou tímto i ve vztazích správní úřad – účastník řízení – třetí osoba účinné i bez souhlasu třetích osob.[16]

---

[14] Hellriegel, M.: Wirksamkeit drittbelastender öffentlich-rechtlicher Verträge ohne Zustimmung des Dritten (§ 58 Abs. 1 VwVfG) –Ein Praxisbeitrag zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Bau- und Umweltrecht-, Fachzeitschrift DVBL – Deutsches Verwaltungsblatt, Carl Heymanns Verlag, Münster, Heft 19/2007, str. 1212.

[15] tamtéž

[16] Hellriegel, M.: Wirksamkeit drittbelastender öffentlich-rechtlicher Verträge ohne Zustimmung des Dritten (§ 58 Abs. 1 VwVfG) –Ein Praxisbeitrag zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Bau- und Umweltrecht-, Fachzeitschrift DVBL – Deutsches Verwaltungsblatt, Carl Heymanns Verlag, Münster, Heft 19/2007, str. 1214.

4. RAKOUSKO

Pojmy jako dohody v oblasti životního prostředí (Umweltvereinbarungen), dobrovolné dohody (freiwillige Vereinbarungen), vyjednané (vícestranné) dohody (verhandelte Vereinbarungen; sektorale Vereinbarungen; Negotiated Agreements) – tohoto typu dohod se často účastní na jedné straně přímo stát – dohoda je pak často kvalifikována jako smlouva a díky tomu jako závazná, dojednané dohody (Umweltabsprachen), osobní závazky (Selbstverpflichtungen) – stát zde stojí obvykle v pozadí, smlouvy o životním prostředí (Umweltverträge), dobrovolné dohody v oblasti životního prostředí (freiwillige Umweltvereinbarungen), dlouhodobé dohody (langfristige Vereinbarungen) atd. bývají v odborné literatuře používány často jako synonyma. Pro účely tohoto příspěvku postačí přiblížit rozdíly mezi prvními dvěma výše uvedenými typy dohod uváděné odbornou studií na toto téma.[17] Uvedené rozdíly jsou samozřejmě platné především pro právní řád rakouský, nicméně takovéto dohody jsou rovněž velmi často používány i v Německu. Zatímco u závazných dohod je stát pokládán za (smluvního) partnera a navenek tak i vystupuje a takovéto dohody jsou zpravidla právně závazné, u nezávazných dohod (die Selbstverpflichtungen – osobní závazky v užším smyslu) hraje stát svou roli převážně v pozadí celého procesu, přičemž tyto dohody nejsou právně závazné, jak již plyne z jejich názvu. **Dohody v oblasti životního prostředí** jsou vyjednané mezi státem a hospodářskými subjekty za účelem dosažení určitých cílů v oblasti ochrany životního prostředí při zohlednění minimálních požadavků na transparentnost a participaci, mají kvalifikované a ambiciózní cíle a určené lhůty pro jejich dosažení, efektivní a nezávislý monitoring, i opravné mechanismy pro případ nedosažení stanoveného cíle. **Dobrovolné dohody**[18] a různé osobní závazky mohou mít pozitivní efekty pro ochranu životního prostředí. Hovoří se zde o tzv. „**soft effects**“ jako je podpora budování důvěry mezi úřady a podnikatelskou sférou, získávání informací, či podpora pěstování povědomí o životním prostředí v podnikatelské sféře. Tyto dohody jsou užitečné pro přiblížení se nově vzniklým problémům při rozličných příčinách a rozličných východiscích pro řešení problému. Společným znakem těchto dohod je, že jsou dobrovolné v tom smyslu, že neobsahují nic, co by právně zavazovalo k jejich uzavření (ačkoliv k tomu často něco zavazuje čistě fakticky, např. hrozba nějaké pořádkové regulace) a že obsahují pouze deklarovaný záměr dosáhnout určitých cílů v oblasti politiky životního prostředí. Mnoho dohod míří na vyhnutí se

---

[17] Kroiss, F., Gupfinger, H., Alge, T.: Environmental Governance und Umweltvereinbarungen, Ökobüro und Ögut (Gefördert aus den Mitteln des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft), Wien 2004, str. 40 a násl.

[18] Příklad: Dobrovolná dohoda o recyklaci starých osobních aut (Alt-Pkw-Recycling-Vereinbarung), kdy cílem je zde navýšit podíl opětovně použitelných druhotných surovin získaných ze starých vraků aut ze současných 75% na přibližně 80%, při dodržení zásad správného (k životnímu prostředí šetrného) zacházení s odpadními zbytky.

pořádkovým právním předpisům.[19] Je zde pak oprávněně hovořeno o tzv. „**normativních dohodách**“[20], neboť mnoho podniků, kterým hrozí zavedení nové přísnější zákonné úpravy („**Threat of Legislation**“), přijme raději pokud možno vysoké cíle v oblasti ochrany životního prostředí. Dohoda o životním prostředí, která by se svým obsahem blížila obecně závaznému právnímu předpisu (**normativní smlouva**) však není v Rakousku možná z ústavněprávních důvodů, neboť Spolková ústava obsahuje vyčerpávající typologii všech platných obecně závazných právních předpisů. Spolková ústava rovněž upravuje normy týkající se vzniku obecně závazných právních předpisů stejně tak jako i jejich kontrolu. Obejití těchto zásad podřízených principu právního státu je každopádně vyloučeno.[21] Veřejnoprávní smlouva subordinační je v Rakousku považována za „nesamostatný pramen práva“, neboť pokud se úřad rozhodne konat z moci úřední, nebo smluvní strana podá návrh na závazné vyjasnění sporné právní situace, je vydán úřední výměr („der Bescheid“ - správní akt).[22] Takováto smlouva je však přípustná, pokud zůstane zachována výhrada zákona a pokud je pro ni dáno dostatečně vymezené zákonné zmocnění[23], přičemž zachování principu legality omezuje takovouto smlouvu už předem z hlediska jejího obsahu. Dohoda je oproti tomu právně závazná jen potud, pokud se pohybuje v nějakém zákonném rámci. V případě sporu musí však správní úřad rovněž rozhodnout úředním výměrem (správní aktem).[24]

5. ZÁVĚREM

Tento příspěvek by díky svému proklamovanému zaměření na problematiku práva životního prostředí a stavebního práva v kontextu zvoleného tématu, to jest problematiky veřejnoprávních smluv koordinačních, neměl závěrem opomenout zmínit některé základní principy, které jsou pro moderní právní odvětví, jakým je německé právo životního prostředí, typické. Jedním

---

[19] Börkey, P., Glachant, M., Leveque, F.: Voluntary Approaches for Environmntal Policy, an Assessement; OECD, Paris 1999, str. 18.

[20] Blíže viz Hager, G.: Legal Theory of Voluntary Agreements in the Field of the Environment, CAVA Working Paper No. 200/2/14, http:// www.oeko-instutut.org/bereiche/recht/cava/documents/hager.pdf

[21] Kroiss, F., Gupfinger, H., Alge, T.: Environmental Governance und Umweltvereinbarungen, Ökobüro und Ögut (Gefördert aus den Mitteln des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft), Wien 2004, str. 100.

[22] K tomu obecně in: Raschauer, B.: Allgemeines Verwaltungsrecht, Manz Wien 1998.

[23] Antoniolli, W., Koja, F.: Allgemeines Verwaltungsrecht, Manz Wien 1996, str. 535.

[24] Kroiss, F., Gupfinger, H., Alge, T.: Environmental Governance und Umweltvereinbarungen, Ökobüro und Ögut (Gefördert aus den Mitteln des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft), Wien 2004, str. 99.

z témat, která jsou v souvislosti s tzv. **reformou regulace** na celoevropské úrovni diskutována je tzv. **samoregulace**, která stojí v průsečíku tří principů, které v podstatě určují aktuální vývoj německého práva životního prostředí a které jsou následující: 1) **Deregulace**, což znamená snížení množství právní regulace dané státem díky zjednodušení či odstranění omezujících norem a otevření většího prostoru pro chování adresátů regulace; 2) **Princip původce**, který znamená, jak je uvedeno v definici obsažené v návrhu zákoníku životního prostředí (Umweltgesetzbuch)[25], že původce škodlivých vlivů, nebezpečí nebo rizik pro životní prostředí a pro lidi, je odpovědný i za jejich odstranění; 3) **Kooperační princip**, který svěřuje ochranu životního prostředí občanům a státu do rukou společně. Dalekosáhlý význam kooperačního principu byl zdůrazněn až rozsudkem Spolkového ústavního soudu ve věci daně z obalů.[26] Význam kooperačního principu stoupá především díky použití veřejnoprávních smluv. Jak plánovaná novelizace německého správního řádu, tak nové poznatky z praxe značí znatelný posun v nazírání této problematiky jako jedné z nových forem jednání veřejné správy.

Literature:

- Bauer, H., Büchner, Ch., Brosius-Gersdorf, F. (eds.): Verwaltungskooperation: Public Private Partnerships und Public Public Partnerships, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 2008, 106 pages, ISBN 978-3-940793-68-3
- Kroiss, F., Gupfinger, H., Alge, T.: Environmental Governance und Umweltvereinbarungen, Wien: Ökobüro und Ögut (Gefördert aus den Mitteln des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft), 2004, 120 pages, without ISBN
- Hellriegel, M.: Wirksamkeit drittbelastender öffentlich-rechtlicher Verträge ohne Zustimmung des Dritten (§ 58 Abs. 1 VwVfG) –Ein Praxisbeitrag zur Stärkung des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Bau- und Umweltrecht-, Fachzeitschrift DVBL – Deutsches Verwaltungsblatt Münster: Carl Heymanns Verlag, Heft 19/2007, pages 1211 – 1214
- www.mvcr.cz

[25] Poznámka: Příprava zákoníku životního prostředí je více než deset let trvající projekt.

[26] K uvedeným třem principům takto Kluth, W.: Skript zur Vorlesung Umweltrecht I (Allgemeiner Teil und Immisionsschutzrecht), 2. vydání, Halle 2004, str. 70.

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

Contact – email
rrys@mvcr.cz

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

NĚKTERÉ ASPEKTY STŘETU ZÁJMŮ V ÚZEMÍ OBCÍ

DAGMAR STREJČKOVÁ

Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language
Článek se zabývá vybranými oblastmi, ve kterých dochází, event. může docházet, ke střetu zájmů v území obcí. Obce jsou právnické osoby, které představují plnohodnotné právní subjekty. Tudíž jsou i plnohodnotnými subjekty vlastnického práva. V článku je na vlastnictví obcí nejprve nahlédnuto z obecného pohledu, posléze se autorka věnuje některým specifikům vlastnictví nemovitého majetku územních samosprávných celků, jakož i omezením, ke kterým dochází při střetu zájmů v území s životním prostředím, a to zejména v souvislosti s lesním zákonem.

Key words in original language
Majetek obcí; nemovitý majetek; vlastnické právo; omezení vlastnického práva; územní samospráva; životní prostředí; nakládání s lesy.

Abstract
The article deals with particular areas in which the conflicts of interests in the land solution of communities happen or can happen. The communities are corporations, which represent full-valued legal persons and so they are full-valued subjects of proprietary rights, as well. Firstly, the ownership of the communities is regarded from the general point of view; consequently, the author devotes to some specifics of the real estate ownership of municipal authorities. The attention will be paid to the limitations, which happen with the conflicts of interests in the land solution with the environment, especially to the limitations resulting from forest law.

Key words
Property of municipalities; real estate; proprietary; limitation of proprietary; municipal authorities; environment; dealing with forests.

1. ÚVOD

Obce jsou základními územně samosprávnými jednotkami České republiky. Disponují právní subjektivitou, dle svého rozpočtu hospodaří a mohou vlastnit majetek. Majetek obcí je základním předpokladem pro výkon samosprávy a současně i významným znakem nezávislosti obce. Je současně nezbytným nástrojem k plnění úkolů obcí, k výkonu veřejné správy, k zajištění veřejných statků, jakož i k celkovému rozvoji obce. Budeme-li o obci hovořit jako o subjektu, který vystupuje jako nositel řady vymezených veřejných působností, nelze si nevšimnout, že právě při výkonu své samostatné působnosti, ale současně i při výkonu státní správy v rámci své přenesené působnosti, vstupuje obec do řady různorodých vztahů, které lze označit za vztahy soukromoprávní. Při této úvaze lze vyjít

z toho, že obce své kompetence nerealizují pouze veřejnoprávním způsobem (např. formou vydávání správních aktů), ale obce ve vztazích, jejichž jsou nositelem, případně účastníkem, vystupují jako zcela rovnocenný a svébytný partner, jako právnické osoby. Tyto právnické osoby mají však jisté odlišnosti při srovnání s právnickými osobami soukromého práva. Obec jako jednotka organizace veřejné správy v místě může být považována za veřejnoprávní korporaci řízenou samosprávným způsobem. Obec jako právnická osoba veřejného práva je tedy nositelem všech atributů toho, co označujeme právní subjektivitou. Obec je tak na jedné straně způsobilá práva a povinnosti nabývat, na druhé straně je však současně způsobilá se právními úkony i zavazovat.[1]

Článek se tedy po vymezení vlastnictví zaměřuje na postižení specifik, které lze u vlastnictví obcí vysledovat. V rámci řešení střetu zájmů dochází velmi často ke střetávání zájmů soukromých se zájmy veřejnými. Veřejný zájem je pojmem, který se používá ve smyslu tzv. neurčitých pojmů ve správním právu poměrně často, a to i přesto, že ho platná právní úprava výslovně obsahově nevymezuje. Tento článek se pokusí o charakteristiku tohoto pojmu, který je stěžejní i v oblasti práva životního prostředí. Poté, co budou vymezena některá omezení vlastnictví územních samosprávných celků, zaměří se autorka na některá omezení vlastnického práva při střetu zájmů se zájmy životního prostředí, které vyplývají zejména ze zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „lesní zákon“).

2. VLASTNICTVÍ

Pokud se na vlastnictví podíváme z obecného pohledu, je nutné konstatovat, že jeho charakteristika pocházející z dob římského práva, jež stanoví, že právo vlastnické, potažmo vlastnictví, představuje „všeobecné právní panství nad věcí,“ [2] je stále živou a platnou definicí. Ačkoliv bychom mohli těchto vymezení vlastnického práva nalézt mnoho, vycházejí vesměs všechny z této římskoprávní dikce. Podstatou tohoto „právního panství nad věcí“ je skutečnost, že vlastník věc ovládá ve svém zájmu a „svou mocí“, tedy mocí, jež je uznávána a chráněna zákonem, ale jež je také zákonem omezena. Při ovládání věci je tedy vlastníkova věc závislá pouze na moci zákona. Rovnost subjektů vlastnického práva lze najít v ustanovení čl. 11 odst. 1 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále i „LZPS“), dle kterého má každý právo vlastnit majetek. Dále je uvedeno, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Obdobné

---

[1] Rektořík, J., Šelešovský, J. et al: Příručka pro zastupitele měst a obcí. Územní samospráva v ČR, SR a Rakousku, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 28. ISBN 80-210-2254-X.

[2] Srov. dominium ex iure Quiritium jako institut existující v dobách platnosti římského práva.
Heyrovský, L.: Dějiny a systém soukromého práva římského, Bratislava: Právnická fakulta UK v Bratislavě, 1929, s. 213-215.

vyjádření najdeme rovněž v ustanovení § 124 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších změn a doplňků (dále jen „občanský zákoník"). Dle tohoto ustanovení mají všichni vlastníci stejná práva a povinnosti a poskytuje se jim stejná právní ochrana. Nacházíme tak v platném právu výslovné vyjádření rovnosti subjektů vlastnického práva. Tradičním způsobem legálního vyjádření vlastnického práva je výčet jednotlivých dílčích oprávnění, jimiž vlastník disponuje. Ustanovení § 123 občanského zákoníku pozitivně vymezuje právo vlastníka v mezích zákona předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním, což představuje zejména právo vlastníka předmět svého vlastnictví zcizit (převést). Pokud dojde k pozbytí jednoho, ba dokonce i všech, z těchto uvedených práv vlastníka, neznamená tato skutečnost zánik vlastnického práva, ale projeví se tzv. elasticita vlastnického práva spočívající v tom, že pomine-li omezení, dojde bez dalšího k obnovení vlastníkova oprávnění v rozsahu, který odpovídá rozsahu oprávnění odpadnutého.[3] Zatímco rakouský obecný zákoník občanský z roku 1811 zahrnul pozitivní i negativní vymezení vlastnického práva do jednoho ustanovení,[4] náš současný občanský zákoník obsahuje negativní vymezení samostatně v ustanovení § 126, dle kterého má vlastník právo na ochranu proti tomu, kdo do jeho vlastnického práva neoprávněně zasahuje; zejména se může domáhat vydání věci na tom, kdo mu ji neprávem zadržuje.[5]

V této souvislosti je vhodné zabývat se rovněž pojmem „majetek". Viktor Knapp pohlíží obecně na majetek jednak v širším slova smyslu, kdy jej lze vymezit jako soubor všech věcí (movitých i nemovitých), soubor veškerých majetkových práv, a to zejména pohledávek, jakož i soubor majetkových závazků, tak i jako na soubor věcí a majetkových práv, aktiv určitého subjektu bez zřetele na majetkové závazky, pasiva.[6]

Ačkoliv lze pojem majetku označit za jeden ze základních pojmů právního řádu, jeho obecná definice chybí. Jisté vymezení je možné nalézt v ustanovení § 118 občanského zákoníku, dle kterého jsou předmětem občanskoprávních vztahů věci, a pokud to jejich povaha připouští, práva nebo jiné majetkové hodnoty.

Aby byla součástí majetku práva, musí být vyjádřitelná v penězích, tj. musí mít majetkovou povahu. Majetkovými právy jsou pohledávky, které obecně vymezuje i občanský zákoník v ustanovení § 488 jako závazkový právní

---

[3] Havlan, P: Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě, Praha: Linde Praha, a.s., 2008, s. 16-18. ISBN 978-80-7201-708-9.
[4] Obecný zákoník občanský vymezil vlastnictví v ustanovení § 354 jako oprávnění „volně nakládat s podstatou věci a jejími užitky a každého jiného z toho vyloučit."
[5] Havlan, P: Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě, Praha: Linde Praha, a.s., 2008, s. 17. ISBN 978-80-7201-708-9.
[6] Knapp, V. et al: Občanské právo hmotné. Svazek I. 3, Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002, s. 226. ISBN 80-86395-31-6.
Srov. Fiala, J.: Majetek. In Hendrych, D. et al: Právnický slovník, Praha: C. H. Beck, 2003, s. 353. ISBN 80-7179-740-5.

vztah, ze kterého věřiteli vzniká právo na plnění vůči dlužníku. Právy majetkové povahy lze označit i práva vyplývající z průmyslového nebo jiného duševního vlastnictví.[7] Z povahy věci vyplývá, že jinými majetkovými hodnotami jsou každé jiné hodnoty, než věci a práva, pokud jsou vyjádřitelné v penězích.

3. VEŘEJNÉ VLASTNICTVÍ

Předmětem tohoto článku je vlastnictví územních samosprávných celků, proto je nutné zmínit rovněž pojem tzv. veřejného vlastnictví.

Veřejným vlastnictvím obecně chápeme vlastnictví subjektů veřejné povahy. Může se jednat o stát, územní samosprávný celek, subjekt zájmové samosprávy, jinou veřejnoprávní korporaci aj. Petr Havlan tento subjekt veřejné správy označuje jako právnickou osobu veřejného práva, resp. obecně „veřejný subjekt".[8] Předmětem veřejného vlastnictví je věc určená k veřejným účelům. I u veřejného vlastnictví je však nutné zmínit podstatný předpoklad, kterým je to, zda příslušný subjekt má postavení vlastnicky způsobilé právnické osoby a dále samozřejmě předpoklad toho, že sama věc může být předmětem vlastnického práva.[9]

Nedílnou součástí tohoto tématu je rovněž problematika tzv. veřejných věcí, jejichž různé klasifikace a výčty lze nalézt v odborné literatuře. Poměrně výstižně se k pojmu veřejná věc vyjádřil ve dvacátých letech J. Janovský, který konstatoval, že „na otázku, které věci jsou věcmi veřejnými, zřejmě lze odpovědět jen hledíc k tomu kterému státu a k určité době; vše závisí od konkrétního stupně hospodářského a sociálního vývoje a jeho vlivu na právní řád a správní praxi."[10] Obsah veřejného vlastnictví je ovlivněn i typem veřejné věci, svým předmětem, na kterém závisí i rozsah a povaha oprávnění a právních povinností. I přes úskalí a rozdílnosti, se kterými se lze při vymezení pojmu veřejných věcí setkat, lze veřejné věci jistým způsobem kategorizovat:

1. finanční (fiskální) majetek, který je důležitý pro svoji kapitálovou hodnotu nebo/a výnos;11

---

[7] Plíva, S.: Hospodaření s majetkem státu, Praha: C. H. Beck, 2004, s. 29. ISBN 80-7179-811-8.
[8] Blíže viz Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 28-43. ISBN 978-80-7179-617-6.
[9] Havlan, P.: Veřejný majetek, Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 10. ISBN 978-80-210-4742-6.
[10] Janovský, J.: Teorie veřejného vlastnictví (Příspěvek k studiu právního řádu veřejného statku v Československu, Francii a Německu), Praha: Nákladem knihovny sborníku věd právních a státních, 1927, s. 23.
[11] Fiskálním majetkem se běžně rozumí lesy, podíly na kapitálových společnostech, cenné papíry, peníze, majetek podniků a hospodářských korporací nositelů veřejné správy aj.
Blíže viz Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 59. ISBN 978-80-7179-617-6.

2. správní majetek, který slouží výkonu veřejné správy;12

3. věci v obecném užívání – tradiční označení těchto věcí je tzv. veřejný statek. Poměrně výstižně charakterizoval tento právní pojem E. Tilsch, který za veřejný statek považoval nemovité věci, určené k tomu, aby byly všem přístupny k obecnému stejnému užívání.13 Slovník veřejného práva československého k tomuto heslu uvádí: „Statek veřejný jsou ony věci veřejné, u nichž konkrétním administrativním účelem, jemuž slouží, je právě obecné užívání.14 Nutno však upozornit i na ten fakt, že v obecném užívání mohou být i věci soukromé. Současné právo pojem veřejného statku neupravuje, na rozdíl od ABGB, kde byl uveden demonstrativní výčet věcí podřaditelných pod tento právní pojem. Jistou změnu tohoto stavu zřejmě přinese nový občanský zákoník, který s tímto institutem opět výslovně počítá. Konkrétním příkladem věcí v obecném užívání mohou být pozemní komunikace.15

Typ veřejné věci výrazně ovlivňuje obsah veřejného vlastnictví. Povaha i rozsah právních povinností a oprávnění budou odlišné v případě, kdy bude předmětem vlastnického práva věc podřaditelná pod kategorii tzv. fiskálního majetku, jiné budou v případě, půjde-li o věc v obecném užívání. Nemalé rozdíly lze vysledovat dokonce i v rámci jednotlivých kategorií veřejných věcí.[16]

Lze souhlasit s názorem Petra Havlana, že vymezení pojmu „veřejná věc“ má svůj význam zejména při posuzování vlastnického práva k těmto věcem, subjektů tohoto vlastnického práva, jakož i nutně onoho účelu, ke kterému mají sloužit.[17]

---

[12] Jedná se především o kancelářské budovy, inventář, služební automobily aj. Petr Havlan upozorňuje rovněž na existenci věcí „na hranici“ mezi věcmi patřícími do majetku finančního a správního. Takový případ nastane např. u nájemních domů ve vlastnictví subjektu veřejné správy (např. obce), které svému vlastníkovi přináší finanční výnos (z tohoto pohledu se jedná o finanční majetek), ale zároveň zákonem stanovený úkol uspokojování potřeby bydlení svých občanů (správní majetek).
Blíže viz Havlan, P.: Veřejný majetek, Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 12. ISBN 978-80-210-4742-6.

[13] Havlan, Veřejný majetek, Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 12. ISBN 978-80-210-4742-6.
Tilsch, E., Svoboda, E.: Občanské právo (část všeobecná), Praha: Všehrd, 1925, s. 146.

[14] Janovský, J.: Statek veřejný. In Hácha, E., Havelka, J.: Slovník veřejného práva československého. Sv. IV., Brno: Polygrafia – Rudolf Rohrer, 1938, s. 624.

[15] Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 60-61. ISBN 978-80-7179-617-6.

[16] Tamtéž, s. 68.

[17] Tamtéž, s. 61-62.

4. VLASTNICTVÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ A MOŽNÁ OMEZENÍ

Vlastnictví z obecného pohledu bylo stručně nastíněno. V současné době již neexistuje hierarchicky upořádaný systém druhů a forem vlastnictví, ale panuje rovnost všech subjektů vlastnického práva před zákonem. Tuto rovnost nelze upřít ani s ohledem na jistá specifika v takových případech vlastnictví, kdy na jedné straně vystupuje fyzická osoba (případně tzv. soukromoprávní právnická osoba) a na druhé straně obec či kraj. Dle Petra Havlana je jedním z možných specifik fakt, že rovné postavení subjektů vlastnictví se netýká samotného předmětu vlastnického práva. Doklad nalezneme jak v Listině základních práv a svobod (čl. 11 odst. 2), tak i v ustanovení § 125 odst. 2 občanského zákoníku. Zde je nutné upozornit na to, že i když mají subjekty v zásadě stejnou možnost nabývat vše, co je způsobilé být předmětem vlastnického práva, netýká se to takového majetku, o němž zákon stanoví, že je nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu, a který smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.“[18] V případě obcí (i krajů) však do současné doby nedošlo k přijetí zákona, který by pro obce (či kraje) ve vlastním slova smyslu vyhrazoval určitý majetek, případně který by určitý majetek vyhradil jako jejich majetek výlučný.[19] Určitým specifickým zákonem v tomto smyslu je zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších změn a doplňků, u kterého lze tyto určité rysy vysledovat. Konkrétně se jedná o ustanovení § 9 odst. 1 citovaného zákona, dle kterého je vlastníkem silnic II. a III. třídy kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Silnice II. a III. třídy byly teoreticky ke dni 1.10.2001 převedeny do vlastnictví krajů, v souladu s běžným uspořádáním ve státech Evropské unie. Dle některých autorů se však jedná o „danajský dar“ vzhledem k zanedbanému stavu těchto silnic. Více než 80 % silnic tedy v současnosti vlastní kraje.[20]

Podstatnými jsou rovněž omezení výkonu vlastnického práva obcí (respektive krajů). Omezení v nejobecnější rovině nalezneme v ustanovení čl. 11 odstavce 3 Listiny základních práv a svobod, dle kterého vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon rovněž nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. V řadě právních předpisů najdeme další omezení mající nejrůznější povahu, jedná se např. o omezení nakládání s určitými věcmi stanovením pravidel, jak jedině s nimi lze nakládat. Omezení se mohou týkat výkonu vlastnického práva v určitých podmínkách či v určitých

[18] Ustanovení čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
[19] Havlan, P.: Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě, Praha: Linde Praha, a.s., 2008, s. 17-18. ISBN 978-80-7201-708-9.
[20] Fastr, P., Čech, J.: Zákon o pozemních komunikacích s komentářem a prováděcími předpisy, Praha: Linde Praha, a.s., s. 23-26. ISBN 978-80-7201-635-8.

oblastech. V neposlední řadě sem můžeme zahrnout i omezení plynoucí z tzv. sousedských práv nebo z titulu věcného břemene aj. Není-li možné dosáhnout stanoveného účelu jinak, nelze pominout v této souvislosti i institut vyvlastnění, který je možný jen na základě zákona, jen pro daný účel a za náhradu.[21]

Specifika omezení obcí a krajů spočívají rovněž v existenci omezení existujících vedle shora uvedených, které vyplývají z jejich podstaty právnických osob veřejnoprávního charakteru. Dle Petra Havlana jde o to, že obce (i kraje) jsou rovněž speciálně tzv. „veřejnoprávně" omezovány při výkonu svého vlastnického práva. Veřejným právem zajištěná větší „přísnost" jednak nemůže být na újmu jinému vlastníkovi, ba naopak by mu měla svou vysokou mírou regulovanosti umožnit získání vysoké míry jistoty v očekávání chování příslušné obce coby vlastníka. Současně je v souvislosti s vlastnictvím územních samosprávných celků zdůrazňována tzv. sociální funkce vlastnictví, která je pojímána z hlediska zájmů občanů obcí, případně krajů. Je nepochybné, že vlastnictví obcí svým povinnostním přístupem k předmětu vlastnictví by mělo dobře tuto funkci plnit. Jedná se však o značně nelehký úkol zákonodárce, ale samozřejmě hlavně těch, kteří toto vlastnické právo územních samosprávných celků vykonávají.[22]

Podrobněji bych poukázala na postavení obce v oblasti školství. V současné době je nejvíce (asi 72 %) základních škol zřízeno obcemi. Obce jako zřizovatelé základních škol plně odpovídají za ekonomické řízení a za efektivní využití svěřených finančních prostředků pro řádné vedení a provoz školy. I přes možnost zřízení nového typu právnické osoby, tzv. školní právnické osoby, jsou v současné době v oblasti regionálního školství školy a školská zařízení ze strany obcí zřizovány jako příspěvkové organizace územních samosprávných celků. Jak již bylo uvedeno, obce jsou veřejnoprávními právnickými osobami. Odtud je odvozeno i postavení a charakter právnické osoby zřízené obcí – příspěvkové organizace. Tuto příspěvkovou organizaci může obec zřídit pro takové účely, jež souvisejí s její samostatnou působností, resp. pro výkon takových činností a služeb, o nichž obec v samostatné působnosti rozhodla, že jejich zabezpečení je v zájmu územně samosprávného celku a zejména jeho občanů, že se jedná o obecný (veřejný) zájem. Zřizovatel svěřuje příspěvkové organizaci do správy svůj majetek a vymezuje rozsah těch svých vlastnických práv, jejichž výkon na organizaci přenáší z důvodu zajištění řádného hospodaření s majetkem k těm účelům, které jsou vymezeny zřizovací listinou jako předmět činnosti, případně zřizovatelem povoleny jako činnosti doplňkové.[23] Příspěvkové organizace jsou jediným typem právnické osoby, který může obec zřídit či založit a který k ní má rozpočtový vztah. Obce

[21] Havlan, P.: Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě, Praha: Linde Praha, a.s., 2008, s. 18. ISBN 978-80-7201-708-9.
[22] Tamtéž, s. 18-19.
[23] Poláková, Z.: Příspěvkové organizace 2006. Praha: ASPI, a.s., 2006, s. 7. ISBN 80-7357-191-9.

jsou rovněž povinny kontrolovat hospodaření těchto organizací. V této souvislosti je nutné upozornit i na tu skutečnost, že zařízení a pozemky sloužící pro vzdělávání a výchovu jsou dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) a l) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) veřejnou infrastrukturou. Stavba pro veřejnou infrastrukturu je stavbou veřejně prospěšnou, tj. stavbou ve veřejném zájmu, proto i zde lze vysledovat potencionální střet se zájmy ryze soukromými.

Vzhledem k tomu, že v území dochází především ke střetávání zájmů soukromých se zájmy veřejnými, pokládám za důležité vymezení pojmu „veřejný zájem“, který se objevuje v celé řadě právních předpisů, aniž by byl legálně definován.

5. VEŘEJNÝ ZÁJEM

Pojem „veřejný zájem“ je značně neurčitou kategorií, která je chápána rozdílně nejen názorovými či politickými skupinami, ale často také samotnými jednotlivci, přičemž i v průběhu času se obsah tohoto pojmu mění a historicky vyvíjí.

Ve všech etapách vývoje lidské společnosti lze celospolečenský, všeobecný či veřejný zájem vysledovat, a to ať už ve větší či menší míře. Už Hippodamos z Milétu v práci o urbanismu, jakož i Platón ve svých spisech, zastávali názor o nutnosti existence veřejných zón a upřesnění úlohy soukromých a veřejných budov při zakládání obcí a měst. V době římské republiky došlo k formulování a k ustálení pojmů veřejný a soukromý zájem, jakož i k rozlišení veřejného a soukromého práva.[24] Nositelem veřejného zájmu se stala úřední moc obce a sdružení různých skupin obyvatelstva. Přechodem od řízení obce k řízení státu dochází rovněž k transformaci veřejného zájmu ve smyslu toho, že vladař se stává nositelem vlastního zájmu, čímž se původní obsah a cíle veřejného zájmu značně redukují. Tento zájem ve středověku závisí na vůli konkrétního panovníka. Až nástupem kapitalistického hospodářství veřejný zájem postupně nabývá nové strukturovanosti a jeho význam stoupá, zejména po hospodářské krizi 30. let 20. století a po druhé světové válce. Rozhodující aspekt veřejného zájmu se v tomto období přesouvá do oblasti politiky a ideologie. Rochdi Goulli zastává názor, že jestliže u evropských států navazuje prosazování veřejných zájmů na tradiční zkušenosti a historický vývoj, kterými byly obce, sdružení občanů a stát, pak státy vzniklé bez tohoto odkazu vykazují malý smysl pro veřejný zájem a prvenství v nich zaujímá zájem individuální. Dále uvádí, že specifickým rysem současné společnosti je pluralita subjektů, které veřejný zájem prosazují, jakož i jejich vzájemné konflikty. „Pojetí státu jako entity a jediného reprezentativního subjektu

[24] Dle Ulpianovy definice je veřejným právem to, jež se týká římského státu, soukromé to, jež sleduje zájmy jednotlivců. Veřejný zájem je tedy spojován se zájmem státu.
„Publicum ius est, quod ad statum rei romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem.“
Ulpianus, Digesta 1, 1, 1, 2.

v současné době pozbývá platnosti. Stát se jeví jako pluralita center rozhodování a na úrovni každého centra se formuje veřejný zájem dané oblasti, mezi nimi vznikají rozpory a konflikty. K tomu je třeba přičíst i veřejný zájem hájený sdružením občanů. Tím se počet nositelů veřejného zájmu ve srovnání s minulostí rozšířil a proces jeho prosazování se na jedné straně komplikuje a na druhé straně se zdokonaluje.“[25]

Veřejný zájem je možno vymezit i jako opak tzv. zájmu soukromého. Jedná se o pojem, který se používá ve smyslu tzv. neurčitých pojmů ve správním právu poměrně často, a to i přesto, že ho platná právní úprava výslovně obsahově nevymezuje. Dle Petra Průchy lze dovodit, že „jde o takový zájem, resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejně resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené nicméně alespoň rámcově determinovatelné okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost, popř. zájmy, u nichž jde o tzv. zájmy společnosti (celospolečenské zájmy).“[26] Dušan Hendrych vymezuje veřejný zájem ne jako abstraktní hodnotu, ale jako „výsledek rozsouzení mezi různými zájmy, jako kategorie, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen i s okolnostmi řešeného případu.“[27]

Právní předpisy se zpravidla v souvislosti s tím, co je veřejný zájem jako takový, vyjadřují v rámci jiného kontextu. Například zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje ustanovení § 80 odst. 1, dle kterého směřuje-li ústavní stížnost proti jinému zásahu orgánu veřejné moci, než je rozhodnutí, může Ústavní soud k odvrácení hrozící vážné škody nebo újmy, k zabránění hrozícímu násilnému zásahu nebo z jiného závažného veřejného zájmu, uložit orgánu veřejné moci formou předběžného opatření, aby v zásahu nepokračoval. Ústavní soud v této souvislosti nejenom podřazuje tomuto ustanovení konkrétní případy, ale svou činností rovněž zásady vztahující se k veřejnému zájmu hledá a nalézá.[28] Dalším ustanovením je např. § 22 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. Dle tohoto ustanovení lze věc bezúplatně převést pouze ve veřejném zájmu, anebo je-li bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí nebo stanoví-li tak zvláštní právní předpis.

Jiří Hoetzel k veřejným zájmům rovněž uvedl: „Zákon může upraviti činnost správních úřadů určením přesných skutkových podstat. Ale

---

[25] Goulli, R.: Veřejný zájem: pozitivní přístupy a stručné ekonomické teze. In Malý, I. (ed.): Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 10 – 11. ISBN 80-210-2236-1.

[26] Průcha, P.: Správní právo. Obecná část, Brno: Masarykova univerzita v Brně a nakladatelství Doplněk, 2004, s. 52 – 53. ISBN 80-210-3350-9.

[27] Hendrych, D. et al: Správní právo. Obecná část, Praha: C. H. Beck, 2003, s. 86. ISBN 80-7179-671-9.

[28] Pomahač, R.: Průvodce veřejnou správou, Praha: ISV nakladatelství, 1999, s. 144. ISBN 80-85866-42-0.

neobejde se bez pružných pojmů, protože by jinak nezvládl rozmanitost životních poměrů.“[29] Je zřejmé, že veřejný zájem jedním z těchto „pružných pojmů“ nepochybně je.

Tyto veřejné zájmy nesmí být v rozporu s platnými právními předpisy. Jelikož tyto veřejné zájmy souvisí nejen s režimem veřejného práva, ale i s postavením, posláním a úkoly orgánů veřejné moci, mohou být jejich posuzovateli i kvalifikovanými prosazovateli pouze orgány veřejné moci a tyto veřejné zájmy musí být orgány veřejné moci alespoň aprobovány.[30] V této souvislosti lze upozornit na dvě zásady. Pokud někdo veřejný majetek využívá sám, je jeho činnost podřízena veřejnému zájmu, který vyžaduje, aby dotyčný s veřejností jednal za „rozumných“ podmínek a jeho závazky ve vztahu k veřejnosti byly korektní. Zvýšených výsad a ochrany z důvodů veřejného zájmu však nepožívá soukromý podnik, a to ani tehdy, má-li veřejnost zájem na jeho zachování a dovozuje-li z něho své pohodlí, výhody či prospěch.[31] Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 19. března 1999 vyslovil názor, že „ne každý kolektivní zájem lze označit za veřejný zájem společnosti. Pojem ‚veřejný zájem‘ je třeba chápat vždy jako takový zájem, který je možno označit za obecně prospěšný zájem.“[32]

V širokém smyslu je veřejný zájem spjat s cíli, úkoly, jakož i účelem státu a strukturálními principy demokracie. V tomto pojetí je veřejný zájem totožný s pojmem „obecného blaha“. Lze se však setkat s názorem, zejména německých státovědců, dle kterého není dostatečně přesné synonymní používání těchto pojmů, jelikož pojem obecného blaha má širší význam a k jeho dosažení není nezbytný státní zásah. Pojem veřejného zájmu má rozsah užší, jelikož zahrnuje pouze ty komponenty veřejného blaha, které „samoregulující společenské mechanismy nedostatečně zajišťují nebo chrání, je tu proto nezbytná státní intervence. Správní právo se zabývá právě těmi chráněnými veřejnými zájmy, jejichž zabezpečení vyžaduje aktivitu orgánů veřejné správy. Obecné blaho tvoří tak zpravidla konglomerát jak autonomně soukromě, tak státně zajišťovaných zájmů.“[33]

Uplatňovat a chránit veřejný zájem je úkolem veřejné správy, kterou Jaroslav Pošvář charakterizoval následovně: „Veřejnou správou je tedy rozuměti správu záležitostí státu, veřejných svazků a jiných subjektů, prováděnou příslušnými orgány, jež se řídí právním řádem a v oboru volné úvahy objektivními postuláty správy státu či postuláty správy veřejných

---

[29] Hoetzel, J.: Zájmy veřejné. In Hoetzel, J., Weyr, F. et al: Slovník veřejného práva československého, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 577 –578.
[30] Průcha, P.: Správní právo. Obecná část, Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2004, s. 53. ISBN 80-210-3350-9.
[31] Pomahač, R.: Průvodce veřejnou správou, Praha: ISV nakladatelství, 1999, s. 144. ISBN 80-85866-42-0.
[32] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 3. 1999, sp. zn. 31 Ca 71/98 - 26.
[33] Grospič, J.: Stát a veřejný zájem v konstitucionalistice a ústavním právu. In Jirásková, V. (ed.): Konference 2001. Český stát a vzdělanost, Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 332 - 335. ISBN 80-246-0491-4.

svazků a jiných subjektů…S hlediska ryze právního… tu se pak jeví veřejná správa jako tvorba druhotných norem.“[34] V období socialismu byla veřejná správa označována správou státní. Tato správa vykonávaná orgány státu v sobě absorbovala veškerou správu věcí veřejných. Tímto postojem se dávalo najevo, že pouze stát a jeho orgány jsou oprávněné a způsobilé dbát o veřejný zájem a o obecné blaho, čímž došlo k popření možnosti existence občanské společnosti, která se vyznačuje rovněž tím, že správu věcí veřejných mohou vykonávat i jiné subjekty než stát. Dnes přestal být stát jediným nositelem veřejné správy a tyto úkoly jsou částečně delegovány na jiné nositele veřejné správy.[35] V současné době se veřejnou správou rozumí jednak správa státní a jednak tzv. samospráva. V organizačním pojetí rozumíme veřejnou správou soustavu subjektů a vykonavatelů veřejné správy.[36] Orgánem ochrany veřejného zájmu tak může být každý orgán veřejné správy, tj. státní správy i samosprávy.

V oblasti práva životního prostředí někdy vlivem střetu zájmů soukromých s veřejnými dochází k činnosti, jež je nutné řešit v rámci správního řízení, jelikož veřejný zájem na zachování cenných přírodních zdrojů je nadřazen soukromým zájmům hospodářským, přičemž vlastníci jsou povinni tento stav respektovat. V této souvislosti lze upozornit na judikát Vrchního soudu v Praze ze dne 14.1.1997, č.j. 7 A 185/94 – 23, dle kterého "právní úprava odpovědnosti za správní delikty právnických či fyzických osob spadá do oblasti práva veřejného; jejím cílem je zajistit dodržování povinností stanovených zákonem na ochranu hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem, a postihovat protiprávní jednání, jež je v rozporu se zájmy společnosti, je společensky škodlivé nebo nebezpečné. Odpovědnosti za správní delikt v oboru práva veřejného se nelze zásadně vyhnout poukazem na smluvní či jiné ujednání mezi účastníky soukromoprávního vztahu ani poukazem na porušení povinností ze strany jiného subjektu." Ve vztahu k obcím současně uvádím, že dle rozsudku Vrchního soudu v Praze, č.j. 7 A 38/97 lze sankční odpovědnost podle ustanovení § 88 odst. 1, 2 zákona ČNR č. 114/1992 Sb. vyvodit proti každé právnické osobě, která se dopustí protiprávního jednání na úseku ochrany přírody a krajiny, tedy i proti obci, a to bez ohledu na skutečnost, zda k protiprávnímu jednání právnické osoby došlo při výkonu podnikatelské činnosti či nikoli.

6. K NĚKTERÝM OMEZENÍM VLASTNICKÉHO PRÁVA SOUVISEJÍCÍM SE STŘETEM ZÁJMŮ S ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍM

V předchozích kapitolách bylo uvedeno, že vlastnické právo vyjadřuje právo vlastníka pozemek svobodně užívat, požívat a disponovat s ním.

---

[34] Pošvář, J.: Obecné pojmy správního práva, Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946, s. 29.
[35] Hendrych, D. et al: Správní právo. Obecná část, Praha: C. H. Beck, 2003, s. 4-5. ISBN 80-7179-671-9.
[36] Průcha, P.: Správní právo. Obecná část, Brno: Masarykova univerzita v Brně a nakladatelství Doplněk, 2004, s. 46-48. ISBN 80-210-3350-9.

K omezení vlastnického práva k pozemku ve veřejném zájmu dochází na základě zákona a se zachováním základních lidských práv. Současně je charakteristický nárůst omezení vlastníků související se snahou o ochranu životního prostředí. Obec v rámci své samostatné působnosti vystupuje jako jiný soukromoprávní vlastník, avšak s tím, že výkon jejího vlastnického práva, nakládání s jejím majetkem, podléhá kontrole, zda je majetek užíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti dle ust. § 38 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších změn a doplňků. Vzhledem k existenci smíšeného modelu veřejné správy, kdy se v rámci obce rozlišuje mezi její přenesenou a samostatnou působností, vyplývá pro vlastnictví obcí a nakládání s jejím majetkem další specifikum. Při výkonu státní správy, např. s ohledem k výkonu státní správy lesů, vystupují obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Velmi často je v této souvislosti poukazováno na tu skutečnost, že při správním řízení mnohdy dochází k tomu, že orgány veřejné správy (zejména menší obce) stále rozlišují samostatnou a přenesenou působnost nedůsledně. Účastníci správního procesu jsou si ve svých právech a povinnostech rovni, obec je tedy účastníkem tohoto řízení jako každý jiný a správní orgán musí s obcí nakládat jako s každým jiným subjektem. Proč tomu tak často není, uvádí Eva Hamplová z Kanceláře veřejného ochránce práv, dle které je celá situace přehlednější po dosazení konkrétních osob. Jako správní orgán vystupuje především obecní úřad, případně některý z jeho odborů, tedy konkrétní úředníci, kteří jsou pověřeni výkonem státní správy na určitém úseku. Obec, jako jednotka samosprávy, je ve správních řízeních reprezentována pověřenou osobou. Tato pověřená osoba je však rovněž součástí obecního úřadu a může se stát, že je i úředníkem téhož odboru, který je k rozhodnutí věci příslušný. Důvodem je například odbornost tohoto úředníka a erudovaný náhled do dané problematiky. K prolínání státní správy a samosprávy tak dochází zejména v osobní rovině, kdy se v rámci správních řízení ocitají osoby, které spolu běžně spolupracují a jsou navzájem propojeny organizačními vazbami. Ve správních řízeních je na ně ovšem kladen požadavek oproštění se od této skutečnosti a reprezentování zájmů souvisejících s jejich pozicí. Tento příklad je typický zejména pro menší obce, kde je méně početné personální obsazení obecního úřadu, což způsobuje kumulaci výkonu více oblastí veřejné správy u jedné úřední osoby.[37]

Vzhledem k rozsáhlosti této problematiky jsem si pro účely tohoto příspěvku vybrala střet zájmů a v jeho důsledku omezení vlastnického práva, který pro vlastníky vyplývá z lesního zákona.

---

[37] Hamplová, E.: Výkon přenesené působnosti v podmínkách smíšeného modelu veřejné správy. Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. In Kadečka, S., Havlan, P., Valachová, K. (eds.): Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Sborník z 4. letní mezinárodní konference / workshopu, Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 229-230. ISBN 978-80-210-4784-6.

Právní úprava, která zajišťovala ochranu lesa, existovala na našem území již v polovině 19. století. Zákon č. 250 ř. z. z roku 1852 ukládal vlastníkovi pozemku například povinnost řádného hospodáře nebo provádění opatření proti škůdcům či požárům, povinnost strpět na základě správního rozhodnutí dopravu dříví přes pozemek, jakož i možnost správního orgánu stanovit na základě žádosti obce nucenou správu lesa.[38] Ve vztahu k územním samosprávným celkům je kuriózním příkladem, nasvědčujícím soudobé nehospodárnosti obcí, císařský patent Marie Terezie, kterým byla nucena chránit lesy, a to především lesy obecní, před svými vlastníky – obcemi, které v nich nehospodařily řádně. V důsledku tohoto patentu byla pravomoc obcí okleštěna natolik, že obce nesměly bez povolení „vrchnosti" ve svých lesích skácet ani strom.[39]

Současný zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „lesní zákon"), ve znění pozdějších předpisů, v ustanovení § 1 vymezuje svůj účel, kterým je kromě předpokladů pro zachování lesa, plnění všech jeho funkcí, péči o les a jeho obnovu jako národního bohatství, které tvoří nenahraditelnou složku životního prostředí, také podpora trvale udržitelného hospodaření v něm. V souvislosti s těmito cíli lesní zákon obsahuje řadu povinností a omezení, z nichž některé jsou uloženy právě vlastníkům pozemků určených k plnění funkcí lesa.

Co se týká vlastnického práva k lesním pozemkům, lesní zákon obsahuje speciální úpravu týkající se hospodaření a nakládání s lesy ve vlastnictví státu v ustanovení § 4. Zákon neobsahuje speciální úpravu pro lesy ve vlastnictví obcí, pouze se o této kategorii zmiňuje v ustanovení § 24 v souvislosti s lesními hospodářskými plány. V této souvislosti je uvedeno, že pro státní lesy a lesy ve vlastnictví obcí je závazným ustanovením kromě jiného též minimální plošný rozsah výchovných zásahů v prostorech do 40 let věku.

Omezení a povinnosti vlastníka lesa lze rozdělit do několika oblastí:

1. Povinnosti a omezení preventivního charakteru.

2. Povinnosti evidence, které spočívají v povinnosti vlastníků pozemků určených k plnění funkcí lesa do 30 dnů ode dne uzavření smlouvy oznámit orgánu státní správy lesů vznik nájmu, podnájmu nebo výpůjčky lesních nebo jiných pozemků, jestliže trvají nebo mají trvat méně než pět let. Ustanovení § 12 odst. 2 dále pro tuto smlouvu obligatorně předepisuje písemnou formu, jinak by byla neplatná.

---

[38] Průchová, I., Chyba, J.: Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 15-16. ISBN 80-210-1959-X.

[39] Havlan, P.: Vývoj, stav a perspektivy právní úpravy majetku územních samospráv v České republice. In Radvan, M., Mrkývka, P. (ed.): Financování územní samosprávy ve sjednocující se Evropě. Sborník 1. Mezinárodního právnického symposia (Brno 12.9.2003), Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-3677-X.

Z uvedeného vyplývá, že orgán státní správy lesů nutně nemusí mít informace o nájmech, podnájmech či výpůjčkách přesahujících pět let.

3. Odnětí pozemků a omezení jejich využívání – pro snížení počtu odnímání pozemků určených k plnění funkcí lesa použil zákonodárce nástroje ekonomické, jelikož trvalé i dočasné odnětí je vázáno na poplatky. Z těchto poplatků připadá 40 % obci, na jejímž katastrálním území k tomuto odnětí došlo, 60 % náleží Státnímu fondu životního prostředí.

4. Reparace škod.

5. Plánované hospodaření v lese.

6. Technika hospodaření v lese. V této oblasti omezení jde zejména o to, že uživatel lesa není oprávněn si při hospodaření v lese počínat libovolně, ale zákon ve svých ustanoveních § 31 a 35 vedle obecné povinnosti řádného hospodaření stanovuje celou řadu dalších konkrétních povinností.[40]

Podrobněji se budu zabývat některými aspekty těchto omezení.

Prevenci lze spatřit v ustanovení § 11 odst. 1 lesního zákona, dle kterého si musí každý počínat tak, aby nedocházelo k ohrožování nebo poškozování lesů, jakož i objektů a zařízení sloužících hospodaření v lese. Tato zásada vyplývá i z ustanovení § 415 občanského zákoníku. Dále je vlastník povinen usilovat při hospodaření v lese o to, aby nepoškozoval zájmy jiných vlastníků lesů. Specifická povinnost spočívá v zachování funkcí lesa a genofondu lesních dřevin. Zajímavé se jeví preventivní ustanovení § 22 odst. 1 zákona o lesích, dle kterého jsou vlastníci nemovitostí nebo investoři staveb a zařízení povinni provést na svůj náklad nezbytně nutná opatření, kterými jsou nebo budou jejich pozemky, stavby a zařízení zabezpečeny před škodami způsobenými zejména sesuvem půdy, padáním kamenů, zastíněním a lavinami z pozemků určených k plnění funkci lesa, přičemž tato opatření jsou oprávnění provést i na pozemcích určených k plnění funkce lesa. Vlastník těchto pozemků je povinen provedení opatření strpět. Analogické povinnosti ukládají vlastníkům lesa i jiná ustanovení lesního zákona – např. ust. § 32 odst. 6 (vlastník lesa je povinen hospodařit v lese tak, aby jeho činností nebyly ohroženy lesy sousedních vlastníků), příp. ust. § 35 (meliorace a hrazení bystřin v lesích). Dle Ivany Průchové není vztah těchto ustanovení vůči § 22 odst. 1 vztahem generality a speciality, z čehož by plynula derogace jednoho ustanovení druhým, ale vztahem subsidiarity. Vlastník lesa má nepochybně povinnost řádně v lese hospodařit. V rámci této povinnosti lze vysledovat i přiměřený rozsah činností, které směřují k ochraně sousedních nemovitostí. Poněkud odlišný rozsah povinností lze

[40] Průchová, I., Chyba, J.: Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 77-86. ISBN 80-210-1959-X.

očekávat od vlastníků ostatních nemovitostí, kteří mohou být lesem ovlivněny, po kterých lze požadovat jen takový rozsah činností, které řádné hospodaření v lese přesahují. Vzhledem k tomu, že i v případě řádného hospodaření v lese může dojít k ohrožení svou povahou mimořádnému, jako jsou havárie, padání kamenů, laviny, sesuvy půdy aj., vztahuje se odpovědnost vlastníků přilehlých nemovitostí právě na toto ohrožení, které v sobě mnohdy obsahuje prvek havárie.[41]

Tato otázka byla řešena i v judikátu Nejvyššího soudu ČR, č.j. 25 Cdo 2183/2001, dle kterého nebylo-li nebezpečí vzniku škody hrozící pádem zvětralého skalního masívu řešeno postupem podle ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, je třeba při posuzování zbytečnosti nákladů vynaložených účastníkem na odstranění skály zvažovat jako předběžnou otázku i to, zda účastník nebyl povinen takový náklad vynaložit při plnění povinnosti generální prevence podle § 415 obč. zák. Nejvyšší soud v tomto smyslu rozhodl v řízení žalobce Lesů ČR, s.p., proti České republice - Ministerstvu pro místní rozvoj ČR, o zaplacení částky ve výši 470.000,- Kč, kterou žalobce vynaložil na základě rozhodnutí správního orgánu, které bylo následně zrušeno. V posuzovaném případě bylo zjištěno, že žalobce vynaložil částku 470.000,- Kč na odstranění zvětralého skalního masivu, který se nacházel na pozemku určeném k plnění funkcí lesa ve vlastnictví státu, s nímž je svěřeno nakládání žalobci podle §4 odst.1 zákona o lesích, a který odtud ohrožoval sousední nemovitost. Učinil tak v reakci na rozhodnutí správního orgánu, jímž mu byla taková povinnost uložena, které však bylo později pro nezákonnost zrušeno. Lze tedy dovodit, že v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím orgánu státu se o tuto částku snížil majetkový stav žalobce. Toto snížení majetkového stavu lze ovšem za škodu považovat pouze tehdy, jestliže bylo vynaložení částky k odstranění skalního masivu zbytečné, tj. jestliže k takovému jednání nebyl žalobce povinen, a to ani z jiného důvodu, než který vyplýval z obsahu nezákonného rozhodnutí. Odvolací soud tedy správně dovodil, že povinnost žalobce odstranit předmětný skalní masiv nelze vyvozovat z ustanovení §22 odst.1 zákona č.289/1995 Sb., o lesích, podle nějž povinnost zabezpečit nemovitosti před škodlivými vlivy z lesních pozemků lze rozhodnutím správního orgánu uložit vlastníkům ohrožených nemovitostí, nikoliv vlastníkům lesních pozemků. Právní úprava státní správy lesního hospodářství vytváří významné možnosti ingerence státu do vztahů vznikajících při užívání lesa. Tato úprava státní správy v oblasti hospodaření s lesy, sledující především zájem na ochraně lesa, však neznamená, že by vlastník lesního pozemku, případně nájemce či právnická osoba, jíž je podle ustanovení §4 odst. 1 zákona o lesích svěřeno nakládání s lesy ve vlastnictví státu (jak tomu je v dané věci), byl zbaven povinností, které mu plynou z obecného právního předpisu - občanského zákoníku. Podle § 415 občanského zákoníku je každý povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí. Toto ustanovení ukládá prevenční povinnost i vlastníku pozemku ve vztahu k

[41] Tamtéž, s. 79-80.

vlastníkům sousedních nemovitostí. Z uvedeného je zřejmé, že nebylo-li v posuzovaném případě nebezpečí vzniku škody hrozící pádem zvětralého skalního masívu řešeno postupem podle §22 odst. 1 zákona č.289/1995 Sb., o lesích, je třeba při posuzování zbytečnosti nákladů vynaložených žalobcem na odstranění skály (tj. v otázce vzniku škody) zvažovat jako předběžnou otázku i to, zda žalobce nebyl povinen takový náklad vynaložit při plnění povinnosti generální prevence podle § 415 občanského zákoníku. Nejvyšší soud tedy dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že odvolací soud se věcí z tohoto pohledu nezabýval, je předčasný jeho závěr o tom, že žalobci v důsledku nezákonného rozhodnutí správního orgánu vznikla škoda, neboť vychází z neúplně zjištěného skutkového stavu věci.

Co se týká plánovaného hospodaření v lese, zde je nutné upozornit na to, že současný zákon o lesích zná tři typy dokumentů pro plánování lesního hospodářství. Jedná se o oblastní plány rozvoje lesů, lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy. Oblastní plány rozvoje lesů, upravené v ustanovení § 23 lesního zákona, jsou metodickým nástrojem státní lesnické politiky, které doporučují zásady hospodaření v lesích. Lesní hospodářské plány se zpracovávají zpravidla na deset let a jsou nástrojem vlastníka lesa. Obligatorně je zpracování těchto plánů stanoveno pro právnické osoby, kterým je svěřeno nakládání se státními lesy, ostatní právnické a fyzické osoby, které vlastní více než 50 ha lesa v obvodu územní působnosti schvalujícího orgánu státní správy lesů. Fakultativně je možnost jejich zpracování stanovena pro ty, kteří vlastní méně než 50 ha lesa. Lesní hospodářské osnovy jsou zpracovávány těmi fyzickými a právnickými osobami, které vlastní lesy o menší výměře než je 50 ha, pokud už pro ně není zpracován lesní hospodářský plán. Součástí plánovaného hospodaření v lese jsou považovány také změny lesních hospodářských plánů a inventarizace lesů, při které se zjišťuje skutečný stav lesa. V souvislosti s inventarizací má vlastník povinnost nejen strpět provádění potřebných úkonů s inventarizací lesů spojených, ale rovněž poskytovat nezbytné údaje orgánům státní správy lesů.[42] Podrobnosti stanoví vyhláška č. 84/1996 Sb., o lesním hospodářském plánování. Konkrétní případ střetu zájmů v rámci plánovaného hospodaření v lese lze ukázat na judikovaném případu Nejvyššího správního soudu, č.j. 3 As 48/2008 – 113, ze dne 12.8.2009. Jednalo se o případ, kdy žalované Ministerstvo životního prostředí jako stěžovatel napadá rozsudek Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce – Lesů ČR, s.p., a potvrdil rozhodnutí Správy chráněné krajinné oblasti (CHKO) Jeseníky, jímž správní úřad I. stupně vydal nesouhlasné závazné stanovisko podle § 4 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též "zákon o ochraně přírody a krajiny") ke schválení

[42] Ustanovení § 28 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších změn a doplňků.
Blíže viz Průchová, I., Chyba, J.: Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 83-85. ISBN 80-210-1959-X.

žalobcem předloženého lesního hospodářského plánu pro Lesní hospodářský celek Jeseník s účinností ode dne 1. 1. 2007 do 31. 12. 2016. Důvodem nesouhlasu byla podle odůvodnění správního rozhodnutí prvního stupně skutečnost, že Správa CHKO Jeseníky opakovaně vyjádřila požadavek na promítnutí redukce borovice kleče a olše zelené podle plánu péče o zvláště chráněná území, nacházející se v rámci lesního hospodářského celku Jeseník, do návrhu konkrétních hospodářských opatření tak, aby byla redukce kleče možná, přičemž v lesním hospodářském plánu, předloženým žalobcem, se redukce kleče objevuje pouze v popisu porostních skupin, ale není umístěna jako těžba s plošným vyjádřením. Cílem právní úpravy lesního hospodářského plánování je rovněž pokrytí všech lesů na území ČR některým z plánovacích nástrojů (lesní hospodářský plán nebo lesní hospodářská osnova), a to bez ohledu na jejich výměru nebo vlastníka. Při hospodaření v lesích je vlastník lesa vedle lesního zákona a prováděcích právních předpisů povinen dodržovat povinnosti stanovené zákonem č. 114/1992 Sb., jelikož les je ex lege významným krajinným prvkem, který má důležitou funkci pro uchování ekologické stability krajiny. Proto je jednou z podmínek schválení lesního hospodářského plánu závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Orgán státní správy lesů přitom může lesní hospodářský plán schválit pouze tehdy, pokud není v rozporu s ostatními právními předpisy, zejména se zákonem č. 114/1992 Sb. Pokud vlastník lesa hospodaří bez schváleného lesního hospodářského plánu (či bez převzaté lesní hospodářské osnovy), je povinen si vyžádat závazné stanovisko ke každému pěstebnímu nebo těžebnímu zásahu, s výjimkou nahodilé těžby. Z případu vyplynulo, že žalobce kleč v posuzovaném území nerozšiřuje, jedná se o historickou výsadbu z období konce 19. století až do 50. let 20. stol. Nejvyšší správní soud vyslovil v této věci názor, že odstranění existujících porostů kleče z důvodu ochrany přírody je změnou již existujícího stavu dochovaného životního prostředí v zájmu ochrany přírody, která vede ke zlepšování přírodního prostředí. Pokud však nebyl žalobce k odstranění kleče povinen, nemůže být skutečnost, že tato redukce nebyla promítnuta do návrhů těžeb u jednotlivých porostů, ale žalobcem toliko popsána výše uvedeným způsobem v lesním hospodářském plánu, důvodem k nevydání souhlasného závazného stanoviska podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tím, že orgán ochrany přírody opřel své rozhodnutí o důvody, které zákon o ochraně přírody a krajiny nepřipouští, zatížil své rozhodnutí nezákonností. Městský soud v Praze proto nepochybil, pokud rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

7. ZÁVĚR

Článek se zabýval vlastnictvím z obecného pohledu, přičemž důraz byl kladen zejména na majetek územních samosprávných celků. Bylo vymezeno veřejné vlastnictví a poukázáno na specifika, se kterými se lze v rámci majetku obcí v platné právní úpravě setkat. Z uvedeného vyplývá, že problematika vlastnictví územních samosprávných celků není v současné době v právní úpravě řešena zcela uspokojivě. S odkazem na doporučení Petra Havlana se jeví vhodnější přijetí samostatného zákona, který by tuto

oblast upravoval, podobně jako je tomu u majetku státního. Zřejmý problém v současné právní úpravě lze vysledovat v její nekoncepčnosti, kdy právní úprava není ucelená a dostatečně logicky provázaná, což ve svém důsledku vede i k obtížné aplikovatelnosti této úpravy. Takový zákon o majetku územních samosprávných celků by mohl upravit základní instituty a základní pravidla pro hospodaření a nakládání s tímto majetkem. Domnívám se, že přijetím tohoto zákona by došlo k zvýšení míry předvídatelnosti chování územních samosprávných celků v majetkoprávní oblasti. Lze jen podtrhnout, že tato předvídatelnost je z hlediska ochrany tohoto typu veřejného majetku jev vysoce žádoucí.[43]

V článku bylo poukázáno na postavení obce při střetech zájmů. Vzhledem k tomu, že velmi často dochází ke střetu zájmů soukromých s veřejnými, je nutné upozornit na tu skutečnost, že postavení obcí je specifické také v tom, že obce při své samostatné působnosti reprezentují zájmy svých občanů, svým způsobem se tedy jedná rovněž o zájem veřejný, i když omezený na území dané obce. V článku byl rovněž pokus o vymezení veřejného zájmu, což je úkol nelehký i proto, že musí být vždy posuzován s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu.[44]

V neposlední řadě bylo zohledněno možné omezení vlastnického práva, ke kterému vlivem střetu zájmů veřejných a soukromých dochází. Pro účely tohoto příspěvku byla vybrána oblast některých možných omezení plynoucích z lesního zákona.

Literature:

- Fastr, P., Čech, J.: Zákon o pozemních komunikacích s komentářem a prováděcími předpisy, Praha: Linde Praha, a.s., 239 s. ISBN 978-80-7201-635-8.
- Havlan, P.: Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě, Praha: Linde Praha, a.s., 2008, 318 s. ISBN 978-80-7201-708-9.
- Havlan, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, Praha: C. H. Beck, 2008, 306 s. ISBN 978-80-7179-617-6.

---

[43] Havlan, P.: Vývoj, stav a perspektivy právní úpravy majetku územních samospráv v České republice. In Radvan, M., Mrkývka, P. (ed.): Financování územní samosprávy ve sjednocující se Evropě. Sborník 1. Mezinárodního právnického symposia (Brno 12.9.2003), Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-3677-X.

[44] Hamplová, E.: Výkon přenesené působnosti v podmínkách smíšeného modelu veřejné správy. Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. In Kadečka, S., Havlan, P., Valachová, K. (eds.): Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Sborník z 4. letní mezinárodní konference / workshopu, Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 230. ISBN 978-80-210-4784-6.

- Havlan, P.: Veřejný majetek, Brno: Masarykova univerzita, 2008, 169 s. ISBN 978-80-210-4742-6.
- Hácha, E., Havelka, J.: Slovník veřejného práva československého. Sv. IV., Brno: Polygrafia – Rudolf Rohrer, 1938, 995 s.
- Hendrych, D. et al: Právnický slovník, Praha: C. H. Beck, 2003, 1320 s. ISBN 80-7179-740-5.
- Hendrych, D. et al: Správní právo. Obecná část, Praha: C. H. Beck, 2003, 793 s. ISBN 80-7179-671-9.
- Heyrovský, L.: Dějiny a systém soukromého práva římského, Bratislava: Právnická fakulta UK v Bratislavě, 1929, s. 656 s.
- Hoetzel, J., Weyr, F. et al: Slovník veřejného práva československého, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, 1098 s.
- Janovský, J.: Teorie veřejného vlastnictví (Příspěvek k studiu právního řádu veřejného statku v Československu, Francii a Německu), Praha: Nákladem knihovny sborníku věd právních a státních, 1927, 124 s.
- Jirásková, V. (ed.): Konference 2001. Český stát a vzdělanost, Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, 359 s. ISBN 80-246-0491-4.
- Kadečka, S., Havlan, P., Valachová, K. (eds.): Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Sborník z 4. letní mezinárodní konference / workshopu, Brno: Masarykova univerzita, 2008, 596 s. ISBN 978-80-210-4784-6.
- Knapp, V. et al: Občanské právo hmotné. Svazek I. 3, Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002, 471 s. ISBN 80-86395-31-6.
- Malý, I. (ed.): Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999, 214 s. ISBN 80-210-2236-1.
- Plíva, S.: Hospodaření s majetkem státu, Praha: C. H. Beck, 2004, 366 s. ISBN 80-7179-811-8.

- Poláková, Z.: Příspěvkové organizace 2006. Praha: ASPI, a.s., 2006. ISBN 80-7357-191-9.
- Pomahač, R.: Průvodce veřejnou správou, Praha: ISV nakladatelství, 1999, 246 s. ISBN 80-85866-42-0.
- Pošvář, J.: Obecné pojmy správního práva, Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946, 103 s.
- Průcha, P.: Správní právo. Obecná část, Brno: Masarykova univerzita v Brně a nakladatelství Doplněk, 2004, 360 s. ISBN 80-210-3350-9.
- Průchová, I., Chyba, J.: Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, 185 s. ISBN 80-210-1959-X.
- Radvan, M., Mrkývka, P. (ed.): Financování územní samosprávy ve sjednocující se Evropě. Sborník 1. Mezinárodního právnického symposia (Brno 12.9.2003), Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-3677-X.
- Rektořík, J., Šelešovský, J. et al: Příručka pro zastupitele měst a obcí. Územní samospráva v ČR, SR a Rakousku, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999, 174 s. ISBN 80-210-2254-X.
- Tilsch, E., Svoboda, E.: Občanské právo (část všeobecná), Praha: Všehrd, 1925, s. 146.

Contact – email
d.strejckova@gmail.com

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

ŘEŠENÍ STŘETU ZÁJMŮ V ÚZEMÍ Z HLEDISKA ZÁKONA O MYSLIVOSTI (2001)

ZDENĚK TESNER

Ministerstvo zemědělství, Česká republika

Abstract in original language
Tato práce je zaměřena na řešení střetů v území z hlediska právní úpravy myslivosti (podle zákona o myslivosti z roku 2001). Tato úprava je založena na vlastnickém právu k honebním pozemkům, ale právo myslivosti může být v některých případech v rukou jiných osob. Ovšem množství zájmů angažovaných v oblasti myslivosti je mnohem širší, protože se toho dotýkají i otázky ochrany životního prostředí (například konflikt mezi potřebami živočichů a rostlin), zemědělského a lesnického hospodaření a další. Hlavní pozornost je pak věnována procesu prohlašování pozemků za nehonební.

Key words in original language
Myslivost; Zákon o myslivosti (2001); honební pozemky.

Abstract
This work is focused on the solution of the conflicts in country in the legal regulation of hunting and wild animal wellfare (by Hunting Act 2001). This regulation is built up on the right of property to the hunting allotments, but right of hunting could be constitutioned for different people. Amount of interests engaged in the hunting area is much more higher, because it is touching enviromental questions (for example conflicts between animals and plants requirements), wood and agricultural management and others. Main attention is orientated on the procedure of change of legal status of pieces of land to the nonhuntings.

Key words
Hunting; hunting act (2001); hunting allotment.

Téma střetu zájmů v území a jejich řešení přímo vybízí k tomu, aby byl zmíněn zákon o myslivosti. Právní úprava myslivosti je odvozena z honitby, respektive k ní příslušejícího honebního společenstva, jako základní organizační jednotky myslivosti. Myslivost lze vyjma zákonem stanovených výjimek provozovat právě jen v honitbách, honební společenstvo pak je sdružením vlastníků honebních pozemků tvořících spolu s přidruženými pozemky honitbu. Zákon předpokládá, že všechny honební pozemky, tedy všechny pozemky vyjma těch, jenž zákon za nehonební taxativně označuje, budou začleněny do některé z honiteb, buď jako pozemky tzv. vlastní nebo přidružené. Pozemky jako místa přirozeného výskytu zvěře a právní vztahy k nim tedy tvoří neodmyslitelnou součást mysliveckého práva.

Již z uvedeného je zřejmé, že možných ohnisek střetů se zde vyskytuje nemálo, neboť zájmů, a to někdy velmi různorodých se na úseku myslivosti

potkává právě tolik. Z těch nejvýznamnějších je třeba uvést na prvním místě vlastníky honebních pozemků, z nichž největší je stát vykonávající svá práva prostřednictvím zejména Lesů ČR s.p., Vojenských lesů a statků s.p. a Pozemkového fondu ČR, a.s. Zájmy vlastníků nejsou z různých důvodů homogenní, někteří vlastníci preferují zájmy myslivosti, jiní ekonomické využití. Za zájmy vlastníků pozemků v užším smyslu se označují ty zájmy, jenž chtějí provozovat myslivost v jiné podobě, než podle současného zákona o myslivosti (menší výměra honiteb, větší osobní participace) případně nechtějí, aby se na jejich pozemcích vůbec myslivost provozovala.

Obvykle v opozici proti vlastníkům stojí zájmy mysliveckých sdružení zastřešovaných Českomoravskou mysliveckou jednotou (ČMMJ). Myslivecká sdružení na rozdíl od Honebních společenství nejsou obvykle tvořena vlastníky honebních pozemků, ale aktivními myslivci, kteří si od honebních společenství honitby pronajímají. Lze konstatovat, že myslivecká lobby hájící zájmy ČMMJ patří mezi v Parlamentu mezi ty nejstálejší a nejvlivnější. Dále nelze opomínat ani zájmy osob provozujících zemědělskou výrobu, ať již na vlastních pozemcích a nebo, většinou, na pronajatých plochách.

Samostatnou kapitolu tvoří zájmy environmentálně zaměřených nevládních organizací. Některé z nich se zaměřují na ochranu zvířat, jiné naopak prosazují výrazné zvýšení odlovů zvěře z důvodů ochrany rostlin před okusem. Třetím významným zaměřením bývá snaha o redukci jakýchkoliv lidských zásahů do ekosystému. Není neobvyklé, když jedna a tatáž organizace zastává více z uvedených postojů. Ovšem tam, kde tyto organizace nehájí něčí konkrétní zájem, je třeba ocenit jejich přínos při řešení problémů, neboť mimo jiné dokáží přivést pozornost veřejnosti k aktuálním otázkám.

Své zájmy v této oblasti má i veřejnost jako taková, a to nejen proto, že Ústavní soud prohlásil ve svém nálezu Pl. 34/03 (49/2007 Sb.) myslivost za činnost prováděnou ve veřejném zájmu z důvodů potřeby obhospodařovat přírodní bohatství státu ve smyslu čl. 7 Ústavy. Nepochybně je zde dán mezi jinými zájem na ochraně zdraví a majetku, neboť při výkonu myslivosti dochází k manipulaci s výkonnou střelnou zbraní na místech veřejnosti přístupných. Do zájmu nejširšího okruhu osob jistě lze zařadit také možnost efektivního souběžného využívání pozemků pro potřeby myslivosti s potřebami zemědělské a lesnické výroby, volnočasovými aktivitami a v neposlední řadě mají tyto pozemky sloužit i jako součást ekosystému krajiny. V této souvislosti stojí za zmínku, tedy i za ochranu myslivost jako součást kulturního dědictví.

Aktuální oblasti střetů

V posledních letech vzrůstá počet a intenzita sporů o škody způsobované zvěří, zejména tzv. okusem stromů a jiných rostlin a spásáním polních plodin, ale v menší míře se to týká i ztrát na domácím a hospodářském zvířectvu a poškozování drobných hospodářských staveb (plotů, ohrad).

Příčin tohoto stavu je více, jednak dlouhodobě stoupají početní stavy vysoké a černé zvěře, druhak lidská činnost stále více narušuje přirozený habitat a denní režim zvěře, a na závěr nelze vynechat ani změnu ve způsobech zemědělského využívání polností.

Nárůst početních stavů zvěře je do určité míry způsoben zlepšením stavu životního prostředí v České republice, ale nemenší roli hrají rovněž další faktory společné i vyspělým evropským zemím, kde dochází k obdobným jevům. Obvykle se za jejich příčinu označuje vývoj urbanistických trendů, kdy se stále větší podíl obyvatel koncentruje v okolí sídelních center, kdežto hustota zalidnění zbytku krajiny klesá. Nezanedbatelný vliv na tento vývoj mají samotní myslivci, kteří vzhledem k hospodářské výhodnosti, preferují spíše poplatkový odstřel trofejních kusů (samců), než odlov přírůstku a nositelek přírůstku (samic a mláďat) na zvěřinu, který je pro redukci stavů přemnožené zvěře vhodnější.

Změny charakteru lidské činnosti v krajině pak mají vliv nejen na počet škůdců, ale i na intenzitu následků jejich činnosti. Rostoucí obliba venkovních volnočasových aktivit (čtyřkolky, jezdectví, paintball, geocaching), ovlivňuje denní režim zvěře, jenž je nucena se po větší část dne skrývat v houštinách a mladých porostech, kde okusování stromků způsobuje závažnější škody. Obdobným způsobem působí i změna osevních programů, kdy začínají dostávat přednost energeticky bohaté porosty (kukuřice), které stojí na polích mnohdy až do zimních měsíců a tak poskytují zvláště černé zvěři úkryt i potravu po dlouhá období přímo v polích. V souvislosti s tímto spolu s probíhajícími klimatickými změnami byly i na území ČR zaznamenány až tři vrhy černé zvěře za rok, což přispívá taktéž ke kvantitativnímu nárůstu škod.

Řešení výše zmíněných problémů spočívá v užší spolupráci mezi provozovateli zemědělské výroby, osobami vykonávajícími právo myslivosti a vlastníky pozemků. Nejméně problémů je pak tam, kde všechny tyto atributy náleží jednomu a témuž subjektu. Právní nástroje či výkon pravomocí státní správy mohou jen tomuto řešení napomoci, avšak aktivnějších zásahů je lépe se zdržet vyjma případů, kdy dochází k aktuálnímu výskytu rozsáhlých škod.

Za bez nadsázky esenciální pak je třeba označit střety, v nichž jde o samotnou existenci některé z honiteb. Tyto střety se obvykle odehrávají mezi vlastníky honebních pozemků a osobami, které na nich mají svěřeno právo výkonu myslivosti. Z těchto vlastníků jsou nejčastěji v konfliktech účastní ti, jenž jsou vyloučeni z podílu na výkonu myslivosti. Stává se tak z důvodů nedostatečné výměry jeho pozemků, případně absence jejich souvislosti, a v některých případech jen na základě sjednocování honiteb prováděného na přelomu 70. a 80. let minulého století, kdy menší honitby byly připojeny k větším sousedům. Pro úplnost se sluší podotknouti, že příčinou neshod jsou jen v okrajovém množství případů náhrady za přičlenění pozemků k honitbě nebo nájemné vyplácené mysliveckými sdruženími honebním společenstvům.

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

Prohlašování pozemků za nehonební

Po uznání honitby jsou zájmy vlastníků honebních pozemků nedisponujících vlastní honitbou obstarávány v rámci honebního společenstva rozhodujícího prostřednictvím většinového hlasování, přičemž počet hlasů jednoho vlastníka odpovídá počtu vlastněných hektarů honebních pozemků (§ 22 odst. 3 ZoM). Honební společenstvo ve většině případů rozhodne o uzavření smlouvy o nájmu honitby, čímž na dobu 10 let přenechá výkon práva myslivosti nájemci, jenž se stává uživatelem honitby ve smyslu zákona o myslivosti. Poté se role honebního společenstva omezuje na schvalování návrhu plánu mysliveckého hospodaření vypracovaného právě uživatelem, jehož dodržování následně administrativně kontroluje orgán státní správy myslivosti.

Zákon o myslivosti obsahuje řadu ustanovení, která se dotýkají vztahu vlastníků honebních pozemků na jedné straně a vykonavatelů práva myslivosti na straně druhé. Až na jedno všechna regulují možnosti využívaní pozemků pro účely myslivosti, a to mnohdy i bez souhlasu vlastníka. Myslivci jsou tak oprávněni například na pozemky vstupovat a vjíždět, lovit zvěř a přisvojovat si ulovené kusy, provádět hospodaření se zvěří a zatím účelem zřizovat myslivecké stavby (vhodné úkryty, krmelce a příkrmová políčka - k čemuž jedinému podle zákona potřebuje souhlas vlastníka). Oním jediničkem je ustanovení § 17 odst. 2 upravující možnost prohlášení pozemků za nehonební. Prohlášení pozemků za nehonební tak představuje jedinou nárokovou obranu vlastníků pozemků. Zároveň je vhodné připomenout, že nový zákon o myslivosti (z roku 2001) svěřil vlastníkům provádění takzvané vlastnické kontroly myslivosti, aniž by jim za tímto účelem poskytl jakákoliv další oprávnění.

Pravomoc prohlásit pozemky za nehonební má orgán státní správy myslivosti (obecní úřad obce s rozšířenou působností) z důvodů bezpečnostních nebo vojenských nebo z důvodů zájmu vlastníka a to buď z vlastního podnětu nebo na návrh vlastníka. Přestože toto ustanovení obsahuje dikci „…z (uvedených) důvodů prohlásí za nehonební pozemky i jiné pozemky než uvedené v § 2 písm. e)…“ není třeba pozemky za nehonební označené přímo zákonem prohlašovat ještě rozhodnutím správního orgánu. O ostatních částech tohoto ustanovení pak taková všeobecná shoda nepanuje.

Pokud se zkoumá právní úprava prohlašování pozemků za nehonební, nelze se nezmínit o nálezu Ústavního soudu Pl. 34/03, které bylo publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 49/2007 Sb, což se jeví vzhledem k obsahu jako příhodnější způsob citace. Přestože návrh, o němž byl Ústavní soud povolán rozhodnout, se tohoto ustanovení vůbec netýkal, tvoří jeho ústavně konformní výklad podstatnou část jeho odůvodnění. Svou důsledností přednesený výklad nezajišťuje jen ústavní konformitu prohlašování pozemků za nehonební, ale fakticky nahrazuje literu zákona a z tohoto důvodu budiž podroben bližšímu zkoumání.

Před vydáním onoho nálezu postupovaly orgány státní správy myslivosti tak, že k prohlášení pozemku za nehonební stačilo navrhovateli prokázat, že je vlastníkem předmětného pozemku, přičemž jeho zájem byl prokázán již podáním žádosti. Tímto způsobem postupovaly od účinnosti zákona o myslivosti (1. července 2002) přibližně do počátku roku 2008, přes obavy části odborné veřejnosti tento přístup nevedl k hromadnému prohlašování pozemků za nehonební a s výjimkou diskuse o tom, zda mají být pozemky nově znehonebněné v terénu vyznačeny, nevyvolal ani jiné problémy. Na výše uvedeném přístupu k institutu prohlašování pozemků za nehonební se shodli představitelé vlastníků honebních pozemků a osob vykonávajících právo myslivosti při přijímaní tohoto zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.

Pro úplnost je třeba dodat, že toto stanovisko svým dopisem potvrdil i tehdejší ministr zemědělství a pozdější předseda Českomoravské myslivecké jednoty, která je největším sdružením osob vykonávajících myslivost, Ing. Jaroslav Palas. Platnost a stále aktuální význam dohod a kompromisů uzavřených při schvalování zákona o myslivosti byly potvrzeny i na Setkání představitelů Ministerstva zemědělství se zástupci myslivecké veřejnosti a vlastníků honebních pozemků konaném dne 5. března 2009 v budově Ministerstva zemědělství.

Výše uvedený nález rozeznává tři skupiny důvodů pro prohlášení pozemků za nehonební, a sice a) vojenské a bezpečnostní důvody, b) zájem na ochraně jiného ústavně zaručeného práva a na c) situace, kdy jinak legitimní omezení vlastnického práva z důvodů práva myslivosti přestalo být proporcionální. U všech těchto důvodů pak Ústavní soud po správním orgánu požaduje, aby zkoumal důvody pro prohlášení pozemků za nehonební, jak z hlediska jejich skutečné existence, tak z hlediska jejich intenzity, což v konečném důsledku znamená stanovení povinnosti, bez dostatečné zákonné opory (viz. Čl. 2 odst. 4 Ústavy), žadatele tyto okolnosti před správním orgánem prokazovat. Tím dochází k omezení či ke ztížení možnosti majitele pozemku dosáhnout jeho prohlášení za pozemek nehonební.

Části nálezu Ústavního soudu týkající se ustanovení o prohlašování pozemků za nehonební je třeba rovněž vykládat v historickém kontextu jejich vzniku. V době jeho vzniku byla otázka prohlašování pozemků za nehonební aktuální vzhledem k nálezu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Chassagnou, která se týkala otázky povinného sdružování vlastníků honebních pozemků ve Schválených obecních sdružení lovu. Tento nález byl mnohdy vykládán jako jednoznačné vítězství zájmu vlastníků nad zájmy myslivosti, na což pravděpodobně Ústavní soud reagoval. Avšak je zřejmé, že právní úprava myslivosti v České republice je podstatně odlišná od francouzské a otázka hromadného prohlašování pozemků za nehonební již není, a nutno podotknout, že nikdy ani nebyla, aktuální. Tyto skutečnosti nelze při výkladu tohoto nálezu opomíjet.

Jak již bylo uvedeno, ustanovení § 17 odst. 2 zákona o myslivosti nebylo v řízení o zrušení některých částí zákona o myslivosti napadeno, nemohlo se Ministerstvo zemědělství ani Poslanecká sněmovna vyjádřit k historickým souvislostem jeho vzniku ani k účelům a zájmům, jenž zákonodárce při jeho schvalování předjímal. Bez osvětlení těchto okolností nelze dosáhnout komplexního výkladu tohoto ustanovení. Pokud jde o výklad pro potřeby aplikační praxe, je třeba dále zmínit i nedávný nález Ústavního soudu Pl. ÚS 27/09 (causa Melčák), kde Ústavní soud zavedl přísné rozlišování mezi ratio decidendi a obiter dictum, jehož se ÚS pro příště nemusí držet.

Při prohlašování pozemků za nehonební se střetávají dva ústavně garantované zájmy, a sice zájem vlastníků honebních pozemků a na druhé straně zájem na výkonu práva myslivosti jakožto nástroje na obhospodařování některých složek přírodního bohatství státu. Ústavní soud ve shora citovaném nálezu (odst. 60, 61 a násl.) deklaroval, že není svrchovaným zákonodárcem a tudíž mu nepřísluší hodnotit správnost, ideovou vyváženost či další obdobné atributy přijaté zákonné úpravy, ale toliko soulad zákonné normy s ústavními garancemi jak mu ukládá čl. 83 Ústavy ČR. V následujících úvahách však dovozuje potřebu zkoumat úpravu vztahů mezi zájmy vlastníků honebních pozemků a osob vykonávajících právo myslivosti v kontextu celého zákona o myslivosti. S takovým postupem lze souhlasit, ovšem je třeba poznamenat, že při hodnocení konkrétních ustanovení se jí Ústavní soud neřídil v dostatečné míře. Úvahou o potřebě komplexního výkladu zákona o myslivosti vedla ÚS k přezkoumávání ústavnosti § 17 odst. 2, ač tento nebyl v daném řízení napaden. Ústavní soud podle mého názoru především nereflektoval postavení institutu prohlašování pozemků za nehonební jako jediného nástroje v rukou vlastníků.

Přesunutí hodnocení otázky proporcionality ústavních zájmů z rámce celého zákona o myslivosti na zúžené meze druhého odstavce § 17 znemožňuje dosažení rovnováhy mezi zájmy vlastníků honebních pozemků a zájmy osob vykonávajících právo myslivosti, které bylo dosahováno právě tím, že oproti řadě oprávnění osob vykonávajících právo myslivosti bylo postaveno právo vlastníků pozemku prohlásit svůj pozemek za nehonební. Prohlášení pozemku za nehonební pro vlastníka znamená ztrátu možnosti pobírat finanční náhradu za přičlenění pozemku a především ztrátu možnosti domáhat se náhrady škody způsobené zvěří na těchto pozemcích. Tudíž zde existuje mechanismus vyvažování jednotlivých zájmů i v rámci tohoto institutu.

U důvodů výše označených jako sub a) a sub c) lze akceptovat požadavek na prokázání existence a rozsahu takových důvodů. U vojenských a bezpečnostních důvodů lze toto dovodit přímo z dikce zákona o myslivosti. Možnost omezit vlastnické právo je dána přímo Listinou základních práv a svobod, kde v článku 11 odst. 3 je výslovně stanovena odpovědnost vlastníka, pod níž lze zahrnout i povinnost prokazovat okolnosti potřebné pro posouzení proporcionality uvedených zájmů.

Zcela jiná situace však nastává u důvodů sub b), kde se zájem společnosti na výkonu práva myslivosti střetává s jiným ústavně zaručeným právem. Obvykle půjde, ať již přímo nebo zprostředkovaně, o střet s právem na svobodu myšlení, svědomí a vyznání (někdy souhrnně označované jako svoboda smýšlení) podle článku 15 Listiny, ovšem nelze vyloučit ani jiné případy. Zde nelze povinnost žadatele prokazovat skutečnou existenci a rozsah důvodů pro prohlášení pozemků za nehonební dovodit z platného znění zákona o myslivosti, ostatních zákonů ani z předpisů vyšší právní síly. Pokud by správní orgán přesto požadoval předložení takových důkazů, jednal by v rozporu s článkem 2 odst. 4 Ústavy ČR, jak již někteří žadatelé upozorňují.

Přitom povinnost poskytnout vlastníkovi honebního pozemku efektivní nástroj na prohlášení pozemků za nehonební z důvodů jeho smýšlení vyplývá z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, tak jak jí vyložil ECHR v již zmíněném rozsudku Chasagnou. V této souvislosti je v neposlední řadě třeba upozornit na skutečnost, že pro skutečné a úplné naplnění svobody smýšlení, tak jak je stanovená v článku 15 Listiny, ale i v evropských a mezinárodních smlouvách o ochraně základních lidských práv, nemůže myšlení, svědomí či vyznání lidí podléhat jakékoliv kontrole či dozoru ze strany orgánů veřejné moci. K tomu Pavlíček a kol. Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl, Práva a svobody, str. 147 a násl.: Stát ani nikdo jiný - politická strana, církev či náboženská společnost nebo občanské sdružení si nesmí přivlastňovat právo rozhodovat o myšlení, svědomí a náboženském vyznání člověka, nebo na ně dozírat.

Konečně je třeba k otázce střetu smýšlení a výkonu práva myslivosti přičinit dvě stručné poznámky. Ústavní soud sice požaduje, aby se formální záštita jinou ústavní garancí nestala prostředkem popření práva myslivosti, ovšem ochrana ústavně garantované svobody smýšlení musí mít formalizovanou podobu, neboť jinak by nemohla býti dostatečně účinná. Druhá poznámka se týká již zmíněné vlastnické kontroly myslivosti, jejíž uplatnění vede k tomu, že ve prospěch myslivosti nelze uplatnit argument opečovávání přírodního bohatství státu, neboť rovněž vlastník jedná v zájmu ochrany této hodnoty.

Ač byla otázka institutu prohlašování pozemků za nehonební po publikování nálezu č. 49/2007 Sb., posuzována Nejvyšším správním soudem, je třeba kriticky konstatovat, že tento se omezil na zopakování právních názorů Ústavního soudu a námitkami Ministerstva zemědělství vycházejícími z výše uvedených myšlenek se nezabýval. Je tedy věcí budoucích rozhodnutí správních soudů stanovit konkrétní mantinely a podmínky znehonebňování pozemků z důvodu zájmu vlastníka. Nad rámec výše provedených úvah by bylo vhodné při prohlašování pozemků za nehonební rozlišovat pozemky, na nichž si majitel nepřeje jakýkoliv výkon práva myslivosti a pozemky na nichž si majitel nepřeje jen provádění lovu zvěře, i když ani tento přístup nevyřeší všechny problémy a naopak, některé dílčí sám přináší (takový režim nemá oporu v zákonných ustanoveních, při větších výměrách takových pozemků by se výkon myslivosti stával velmi nákladnou činností nepřinášející adekvátní odměnu).

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

Contact – email
Zdenek.Tesner@mze.cz

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

ŘÍZENÍ A DOKUMENTACE POZEMKOVÝCH ÚPRAV VE VZTAHU K ÚZEMNÍMU PLÁNOVÁNÍ

JANA PODHRÁZSKÁ - ALENA TICHÁ - RADMILA GRMELOVÁ

Oddělení pozemkových úprav Brno, Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy Praha, Česká republika - Fakulta stavební, Vysoké učení technické v Brně, Česká republika - Ústřední pozemkový úřad, Ministerstvo zemědělství, Česká republika

Abstract in original language
Úkolem pozemkových úprav je mimo jiné řídit se podklady územního plánování a realizovat je prostřednictvím uspořádání vlastnických práv k pozemkům. Cílem příspěvku je analýza problémů, které vyvstávají nebo mohou vyvstat v koordinaci a řízení pozemkových úprav a ve vztahu k územnímu plánování.

Key words in original language
Pozemkové úpravy; územní plán; správní řízení; koordinace postupů; dotčené zájmy; plán společných zařízení.

Abstract
The aim of the land consolidation, among others, is to follow the land planning projects and to implement them through the arrangement of plot reallocation with respect to the property rights. The purpose of this paper is to analyze that problems, they can arise in the coordination and proceedings of the land consolidation process and in relation to the land planning.

Key words
Land consolidation; land planning; administrative procedure; coordination of the procedures; respective interests; project of common facilities.

1. ÚVOD

Problematikou využití, rozvoje a ochrany venkovské krajiny se v současné době zabývají zejména tři ministerstva: Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo pro místní rozvoj. Již z uvedeného je zřejmé, že prosazování rozličných opatření v krajině je podmiňováno různými zájmy jednotlivých oborů. Jejich realizace však je prováděna z velké míry prostřednictvím pozemkových úprav, to znamená prostorovým a funkčním uspořádáním pozemků tak, aby byly zabezpečeny podmínky pro hospodaření vlastníků zároveň s potřebami zachování a zlepšení ekologické stability krajiny. Tento proces je spjat s uspořádáním vlastnických práv k jednotlivým pozemkům, což často komplikuje naplňování představ, vizí a koncepcí týkajících se venkovské krajiny, zpracovávaných bez vazby na vlastnické vztahy v území. Pokud se týká podrobnosti zpracování, jsou pozemkovým úpravám nejblíže územní plány obcí, které však zpracovávají rozvojové plány také bez ohledu na vlastnické

vztahy. Úkolem pozemkových úprav je řídit se mj. podklady územního plánování a realizovat je prostřednictvím uspořádání vlastnických práv k pozemkům. Tento postup zákonitě naráží mnohdy na nepochopení, neochotu vlastníků či na faktickou nemožnost zapracování některých návrhů z důvodů jejich rozporuplné funkce. Cílem příspěvku je analýza problémů, které vyvstávají nebo mohou vyvstat v koordinaci a řízení pozemkových úprav a ve vztahu k územnímu plánování.

2. PROCES POZEMKOVÝCH ÚPRAV

Proces pozemkových úprav je po organizační, věcné a dokumentační stránce velmi složitým správním řízením. Řízení o pozemkových úpravách je upraveno zákonem č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech (dále jen zákon o pozemkových úpravách, ZoPÚ) v aktuálním znění. Ve smyslu zákona **se pozemkovými úpravami ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání hranic tak, aby vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy.** Současně se jimi zajišťují podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Součástí procesu pozemkových úprav je uspořádání vlastnických práv a s nimi souvisejících věcných břemen. Výsledky pozemkových úprav slouží pro obnovu katastrálního operátu (zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky ve znění pozdějších předpisů, dále jen katastrální zákon, KZ) a jako nezbytný podklad pro územní plánování (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dále jen stavební zákon, SZ).

Předmětem pozemkových úprav jsou všechny pozemky v obvodu pozemkových úprav bez ohledu na dosavadní způsob využívání a existující vlastnické a užívací vztahy k nim. **Obvod pozemkových úprav** je území dotčené pozemkovými úpravami, které je tvořeno jedním nebo více celky v jednom katastrálním území. Řízení o pozemkových úpravách vždy zahajuje pozemkový úřad. Účastníky řízení jsou:

- **vlastníci pozemků**, které jsou dotčeny řešením v pozemkových úpravách, a jiné právnické a fyzické osoby, jejichž práva mohou být ve správním řízení přímo dotčena

- **stavebník**, je-li provedení pozemkových úprav vyvoláno v důsledku stavební činnosti,

- **obce**, v jejichž územním obvodu jsou pozemky zahrnuté do obvodu pozemkových úprav.

Pozemkové úpravy se provádějí zpravidla formou komplexních pozemkových úprav, pouze v případě nutnosti řešit jenom některé

hospodářské nebo ekologické potřeby v krajině, provádějí se formou jednoduchých pozemkových úprav.

3. KOORDINACE PROCESU POZEMKOVÝCH ÚPRAV

3.1 KOMPETENCE ÚŘADŮ A ORGÁNŮ V PROCESU POZEMKOVÝCH ÚPRAV

Složitost celého procesu pozemkových úprav vyvolává potřebu nezbytné vzájemné koordinace mezi účastníky procesu na všech kompetenčních úrovních. Na nejvyšší úrovni se jedná o nutnou spolupráci ministerstev podle jejich kompetencí:

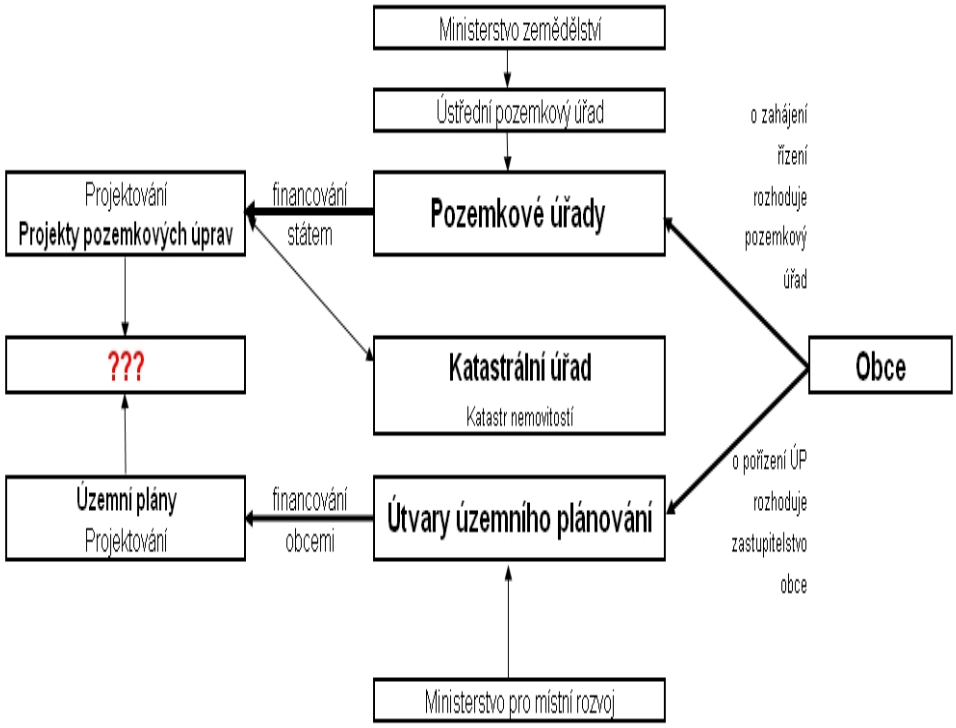
- **Ministerstvo zemědělství** má v kompetenci řízení Ústředního pozemkového úřadu, který řídí 77 pozemkových úřadů v jednotlivých okresech. Ústřední pozemkový úřad zabezpečuje, po dohodě s krajským úřadem, vazbu pozemkových úprav na zásady územního rozvoje. Pozemkové úřady na základě získaných podnětů zahajují řízení o pozemkových úpravách.

- **Ministerstvo pro místní rozvoj** koordinuje činnost územního plánování. Působnost ve věcech územního plánování vykonávají orgány obcí a krajů. Ministerstvo může zasahovat do jejich působnosti jen v záležitostech týkajících se rozvoje území státu.

- **Ministerstvo životního prostředí** metodicky vede odbory životního prostředí na pověřených obcích, které se vyjadřují k projektům pozemkových úprav.

Na obrázku 1) jsou znázorněny vazby mezi jednotlivými útvary, které se do procesu pozemkových úprav zapojují. Mezi jednotlivými účastníky procesu vznikají často komplikované situace.

V tomto článku se zaměřují autorky na problém spolupráce projektantů pozemkových úprav a územních plánů. Vzhledem k tomu, že tvorba územních plánů se řídí stavebním zákonem a projektování pozemkových úprav se řídí zákonem o pozemkových úpravách, bylo by jistě vhodné, kdyby oba zákony byly kompatibilní. Místy se zdá, že legislativci obou předpisů neměli vůbec tendenci vytvořit komplexní právní úpravu problematiky územního plánování a pozemkových úprav. Pro ilustraci je v dalším popsán proces pozemkových úprav a dále proces tvorby územního plánu.



Obrázek 1 Kompetence jednotlivých útvarů při pozemkových úpravách

3.2 PRŮBĚH A DOKUMENTACE POZEMKOVÝCH ÚPRAV

Proces pozemkových úprav řídí pozemkové úřady. V následující tabulce je schematicky zaznamenán průběh pozemkových úprav z hlediska pozemkového úřadu.

Zahájení řízení	Řízení zahajuje vždy pozemkový úřad. Zahájení řízení se oznamuje veřejnou vyhláškou. Pozemkový úřad vyrozumí o zahájení řízení dotčené správní úřady s tím, aby stanovily podmínky k ochraně zájmů podle zvláštních právních předpisů. Přestože zákon o pozemkových úpravách nestanoví pro vyrozumění žádnou lhůtu, mělo by k němu dojít bezprostředně po provedení oznámení. (§ 6 ZoPÚ)

Úvodní jednání	Svolává je pozemkový úřad. Slouží k seznámení účastníků s účelem, formou a předpokládaným obvodem pozemkových úprav. Pozemkový úřad obvykle nezve zástupce dotčených správních úřadů. (§ 7 ZoPÚ)
Soupis a ocenění nároků vlastníků	Pozemkový úřad zajišťuje vypracování soupisu nároků vlastníků pozemků. (§ 8 ZoPÚ)
Návrh pozemkových úprav	Pozemkový úřad zajišťuje zpracování návrhu pozemkových úprav. (§ 9 odst. 1 ZoPÚ) Svolává nejméně jednou za 6 měsíců kontrolní den, na který zve zástupce dotčených správních úřadů i obce (§ 9 odst. 20 ZoPÚ) Předkládá dotčeným orgánům státní správy k vyjádření zpracovaný plán společných zařízení. (§ 9 odst. 10 ZoPÚ) Plán společných zařízení může pořizovatel regulačního plánu projednat jako regulační plán a rovněž pořizovatel územního plánu jej může projednat jako změnu stávajícího územního plánu obce (zasahuje-li do něj). (§ 9 odst. 12 ZoPÚ) V ostatních případech musí být plán společných zařízení dohodnut s úřadem územního plánování. (§9 odst. 12 ZoPÚ)
Rozhodnutí o pozemkových úpravách	Po vystavení návrhu k veřejnému nahlédnutí z hlediska vznesení případných námitek a připomínek a následném závěrečném jednání vydá pozemkový úřad rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových

	úprav. Rozhodnutí se oznamuje veřejnou vyhláškou a doručuje všem účastníkům řízení. (§ 11 odst. 1, 3, 5 ZoPÚ) O nabytí právní moci uvedeného rozhodnutí (v případě podaného odvolání proti rozhodnutí prověření, zda proti němu nebyla podána žaloba), vydá pozemkový úřad rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv. Rozhodnutí se oznamuje veřejnou vyhláškou a doručuje všem účastníkům řízení. (§ 11 odst. 8, 9, 10 ZoPÚ)
Provádění pozemkových úprav	Pozemkový úřad stanoví postup realizace pozemkových úprav (po projednání se sborem zástupců vlastníků a za jeho průběžné spolupráce a s ohledem na potřeby vlastníků a se zřetelem na finanční zajištění). (§ 12 odst. 1 ZoPÚ) Pro změny druhů pozemků, výstavbu polních a lesních cest, ochranu a zúrodňování půdního fondu a další společná zařízení zahrnutá do schváleného návrhu pozemkových úprav se upouští od vydání územního rozhodnutí o umístnění stavby a od rozhodnutí o využití území. (§ 12 odst. 3 ZoPÚ) Společná zařízení realizovaná podle schváleného návrhu pozemkové úpravy vlastní (obvykle) obec. (§12 odst. 4)
Péče o uskutečněná opatření	Provádí vlastník společného zařízení

Tabulka 1 Průběh pozemkových úprav z hlediska pozemkového úřadu

Návrh pozemkových úprav musí splňovat náležitosti dané vyhláškou č.545/2002 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech pozemkových úprav jak vyplývá ze změn provedených vyhláškou č.122/2007 Sb. (dále jen vyhláška o postupu při provádění pozemkových

úprav VoPÚ). V příloze VoPÚ jsou vymezeny tyto náležitosti návrhu pozemkových úprav:

1. Průvodní list pozemkových úprav
2. Souhrnná zpráva
3. Dokumentace o přípravě řízení o pozemkových úpravách
4. Rozbor současného stavu
5. Dokumentace k určení obvodu pozemkových úprav
6. Dokumentace k soupisu nároků vlastníků pozemků
7. Plán společných zařízení
8. Návrh nového uspořádání pozemků
9. Ostatní grafické přílohy, které nejsou součástí plánu společných zařízení
10. Dokladová část.

3.3 PROCES TVORBY A DOKUMENTACE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území tak, aby byly uspokojeny potřeby současné generace a nebyly ohroženy podmínky života generací budoucích ve smyslu stavebního zákona.

Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.

Nástroje územního plánování jsou:

- územně plánovací podklady,
- politika územního rozvoje,
- územně plánovací dokumentace.

Územně plánovací dokumentací se ve smyslu stavebního zákona rozumí:

- zásady územního rozvoje,
- územní plán,

- regulační plán.

Pořizovatelem územně plánovací dokumentace je příslušný obecní úřad, krajský úřad, Ministerstvo pro místní rozvoj. Obecní úřad obce s rozšířenou působností (dále jen „úřad územního plánování“) v přenesené působnosti:

- pořizuje územní a regulační plán pro území obce

- pořizuje územně plánovací podklady

- pořizuje územní plán, regulační plán a územní studii na žádost obce ve svém správním obvodu

- je dotčeným orgánem v územním řízení z hlediska uplatňování záměrů územního plánování, pokud nevydává územní rozhodnutí

- je dotčeným orgánem v řízení podle zvláštního předpisu, v němž se rozhoduje o změnách v území

- podává návrh na vložení dat do evidence územně plánovací činnosti.

Pořízení územně plánovací dokumentace není ze zákona povinné. O pořízení územně plánovací dokumentace rozhoduje zastupitelstvo obce.

Nejdůležitější územně plánovací dokumentací ve vztahu k pozemkovým úpravám je **územní plán a regulační plán**. Jak pozemkové úpravy, tak i územní plán řeší území v měřítku katastrálního území.

V procesu pořizování územního nebo regulačního plánu jsou ve smyslu výše uvedeného hlavními účastníky:

- **obec**, která zadává zpracování územního nebo regulačního plánu,

- **pořizovatel**, kterým je obecní úřad, ten vede procesní postup pořizování a sleduje soulad zejména s cíli a úkoly územního plánování,

- **projektant**, který zpracovává územní plán nebo regulační plán.

Návrh na pořízení územního plánu	Návrh se podává u obce, pro jejíž území se územní plán pořizuje. Splňuje-li návrh všechny stanovené náležitosti, pořizovatel jej předloží k rozhodnutí zastupitelstvu obce (§ 46 SZ)

Zadání územního plánu	Na základě rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení územního plánu a doplňujících průzkumů a rozborů pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem zpracuje návrh na vydání územního plánu. \obsah zadání je stanoven ve vyhlášce 500/2006 Sb. Pořizovatel projedná návrh zadání s dotčenými orgány a veřejností. (§47 SZ)
Koncept územního plánu	Pokud je stanoveno v zadání územního plánu, zajistí pořizovatel pro obec zpracování konceptu územního plánu, jinak není zpracování konceptu povinné. (§48, 49 SZ)
Návrh územního plánu	Na základě schváleného zadání územního plánu pořizovatel pořídí pro obec zpracování návrhu územního plánu. Pořizovatel oznámí místo a dobu konání společného jednání o návrhu územního plánu dotčeným orgánům. Dotčené orgány a sousední obce mohou v dané lhůtě 30 dnů ode dne jednání uplatnit připomínky. Návrh územního plánu dále posuzuje krajský úřad z hlediska koordinace využívání území. Podle výsledku projednání projektant upraví návrh a tento se předkládá veřejnosti. (§50,51 SZ)
Řízení o územním plánu	Návrh územního plánu je 30 dní před veřejným projednáním vystaven k nahlédnutí. Každý k němu může podat písemnou připomínku. Náklady spojené s projednáním územního plánu hradí pořizovatel. (§52,53 SZ)
	Jsou-li všechny náležitosti územního plánu v pořádku, vydává jej

Vydání územního plánu	zastupitelstvo obce formou opatření obecné povahy podle správního řádu. (§54 SZ)
Ukládání a poskytování územního plánu	Územní plán opatřený záznamem o účinnosti ukládá pořizovatel u obce, pro kterou byl pořízen. Poskytuje jej rovněž příslušnému stavebnímu úřadu, úřadu územního plánování a krajskému úřadu.
Změny územního plánu	Při pořizování a vydávání změn územního plánu se postupuje obdobně podle §43 až §46 a §50 až §54 SZ a přiměřeně podle §47 až 49 SZ. (§55 SZ) Územní plán může být měněn pouze změnou, která je pořizována obdobně jako územní plán. Nelze jej změnit rozhodnutím podle § 97 odst.3 správního řádu.
Platnost územního plánu	Územní plán sídelního útvaru schválený před 1.7.1992 je platný maximálně do 31. 12.2009. Územní plán sídelního útvaru schválený před 1.1.2007 je platný maximálně do 31.12.2015. Územní plán vydaný po 1.1.2007 je platný zatím bez dalšího omezení.

Tabulka 2 Průběh pozemkových úprav z hlediska pozemkového úřadu

Regulační plán (§61 až §75 SZ) se zpracovává zpravidla pro zvlášť stavebně exponovaná území ve větší podrobnosti než územní plán. Postup je obdobný jako u územního plánu.

Z hlediska návaznosti na pozemkové úpravy je však nutné zdůraznit, že **regulační plán může nahradit plán společných zařízení** pozemkových úprav podle zákona o pozemkových úpravách, ZoPÚ.

Návrh plánu společných zařízení (dále jen PSZ) je souhrn opatření, která mají zabezpečit a naplnit §2 ZoPÚ. Soubor opatření zahrnuje:

- **cestní síť**, tj. opatření k zabezpečení přístupnosti pozemků (polní cesty, lesní cesty, mostky, propustky, brody, železniční přejezdy),

- **protierozní opatření** na ochranu půdního fondu (protierozní meze, zasakovací pásy, záchytné příkopy, terasy, větrolamy, protierozní zatravnění, zalesnění apod.),

- **vodohospodářská opatření** k neškodnému odvedení povrchových vod a k ochraně území před záplavami (suché poldry, nádrže, rybníky, odvodnění, ochranné hráze apod.),

- **místní Územní systém ekologické stability** (ÚSES), tj. opatření pro zvýšení ekologické stability (biocentra, biokoridory, interakční prvky),

- **opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí**, například doplnění zeleně, terénní úpravy,

- **další** výše nevyjmenovaná opatření.

Navrhovaná opatření se vzájemně doplňují tak, aby byly zajištěny podmínky pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodní hospodářství a zvýšení ekologické stability krajiny. Na realizaci návrhu PSZ je přednostně využita **státní, obecní půda** případně **adekvátní rozsah výměry půdy vlastníků** (pokud je nedostatek státní nebo obecní půdy). Při tvorbě PSZ je nezbytné reflektovat širší územní vztahy – povodí, biochory, propojení cestní sítě s navazujícím územím. Plán společných zařízení je však navrhován pouze v obvodu pozemkové úpravy. Zájmy ochrany půdy, vody a krajiny mají vždy přednostní význam před jinými požadavky na pozemky.

Zpracovaný plán společných zařízení pozemkových úprav může být převzat do územně plánovací dokumentace jako regulační plán. Ve smyslu § 9 odst. 12 ZoPÚ může pořizovatel regulačního plánu projednat plán společných zařízení jako regulační plán a rovněž pořizovatel územního plánu jej může projednat jako změnu stávajícího územního plánu obce (zasahuje-li do něj). V ostatních případech musí být plán společných zařízení dohodnut s úřadem územního plánování.

Ve smyslu § 70 SZ zastupitelstvo obce může v odůvodněných případech rozhodnout o souběžném pořízení a vydání regulačního plánu pořizovaného z podnětu a změny územního plánu, která je vyvolána tímto regulačním plánem. Regulační plán nemusí být v tomto případě v souladu s částmi územního plánu, které jsou měněny souběžně pořizovanou změnou územního plánu. Vydání změny územního plánu je podmínkou pro vydání regulačního plánu, který změnu vyvolal.

4. ZÁVĚR

Při zpracování pozemkových úprav musí být respektovány zásady územního rozvoje a současně pozemkové úpravy jsou jedním z nezbytných podkladů územního plánování. Podle právních předpisů není jednoznačně definován postup a v některých případech dochází k procesním „zádrhelům“ z důvodů mnohdy jen obtížně dosažitelné možnosti realizace návrhů územního plánu nástroji pozemkových úprav. Následně je vyvolána změna územního plánu, což znamená další finanční náklady, hrazené obcemi a časové prodlevy v postupu pozemkové úpravy. Takto může nastat situace, že vyprojektování některých společných zařízení je vlastně zaplaceno třikrát: poprvé v původním územním plánu, podruhé v procesu navrhování společných zařízení pozemkové úpravy a potřetí změnou územního plánu.

Nemalou úlohu v celém složitém procesu pozemkových úprav také hrají zdroje financování projektů. Zatímco projektování pozemkových úprav je hrazeno projektantům z prostředků Ministerstva zemědělství, tedy ze státních prostředků, tak náklady na zpracování územního plánu projektantem (a tedy i změny územního plánu v souvislosti s pozemkovými úpravami) hradí obec.

Je zřejmé, že katastrální mapy, územní plán a dokumentace pozemkových úprav musí být v souladu. Je nezbytné vytvořit metodickou pomůcku ke koordinaci tohoto procesu a nejlépe pak vypracovat právní normu či soubor s komplexní úpravou pohledu na plánování, tvorbu a užívání krajiny. Autorky předpokládají, že uvedený text k tomuto cíli přispěje.

Literature:

- KOLEKTIV. Koordinace postupu zpracování územně plánovací dokumentace a návrhu komplexních pozemkových úprav. Brno, ÚUR a VÚMOP Brno, 1999. 36 s
- ČMKPÚ. Metodický návod pro vypracování návrhů pozemkových úprav. Praha, MZe- ÚPÚ 2004. 194 s.
- Podhrázská, J. a kol. Projektování pozemkových úprav. Brno, Učební texty MZLU v Brně, 2006. ISBN 80-7375-011-2. 213 s.
- TNV 75 0144 Terminologie pozemkových úprav. Hydroprojekt a.s., Praha 1996.
- Zákon č.139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, účinnost 1.1.2003 ve znění pozdějších novel
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu., dále jen stavební zákon, SZ).

- Vyhláška č. 122/2007 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav
- Vyhláška č. 500/2006 Sb. o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti
- Vyhláška č.545/2002 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech pozemkových úprav jak vyplývá ze změn provedených vyhláškou č.122/2007 Sb.

Contact – email
podhrazska@vumopbrno.cz - ticha.a@fce.vutbr.cz - radmila.grmelova@mze.cz

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

HOROLEZECTVÍ A OCHRANA PŘÍRODY - ROVNOVÁHA NEBO KONFLIKT ZÁJMŮ?

JANA TKÁČIKOVÁ - PETR VACULÍK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language
Horolezectví je činnost provozovaná především v přírodě. V českých podmínkách se většina vhodných míst k horolezecké činnosti nachází ve zvláště chráněných územích. Základním právním předpisem regulujícím výkon horolezectví na území České republiky je zákon o ochraně přírody a krajiny. Cílem právní úpravy není zakázat horolezectví, ale stanovit takovou míru regulace, která zajistí ochranu přírodního bohatství v souladu s trvale udržitelným rozvojem.

Key words in original language
Horolezectví; ochrana přírody; veřejný zájem; zvláště chráněné území.

Abstract
Climbing itself is an activity being performed mainly in nature. Regarding the Czech conditions, preponderance of convenient places for climbing activities can be found in specially protected areas. The basic legal regulation governing the performance of climbing is the Act on the Conservation of Nature and Landscape. The purpose of legal regulation is not the prohibition of climbing but the determination of such extent of regulation which ensure the protection of natural riches in compliance with sustainable development.

Key words
Climbing; nature protection; public interest; specially protected area.

Horolezectví je jedním z tzv. outdoorových sportů, který v posledních dvou dekádách zaznamenává mezi veřejností nezanedbatelný boom. Důvodem je dostupnost horolezeckého vybavení nejen finanční, rozvoj umělých horolezeckých stěn, zřizování horolezeckých škol, volné cestování po Evropě a jakási módnost sportů v přírodě. Všechny tyto a mnohé další aspekty jsou příčinou toho, že do přírody za touto sportovní činností vyráží více lidí a příroda je tudíž více lidskou činností ovlivňována. Nicméně ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem a činnosti, které by ji mohly negativně ovlivnit jsou státem prostřednictvím práva regulovány, resp. omezovány či zakazovány. A horolezectví není výjimkou…

Pod pojem horolezecká činnost je možné zařadit širokou škálu sportovních aktivit. Klasické pojetí horolezectví vychází především ze zdolávání horských velikánů v Alpách neb o Himalájí. V přírodních podmínkách České republiky, které klasickému pojetí horolezectví nejsou nakloněny, se

největší oblibě těší skalní lezení[1], v omezenější míře pak bouldering[2], ledové lezení[3], příp. skialpinismus[4].

Důsledky jednotlivých horolezeckých disciplín na přírodu se různí, společné mají ovšem jedno, negativní zásah do dochovaného stavu přírody a s tím spojené snahy o omezení či regulaci provozování horolezecké činnosti. Důsledky vysokohorského lezení lze spatřovat spíše v zahraničí, např. nepřehlédnutelné znečištění Himalájí, Jižní sedlo pod Everestem, které slouží jako poslední výškový tábor je skladištěm použitých kyslíkových lahví a dalších "nepotřebných" věcí. Skalní horolezectví stejně jako bouldering zejména pro vysokou koncentraci lezců na určitých místech způsobuje erozi půdy či poškození povrchu skal. Skialpinismus je v České republice provozován prakticky pouze v horském prostředí (Krkonoše, Jeseníky), což se sebou přináší negativní jevy, např. odkryv sněhu a poškozování mladých stromků, spouštění lavin.

Ochrana přírody je v České republice zajišťována zejména prostřednictvím právních prostředků zakotvených v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZOPK). Nevýhodou pro provozování horolezecké činnosti v českých podmínkách je omezené spektrum vhodných skalních objektů, resp. jejich koncentrace do míst s velmi zachovaným stavem přírody. Ve srovnání s jinými evropskými státy se horolezectví dostává do střetu právě s ochranou přírody, výkon vlastnického práva je až na druhém místě[5].

---

[1] Skalním lezením představuje volné lezení bez používání umělých pomůcek, s výjimkou prostředků nutný k jištění, na nevelehorských terénech (skalách) se zaměřením na maximální obtížnost a čistotu lezení

[2] Boulderingem se rozumí lezení bez lana a zajištění především na skalní úvary, přičemž tyto cesty zpravidla nepřesahují pět metrů.

[3] Ledové lezení je lezení v zimě na ledopády za použití speciálního vybavení (mačky, cepín). V českých skalních terénech zakázaným, ale stoupajícím v oblibě je tzv. drytooling spočívající v lezení za použití speciálního vybavení střídavě v ledu a po skále.

[4] Skialpinismem se rozumí pohyb na lyžích ve volném terénu, kdy je výkon soustředěn především na sjíždění obtížných terénů.

[5] Na rozdíl od některých západoevropských států, např. Francie, Španělsko, které jsou "Mekkou" sportovního skalního lezení a kde se horolezecká činnost nedostává do střetu zájmů ani tak s ochranou přírody[5], jako právě s právem vlastnickým k pozemkům, na nichž se skalní objekty nachází a k pozemkům, které slouží jako přístupové cesty, zakotvuje česká právní úprava dva zásadní instituty zajišťující přístup do přírody. Konkrétně podle § 63 ZOPK má veřejnost garantován přístup do krajiny prostřednictvím sítě veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin mimo zastavěné území, které lze rušit pouze se souhlasem orgánu ochrany přírody. Mimo to má každý právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby při dodržení zákonem stanovených podmínek, zejména při respektování práv druhých osob. Obdobně je garantováno právo každého vstupovat do lesa při respektování zákonem stanovených omezení a právem chráněných zájmů.

Soustavu zvláště chráněných území v České republice tvoří národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky[6]. Byť tato zvláště chráněná území zabírají "pouze" (ve srovnání s jinými evropskými státy) 15,8 % území České republiky[7], výkon horolezecké činnosti je tak značně limitován a vázán na postoj orgánů ochrany přírody.

ZOPK se o podmínkách provozování horolezecké činnosti výslovně zmiňuje pouze dvakrát, a to ve vztahu k národním parkům a národním přírodním rezervacím. Dle § 16 odst. 1 písm. f) ZOPK je na celém území národních parků zakázáno provozovat horolezectví a létání na padácích a závěsných kluzácích a jezdit na kolech mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody. V případě základních ochranných podmínek národních přírodních rezervací obsahuje § 29 písm. f) ZOPK totožnou formulaci. Nejedná se o formulaci příliš zdařilou, neboť umožňuje různé výklady. Paragraf 43 ZOPK[8] stanoví, že ze zákazů, provozování horolezectví zakázáno je (viz výše), ve zvláště chráněných územích lze povolit výjimku. Jednalo by se o výjimku udělovanou podle odstavce třetího a čtvrtého zmíněného paragrafu, pokud zákonodárce zamýšlel pod tato ustanovení zahrnout činnosti, které zásadním způsobem nezasahují do zvláště chráněného území[9], znamenají však potenciální ohrožení. Výjimku podle tohoto ustanovení může povolit příslušný orgán ochrany přírody (správa národního parku nebo chráněné krajinné oblasti) v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území. Oproti předchozí právní úpravě, kdy musel být vždy prokázán veřejný zájem výrazně převažující nad ochranou přírody[10], nyní bude dostatečné prokázat, že povolovaná činnost významně neovlivní

---

[6] Zvláštní územní ochrana je poskytována také evropsky významným lokalitám a ptačím oblastem, které tvoří evropskou soustavu území Natura 2000 (viz § 2 odst. 1 písm. r) ZOPK). Tyto lokality se z velké části překrývají se zvláště chráněnými územími.

[7] Viz Ústřední seznam ochrany přírody dostupný na http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace/index.php?frame

[8] Ve znění zákona č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů

[9] Srov. § 43 odst. 1 Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § …. v případech, kdy **veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody**, schvaluje v každém jednotlivém případě svým usnesením vláda.

[10] Srov. § 43 ZOPK ve znění zákona č. 291/2009

zachování stavu předmětu ochrany, což lze považovat za jisté "zmírnění" ochrany přírody nejen ve vztahu k horolezecké činnosti. Na druhou stranu vrácení udělování výjimek do režimu správního řízení zajistí účast veřejnosti, zejména občanských sdružení, jejichž zájem na ochranu přírody může významně kolidovat se zájmem horolezeckým.

Dokladem snahy o postup podle naznačeného výkladu bylo rozhodování Správy CHKO Jizerské hory o žádosti Českého horolezeckého svazu o "udělení výjimky ze zákona č. 114/1992 Sb." za účelem provozování horolezectví v národní přírodní rezervaci Jizerskohorské bučiny a jejím ochranném pásmu. Po posouzení žádosti z hlediska příslušnosti Správy CHKO Jizerské hory bylo zahájeno pouze řízení o udělení souhlasu k provozování horolezecké činnosti na skalních objektech v ochranném pásmu národní přírodní rezervace Jizerskohorské bučiny. Ve vztahu k žádosti týkající se povolení horolezecké činnosti na skalních objektech, které se nacházejí uvnitř jádrových území NPR Jizerskohorské bučiny, konstatovala Správa CHKO Jizerské hory, že je kompetentní pouze k vydání odborného stanoviska podle § 78 odst. 7 ZOPK jako podkladu pro rozhodnutí Vlády ČR dle § 43 ZOPK[11]. Nicméně na místo, aby nakonec o osudu horolezecké činnosti ve zmíněně oblasti rozhodla vláda, zahájilo Ministerstvo životního prostředí po postoupení zmíněné žádosti správní řízení o udělení souhlasu s vyznačením přístupových cest a vyhrazení míst pro horolezeckou činnost na území národní přírodní rezervace podle § 29 písm. d) a f) ZOPK[12].

Praxe se tedy přiklání spíše k druhému výkladu, podle něhož orgán ochrany přírody svým souhlasem vyhrazuje místa, kde provozování horolezectví není zakázáno, přičemž současně vymezuje přístupové cesty ke skalním objektům. V tomto postupu jsou však orgány ochrany přírody spatřována možná úskalí, a to v obtížnějším stanovování omezujících podmínek a platnosti vyhrazení pro blíže neurčený okruh osob, byť je souhlas vydáván na žádost[13]. Je rozhodující, jak bude na souhlas s vyhrazením míst nahlíženo z hlediska jeho právní formy. Pokud bude souhlas vydáván ve formě individuálního správního aktu, jako na klasické správní rozhodnutí[14], což

---

[11] Srov. odůvodnění rozhodnutí Správy CHKO Jizerské hory č. 00075/JH/SR/06-01192/JH/E/06, dostupné na http://skaly.horosvaz.cz/document/30000031_Souhlas_OP_NPR_JHB.pdf

[12] Srov. rozhodnutí Ministerstva životního prostředí č. j. 541/181/07/24/200, dostupné na http://skaly.horosvaz.cz/document/Jadrova%20uzemi%20NPR%20JZHBuciny.pdf

[13] Hušek, J.: Výtah z metodického listu AOPK ČR - Horolezectví. 2008. Dostupný na http://cs.euroclimbing.com/?p=4792

[14] Správní rozhodnutí spočívají v jednostranné aplikaci obecně závazných pravidel (obsažených v právních předpisech či mezinárodních smlouvách) veřejnou správou na individualizované (konkrétně, jmenovitě vymezené) případy a adresáty. Viz Kadečka, S.: Charakteristika správního rozhodnutí. In Meritum: Správní řád. ASPI MER019109CZ

také dokládají jednotlivá rozhodnutí již vydaná v této souvislosti orgány ochrany přírody, ve kterých je odkazováno na postup podle §§ 44 odst. 1 SŘ[15], vymezení konkrétního okruhu subjektů včetně stanovení omezujících podmínek nic nebrání, právě naopak. Vyhrazení míst však může nést i určité znaky opatření obecné povahy[16], zákon ale výslovně s tím pro tyto případy na rozdíl od vyhrazování pro jiné činnosti[17] nepočítá[18]. V rozhodovací praxi při vymezování subjektů oprávněných k výkonu horolezecké činnosti na vyhrazených místech tak lze vystopovat jistou nejednotnost, i přestože žadatelem je vždy jedna a tatáž osoba - Český horolezecký svaz (ČHS). Souhlas s vyhrazením míst je buď výslovně adresován členům ČHS, resp. členům členských organizací U.I.A.A.[19] nebo naopak obecně osobám provozujícím horolezectví[20]. V takovýchto případech pak právní forma předmětného správního aktu je více než sporná a navíc vyvstává otázka vynutitelnosti plnění stanovených podmínek osobami, nečleny, na které nemá žadatel (ČHS) žádný vliv[21].

---

[15] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[16] Těžiště dikce předmětného zákonného ustanovení „Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím." zřetelně nespočívá v akcentaci „názvu" tohoto aktu či úkonu, ale spíše v jeho odlišení od právních předpisů a od rozhodnutí, vydávaných ve veřejné správě. Z úpravy obsažené ve správním řádu lze dovodit, že řízení o vydání rozhodnutí obecné povahy, vzdor tomu, že se zde hovoří o „návrhu", se zahajuje z moci úřední, čímž není vyloučeno, aby takto bylo postupováno k podnětu zvenčí veřejné správy. Správní řád zahájení řízení o opatření obecné povahy spojuje se zveřejněním jeho návrhu na úřední desce. Viz Průcha, P.: Opatření obecné povahy. Pojem a charakteristika. In Meritum: Správní řád. ASPI MER019159CZ

[17] Srov. § 78 odst. 2 písm. b) podle něhož vyhrazení míst k táboření a rozdělávání ohňů se vydává formou opatření obecné povahy, nikoliv však na území chráněných krajinných oblastí (písmeno d)), kde zůstává souhlas.

[18] Výjimkou je vyhrazení míst prostřednictvím návštěvního řádu národního parku, který byl vydáván ve formě obecně závazné vyhlášky, nově, ve znění zákona č. 349/2009 Sb., formou opatření obecné povahy.

[19] Srov. např. rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o souhlasu s vyznačením přístupových cest a vyhrazení míst pro horolezeckou činnost na území NPR Jizerskohorské bučiny č. j. 541/181/07/24/200, dostupné na http://skaly.horosvaz.cz/document/Jadrova%20uzemi%20NPR%20JZHBuciny.pdf

[20] Srov. např. rozhodnutí Správy Chráněné krajinné oblasti Broumovsko o Adršpašsko-teplické skály č. j. 00678/BR/2009/AOPK, S00447/BR/2009/AOPK dostupné na http://skaly.horosvaz.cz/document/BroumovPovoleni2009.pdf

[21] Omezování okruhu adresátů při vyhrazování míst je zdůvodňováno takto: *ČHS své členy ovlivňuje a řídí svými interními pravidly, vydává pro jednotlivé oblasti regionální sportovně-etická pravidla lezení, provádí metodickou a osvětovou činnost a je tedy schopen za své členy a jejich chování odpovídat a z případného porušování podmínek rozhodnutí uplatňovat vůči svým členům i sankční opatření.* Viz odůvodnění rozhodnutí Správy CHKO

Institut výjimek se však uplatňuje v případě, kdy by horolezecká činnost mohla způsobit změnu či poškozování národní přírodní památky nebo přírodní památky[22]. Výjimka v tomto případě neslouží k povolení horolezecké činnosti jako takové, ale k možnosti zasáhnout do skalního útvaru umělými prostředky za účelem zajištění cest[23].

Na území zvláště chráněných územích, s výjimkou národních parků a národních přírodních rezervacích (viz výše), není sice horolezectví výslovně regulováno zákonem, nicméně omezení mohou vyplývat a také plynou z bližších ochranných podmínek stanovených v jednotlivých právních předpisech, kterými se zvláště chráněná území vyhlašují. V těchto bližších ochranných podmínkách je provozování horolezecké činnosti vázáno na souhlas orgánu ochrany přírody[24], který zvláště chráněné území vyhlásil, případně na vyznačení horolezeckých terénů se souhlasem příslušného orgánu ochrany přírody[25].

Výjimka ani souhlas nejsou běžně vydávány na žádost jednotlivců. Velkou část horolezecké veřejnosti[26] v České republice reprezentuje Český horolezecký svaz, občanské sdružení horolezců a příznivců horolezectví a sportovních aktivit souvisejících s horolezeckou činností[27], který vyjednává podmínky pro výkon horolezecké činnosti s orgány ochrany přírody a který pro tyto orgány představuje významného partnera, neboť ČHS nejen podporuje rozvoj horolezectví, ale také se snaží aktivně podílet na ochraně přírody v místech, kde je horolezecká činnosti provozována.

Na žádost a ve prospěch ČHS je vydávána poměrně široká škála kladných rozhodnutí, kterými se zasahuje do režimu zvláště chráněných území. Co vede orgány ochrany přírody ČHS vyhovět a jaké požadavky musí být ze strany ČHS splněny? Vezmeme-li jakékoliv rozhodnutí, ať již vydané na základě §§ 16 a 29 písm. d) a f), § 44 odst. 3 či § 37 odst. 1 ZOPK, je jejich obsah velmi podobný.

Jizerské hory č. 00075/JH/SR/06-01192/JH/E/06, dostupné na http://skaly.horosvaz.cz/document/30000031_Souhlas_OP_NPR_JHB.pdf

[22] Srov. § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 ZOPK

[23] Např. usnesení vlády č. 390 o povolení výjimky ze základních ochranných podmínek NPP Stránská skála

[24] Obdobná konstrukce je použita pro případ ochrany ptačích oblastí (např. Ptačí oblast Údolí Otavy a Vltavy) a ochranný pásem zvláště chráněných území.

[25] Srov. např. vyhláška č. 24/2009 Sb., o vyhlášení Národní přírodní památky Peklo a stanovení jejích bližších ochranných podmínek, vyhláška č. 157/1991 Sb., o zřízení chráněné krajinné oblasti Broumovsko

[26] ČHS má cca 12.000 členů. Viz http://www.horosvaz.cz/index.php?cmd=page&type=7

[27] Viz § 2 odst. 1 stanov ČHS, o. s.

Jedná se o "rozhodnutí" vydávaná na žádost ve správním řízení na časově omezenou dobu. Mělo by tedy jít o individuální správní akty vztahující se na jednotlivé členy ČHS a členy členských organizací sdružených pod U.I.A.A.[28],[29]. Jak již ale bylo naznačeno výše, v rozhodnutích o souhlasech s vyhrazením míst okruh oprávněných osob takto konkretizován často není, proto i forma těchto rozhodnutí s ohledem na jejich materiální znaky se někdy blíží spíše opatření obecné povahy.

Jednotlivá rozhodnutí dopadají vždy na konkrétně vypočtené skalní objekty, přičemž mají omezenou časovou platnost. Dále rozhodnutí obsahují výčet povinností pro horolezce i výčet povinností pro ČHS. Pro jednotlivé skalní oblasti je ČHS povinen stanovit tzv. správce skal, kteří sledují stav horolezeckého terénu včetně přístupových cest a dodržování podmínek uvedených v rozhodnutích. Jejich úkolem je také informovat orgány ochrany přírody o případném poškození přírodního prostředí či např. o zahnízdění ptáků. Tito správci skal spolu s příslušnou oblastní vrcholovou komisí (OVK)[30] řeší všechny otázky týkající se horolezecké činnosti v dané oblasti a jsou kontaktním místem mezi ČHS a orgány ochrany přírody. Zápisy z jednání OVK musí ČHS postupovat příslušnému orgánu ochrany přírody. Často jsou ČHS uloženy povinnosti typu udržovat na svůj náklad přístupové cesty ke skalám a zajišťovat je tak, aby nedocházelo k erozi či sesuvům, kontrolovat a zajišťovat čistotu v okolí skalních objektů, provádět opatření dohodnutá s orgány CHKO k eliminaci poškození přírodního prostředí.[31] Každé rozhodnutí, resp. podmínky v něm obsažené je ČHS povinen zveřejnit, a to jak prostřednictvím internetu[32], tak v samotném terénu.

Vydání rozhodnutí předchází zhodnocení vlivu dosavadní horolezecké činnosti na zvláště chráněné území, kterou provádí místním šetřením příslušný orgán ochrany přírody[33]. Správní orgán při rozhodování musí

---

[28] Union Internationale des Associations d'Alpinisme – Mezinárodní unie horolezeckých asociací

[29] Ne všechny evropské horolezecké asociace jsou členy U.I.A.A. Například od 1.1.2009 přestali být členy U.I.A.A. rakouský horolezecký svaz OEAV a německý horolezecký svaz DAV. Toto vystoupení se dotklo i lezců z České republiky, neboť někteří z nich nejsou členy ČHS, ale některého z výše uvedených horolezeckých svazů, a proto nemohou vykonávat horolezeckou činnost v těch oblastech, kde byl rozhodnutím vymezen okruh adresátů pouze na členy ČHS a na členy U.I.A.A.

[30] Odborná subkomise, jeden z orgánů ČHS.

[31] Srov. např. Rozhodnutí Správy CHKO Český ráj o udělení souhlasu s provozováním horolezecké činnosti na území CHKO Český ráj (sp. zn. S/0776/CR/2008/530).

[32] Viz webový portál ČHS Skalní oblasti ČR, dostupný na http://skaly.horosvaz.cz/

[33] V případě, že by se jednalo současně o zásah do území Natura 2000, musí být postupováno v souladu s § 45i ZOPK.

zohlednit všechny oprávněné zájmy ochrany přírody a ostatních účastníků předmětného řízení, přičemž podmínky stanovené v rozhodnutích musí směřovat k minimalizaci negativního vlivu na přírodní prostředí, resp. nesmí dojít ke zhoršení stavu přírodního prostředí. Kladná rozhodnutí jsou pak odůvodňována s poukazem na dlouhodobou tradici provozování horolezectví v ČR, aktivní přístup ČHS k eliminaci poškození přírodního prostředí, lezecký terén jako součást zvláště chráněného území.

Pokud není poskytována skalnímu objektu ochrana prostřednictvím zvláště chráněných území, může ho zaregistrovat z vlastního nebo jiného podnětu orgán ochrany přírody jako významný krajinný prvek v souladu s § 6 ZOPK. Takový skalní útvar je chráněn před poškozováním a ničením. Zásahy, které by mohly mít negativní důsledky, je možné provádět jen na základě závazné stanoviska orgánu ochrany přírody. Samotný výkon horolezecké činnosti by takový zásah s negativními důsledky představovat neměl, jinak by tomu však bylo v případě osazení skály umělými pomůckami k zajištění cest, které by mohly znamenat nevratnou změnu povrchu objektu, na němž je horolezecká činnost provozována.

Nakonec lze ještě konstatovat, že i výkon již povolené[34] činnosti, nejen horolezecké, tj. bez ohledu na platnost souhlasu či výjimky, může orgán ochrany přírody omezit nebo i zakázat, pokud by mohla činnost způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněné části přírody.

Sami horolezci se pak bez ohledu na stupeň chráněnosti území, kde se skalní objekt nachází, snaží předcházet střetům zájmů s ochranou přírody právě prostřednictvím výše zmíněného formalizovaného sdružování. Český horolezecký svaz kromě stanov, v nichž se hlásí k aktivní ochraně přírody, vydává tzv. pravidla lezení[35], jejichž porušení je sankcionováno dle disciplinárního řádu ČHS[36]. Tato pravidla stanovují podmínky provozování horolezecké činnosti na skalních objektech na území ČR, zvlášť pro skalní oblasti nepískovcového charakteru a pískovcové skalní objekty na Moravě a vzhledem k odlišnému historickému vývoji samostatně pro pískovcové skalní oblasti s výjimkou zmíněných moravských pískovců. Podmínky výkonu horolezecké činnosti specifikují i v souvislosti s ochranou skalních objektů jako součásti přírody. Kromě obecných povinností vyplývajících i ze zákona, chovat se tak, aby nedocházelo k poškozování přírody, dbát na čistotu a pořádek, je mj. lezcům zakázáno jakkoliv měnit povrch skal za

---

[34] Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008-80. ASPI ID JUD146309CZ

[35] Pravidla lezení v pískovcových skalních oblastech v Čechách, dostupná na http://www.horosvaz.cz/res/data/041/004707.pdf a pravidla lezení ve skalních oblastech České republiky, dostupná na republiky http://www.horosvaz.cz/res/data/041/004708.pdf

[36] Blíže viz Disciplinární řád ČHS, o.s. dostupný na http://www.horosvaz.cz/res/data/037/004186.pdf

účelem úpravy a vytváření chytů a stupů, při manipulaci s lanem poškozovat třením povrch skal, používat při lezení zimní horolezeckou výstroj, na pískovcích je pak také zakázáno lézt na mokrých a vlhkých skalách, lézt v botách s tvrdou porážkou a používat takových jistících prostředků, které poškozující skálu. Tyto povinnosti a zákazy mohou být zpřísněny, resp. zpřesněny oblastní vrcholovou komisí. V pravidlech lezení není výslovně vymezena jejich osobní působnost, jejich dodržování a dohled nad dodržováním přísluší všem lezcům, nicméně jejich závaznost a vynutitelnost nemůže jít nad rámec členství v ČHS. Závaznými a vynutitelnými se však mohou stát v případě, že se jejich obsah stane součástí rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody.

V souvislosti s pravidly lezení a jejich uplatňování je nutné zmínit jeden v poslední době často diskutovaný flagrantní případ střetu zájmů týkající se používání magnesia při provozování horolezectví na pískovcových skalách. Tento, z pohledu jiných států[37] bezvýznamný problém, má svůj původ v tzv. tradicionalistickém pojetí horolezecké činnosti na pískovcových skalách[38]. Tato otázka se stala velmi aktuální v tomto roce, kdy došlo ke změně pravidel lezení v pískovcových skalních oblastech v otázce používání chemických a minerálních látek, které slouží ke zvýšení tření na skalách, jedná se prakticky výhradně o magnesium. Používání magnesia v pískovcových oblastech bylo do změny pravidel zakázáno, avšak fakticky docházelo k jeho častému porušování. Dle platných pravidel, která byla schválena v březnu tohoto roku, je používání magnesia řešeno s ohledem na problematiku zajištění uplatňování a vymáhání výslovného zákazu tak, že použití chemických a minerálních látek, které by měly sloužit ke zvýšení tření na skalách (např. magnesium) není výslovně zakázáno. Je však stanoveno, že používání magnesia není součástí dlouhodobé tradice pískovcového lezení a snižuje sportovní hodnotu výstupu a je považováno za nevhodné především v oblastech vnímaných jako klasické, v cestách nižší obtížnosti (do IXa) a u výstupů vzniklých před rokem 1980[39]. ČHS se tak částečně zřekl odpovědnosti za jednání svých členů. Na druhou stranu je otázka používání magnesia, resp. zákazu jeho používání, většinou řešena v samotných zřizovacích listinách zvláště chráněných území nebo vydaných správních rozhodnutí k povolení horolezecké činnosti. Lze však očekávat, že ze strany státní ochrany přírody v tomto ohledu může dojít ke zpřísnění podmínek při povolování horolezecké činnosti, nebude-li v tomto směru aktivní sám ČHS, resp. oblastní vrcholové komise, které již např.

---

[37] Vyjma Německa, konkrétně Saska, kde se zrodily zásady pískovcového lezení.

[38] Dalším rozměrem tohoto problému je estetičnost, bílá barva magnesia, které ulpívá na skalách, může působit rušivým a nehezkým dojmem. Samotnou otázkou pak zůstává často zmiňovaná škodlivost magnesia pro povrch skal, resp. pro okolní prostředí, která však nebyla prozatím jednoznačně vědecky prokázána.

[39] Viz čl. 4.2 odst. 3 pravidel lezení v pískovcových skalních oblastech v Čechách

v Dubských skalách nebo Tiských stěnách obnovily zákaz používání magnesia.

Z výše uvedeného je patrné, že ne vždy je jednoduché vymezit takový stav, který by vyhovoval oběma zastoupeným stranám. Je zjevné, že cílem právní úpravy ani postupu ze strany orgánů ochrany přírody není zakázat horolezectví, ale stanovit takovou míru regulace, která zajistí ochranu přírodního bohatství v souladu s trvale udržitelným rozvojem. Efektivnost nástrojů, které jsou využívány k regulaci horolezecké činnosti je vázána nejen na ztotožnění se „provozovatelů" horolezecké činnosti se zájmy na ochranu přírody, ale také na „kvalitě" jejich právní úpravy a následným možnostem její aplikace. Je třeba podotknout, že současný právní i faktický stav je o nalézání křehké rovnováhy, která kdysi samovolně panovala, v současné době však díky masovému rozvoji horolezectví musí být uměle vytvářena. Veřejný zájem lze nalézt na obou stranách, jeden reprezentovaný podporou sportovních aktivit v přírodě, druhý pak jistě daleko mocnější, ale zohledňující hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel[40], v zajištění ochrany přírody a uplatňování principu předběžné opatrnosti.

Literature:

- Hušek, J.: Výtah z metodického listu AOPK ČR - Horolezectví. 2008. Dostupný na http://cs.euroclimbing.com/?p=4792
- Český horolezecký svaz [on-line], dostupné na http://www.horosvaz.cz/
- ASPI [databáze]. Verze 10/2009. Wolters Kluwer ČR, a. s.

Contact – email

jana.tkacikova@law.muni.cz - petr.vaculik@ukzuz.cz

[40] Srov. § 1 ZOPK vymezující účel zákona.

Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

ZÁKON O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY: LEX SPECIALIS NEBO LEX GENERALIS?

VOJTĚCH VOMÁČKA

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language
Nedávno skončená tříletá bitva o úpravu zákona o ochraně přírody a krajiny přinesla významnou novelu v podobě zákona č. 349/2009 Sb., jenž kromě předem avizované reakce na řízení pro porušení Smlouvy ze strany Evropské komise a několika medializovaných opatření, mezi než můžeme zařadit zlepšení ochrany alejí, změny ve výkonu stání správy v ochraně přírody a krajiny či udělování výjimek ze zákona, obsahuje zrušení § 90 odst. 4 ZOPK, tedy ustanovení klíčové pro určení vztahu speciality k předpisům, které se více či méně dotýkají regulace vztahů v přírodě a krajině. Jednalo se o již přežité ustanovení? Jaké jsou důsledky jeho zrušení? Která úprava bude mít nyní přednost v případě kolizní či duplicitní úpravy? Na tyto otázky se autor příspěvku pokusí odpovědět.

Key words in original language
Zákon o ochraně přírody a krajiny; novela; lex specialit; lex generalis; konfliktní úprava.

Abstract
A three-year battle over changes of Act No. 114/1992 Coll., on nature conservation and landscape had resulted into a significant amendment in form of Act No. 349/2009 Coll. This act presents a pre-advised response to infringement proceedings by the European Commission and several publicized measures, namely improved avenue protection, changes in the state administration, or exemptions from the law. Besides, § 90 paragraph 4 of Act No. 114/1992 Coll., a key provision for the determination of a relationship to the regulations which more or less affect the relations in nature and landscape, was repealed. Was it already an outdated provision? What are the consequences of its abolition? Which rules will now prevail in the case of conflict or duplication of regulations? The author tries to answer these questions in his contribution

Key words
Act No. 114/1992 Coll.; On nature conservation and landscape; Amendment; Lex specialis; Lex generalis; Conflict of regulations.

Zákon č. 112/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“), zastává do jisté míry specifické místo mezi předpisy ochrany životního prostředí. Přináší totiž nejen speciální územní a druhovou ochranu, ale rovněž ochranu obecnou, kdy jsou plošně chráněny ekosystémy a krajinné celky, rozmanitost forem života, volně žijící živočichové, planě rostoucí rostliny i prvky neživé přírody. Kromě toho

logicky plní zastřešovací funkci nad některými dalšími složkovými zákony a svým velkým rozsahem se blíží kodexové úpravě. Oblast ochrany přírody je úzce spjata s množstvím právních předpisů spíše hospodářského charakteru, a přestože zákonodárce v § 1 ZOPK stanoví nutnost zohlednění hospodářských, sociálních a kulturních potřeb obyvatel, nedílnou součást zákona o ochraně přírody a krajiny tvořilo již od jeho vzniku ustanovení o řešení případného konfliktu či duplicitní úpravy s předpisy o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství. Ve vztahu ke všem těmto předpisům byl ZOPK a předpisy vydané k jeho provedení dle vlastního § 90 odst. 4 v postavení zvláštního právního předpisu s aplikační předností.

Novela ZOPK v podobě zákona č. 349/2009 Sb. přinesla několik očekávaných a nutných změn, mimo jiné se nové úpravy dočkalo povolování kácení stromořadí u silnic a železnic, správní řízení ve věci schvalování výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích a postup při hodnocení lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov pro evropsky významné lokality a ptačí oblasti. § 90 odst. 4 ZOPK byl bez náhrady zrušen, přičemž se objevila řada otázek ohledně posuzování vztahu ZOPK a dalších právních předpisů v případě konfliktní či duplicitní úpravy. Tímto příspěvkem chci shrnout dosavadní stav nastíněného problému, vypátrat důvody zrušení jednoho z klíčových ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a nastínit budoucí tendence ve vývoji posuzování postavení ZOPK jako předpisu obecného či zvláštního vůči ostatním právním předpisům.

Nebývá zvykem, aby nějaký právní předpis výslovně stanovil svou vlastní specialitu vůči předpisům jiným. Lze uvést kupříkladu zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, jenž v § 1 odst. 2 říká:

„Právní vztahy uvedené v odstavci 1 se řídí ustanoveními tohoto zákona. Nelze-li některé otázky řešit podle těchto ustanovení, řeší se podle předpisů práva občanského. Nelze-li je řešit ani podle těchto předpisů, posoudí se podle obchodních zvyklostí, a není-li jich, podle zásad na kterých spočívá tento zákon.“

Ještě bližší příklad nalezneme mezi předpisy slovenského práva životního prostředí, kde výjimečné postavení slovenského zákona č. 543/2002 Z. z., o ochrane prírody a krajiny, dokazuje již znění jeho § 1 odst. 2:

„Ak tento zákon neustanovuje inak, vztahuju sa na ochranu zlomek životného prostredia osobitné predpisy“.

I zde se v plné míře uplatňuje derogační zásada lex specialis derogat legi generali, navíc v mnohem větším rozsahu než je tomu u § 90 odst. 4 ZOPK, neboť odlišná úprava má přednost přede všemi jinak zvláštními předpisy. Na druhou stranu je zde oproti ZOPK zakotvena specialita pouze v oblasti ochrany přírody. Slovenský systém pramenů práva životního prostředí je

přitom českému systému stále velmi blízký, tedy i pozice zákona o ochraně přírody a krajiny v něm je obdobná.

Postup, kdy je stanovena vlastní obecnost (např. formulací „nestanoví-li zvláštní předpis jinak“) či je úprava některé oblasti svěřena zvláštnímu předpisu (např. formulací „podrobnosti stanoví zvláštní předpis“), je ovšem častý. Dlužno však poznamenat, že samotná odkazující norma přednost speciality k obecnosti nezakládá, plní toliko funkci informační[1].

Význam § 90 odst. 4 ZOPK v aplikační praxi je nepopiratelný; zakládá účinnou obranu proti oslabování ochrany přírody a krajiny v případě novelizací právních předpisů o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství[2]. Podle Borovičkové[3] neztrácí na aktuálnosti ani v současné době, přestože již většina právních předpisů v uvedených oblastech byla nahrazena právními předpisy novými. Prchalová dodává[4], že pravidlo v § 90 odst. 4 je velmi důležité, protože v opačném případě, kdy by např. hospodářské využívání určitých přírodních zdrojů mělo přednost před jejich ochranou, tato ochrana by de facto neexistovala. Konečně Mlčoch připomíná[5], že i v případné budoucí právní úpravě ZOPK je nutno vztah speciality zachovat.

Oproti tomu již před více než deseti lety při prvním čtení tzv. Brouskova návrhu[6] označil poslanec Václav Brousek výše zmíněné ustanovení za jeden z nejpalčivějších problémů, závažný legislativně technický prostředek, který narušuje jednotnost našeho právního řádu jako celku. Dle jeho názoru se jím velmi ztěžuje aplikace právních předpisů a vyvolává se nepřiměřená nejistota o jejich vzájemném poměru. V takovém odkazovacím ustanovení nelze vyčíslit všechny předpisy, jichž se týká, takže může paradoxně dojít k omezení působnosti zákona jeho doslovným výkladem. Zvláštnost situace je podle něj třeba posuzovat případ od případu[7]. Tím, jak jsem již zmínil, že

---

[1] Viz nález Ústavního soudu Pl. US 41/02 k otázce bezpečnostních prověrek advokátů v souvislosti s trestním řízením

[2] Blíže Pekárek, M. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny – Komentář, Iurisica Brunensia, Brno 1995, s. 144

[3] Borovičková in Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář, C. H. Beck, Praha 2005, s. 336

[4] Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000 s komentářem a prováděcími předpisy - podle stavu k 1. 1. 2006, Linde Praha, 2006, s. 215

[5] Mlčoch S.: Lesy a ochrana přírody, Ochrana přírody, 2008, ročník 63, číslo 1, s. 38

[6] Návrh poslance Václava Brouska a dalších poslanců na vydání zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk 295, 1. čtení proběhlo 20. 10. 1999, návrh zákona byl zamítnut.

[7] Stenoprotokol na http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/017schuz/s017254.htm

se ZOPK blíží kodexové úpravě, kdy jeho cílem je ucelená úprava významné části právního odvětví, a tím pádem i přehlednost a nerozpornost právní úpravy, je zakotvení vlastní speciality pochopitelné, protože nepřímé novelizace předpisu takového typu prostřednictvím zásady lex specialis působí vždy negativně. Koncepce speciality zákona o ochraně přírody však nebyla stoprocentně respektována ani před zrušením jeho § 90 odst. 4., což ukazuje například ustanovení § 58 odst. 5, pozn. 21d) ZOPK, dle něhož je zvláštním předpisem lesní zákon, případně § 59 odst. 1 písm. j) zákona o vodách, v němž je stanovena povinnost odstraňování náletových dřevin (a úpravy v ZOPK se výslovně nepoužije).

Zrušení § 90 odst. 4 ZOPK bylo nekoncepčním zásahem do struktury zákona o ochraně přírody a krajiny. Vládní návrh zákona s ním nepočítal, jednalo se o poslední z dvaceti tří pozměňovacích návrhů poslance Evžena Snítilého. Žádný z těchto návrhů nebyl zdůvodněn, tři však byly přijaty, mezi nimi i přes zásadní nesouhlas zpravodaje a zásadní nesouhlas ministra životního prostředí návrh na zrušení § 90 odst. 4 ZOPK[8]. Je zřejmé, že takový krok míří jedinému cíli: oslabení silné a účinné ochrany přírody, již zákon o ochraně přírody a krajiny poskytuje. Obecně lze říci, že předchozí takové pokusy byly vedeny třemi směry – zúžením věcné působnosti zákona (vyjmutí souvisle zastavěného území obce z definice krajiny ve výše zmíněném Brouskově návrhu, automatické udělení výjimky ze zákazu povolování a umisťování nových staveb ve zvlášť chráněných územích veřejně prospěšné stavbě v tzv. Sehořově návrhu[9]), omezením účasti veřejnosti prostřednictvím občanských sdružení (účast pouze v řízeních zahajovaných z vlastního podnětu orgánu státní správy a samosprávy v Brouskově návrhu, omezení účasti ve stavebním řízení v tzv. Melčákově návrhu[10]) - a právě zrušením ustanovení o přednostní aplikaci ZOPK.

Společným a vždy používaným argumentem proti všem zásahům v těchto oblastech byla mj. existence § 90 odst. 4 ZOPK; jeho zrušení lze tedy vnímat jako přípravu vhodných podmínek pro budoucí prosazení změn v oblastech, kde se výrazně střetává zájem na ochraně přírody se zájmem na

---

[8] 3. Čtení proběhlo 17. 6. 2009 na 59. Schůzi Poslanecké sněmovny ČR, návrh zákona byl schválen (hlasování č. 342, usnesení č. 1292). Stenoprotokol na http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/059schuz/s059165.htm

[9] Návrh skupiny poslanců na vydání zákona, kterým se doplňuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zástupce navrhovatele: Karel Sehoř, sněmovní tisk 146, 1. čtení proběhlo 2. 6. 1999, návrh zákona byl zamítnut.

[10] Návrh poslanců Miloše Melčáka, Michala Pohanky, Karla Sehoře a Milana Šimonovského na vydání zákona, kterým se doplňuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk 580, předložen 22. 8. 2008, dosud neprojednán. Vzhledem k tomu, že Michal Pohanka se vzdal poslaneckého mandátu, Karel Sehoř byl zvolen členem kolegia NKÚ a Milan Šimonovský jmenován do rady Českého telekomunikačního úřadu, dovolil jsem si návrh pojmenovat pouze po poslanci Melčákovi.

jejím hospodářském využití. Otázkou však je, jaký je dopad zrušení § 90 odst. 4 ZOPK bez dalších změn ZOPK či ostatních složkových předpisů. Nelze totiž říci, že jeho zrušením přestává být zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení zvláštními předpisy ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství.

Obecně platí, že v případě kolizní úpravy je třeba užít derogačních pravidel (lex superior derogat inferiori, lex specialis derogat generali, lex posterior derogat priori). Připomínám, že § 90 odst. 4 ZOPK označuje jako zvláštní předpis nejen zákon o ochraně přírody a krajiny, ale také předpisy vydané k jeho provedení, což může v praxi působit problémy při konfliktu prováděcích předpisů k ZOPK a jiných zákonů, resp. předpisů k jejich provedení. Kloním se k názoru, že derogační pravidlo lex superior derogat inferiori zde není nijak oslabeno a případný střet zákona s předpisem k provedení ZOPK byl a bude i po zrušení § 90 odst. 4 ZOPK řešen ve prospěch právního předpisu vyšší síly, neboť norma nižší právní síly normě vyšší právní síly odporovat nesmí. Mnohem důležitější pro další posuzování zákona o ochraně přírody jako předpisu obecného nebo zvláštního je zásada lex specialis derogat generali, neboť třetí zásada, lex posterior derogat priori, se uplatní jen v krajním případě, kdy budou kumulativně splněny všechny podmínky pro její použití – existence dvou konfliktních úprav stejné právní síly, u nichž zákonodárce neupravil jejich vzájemný vztah, přičemž stupeň jejich speciality je shodný.

Slovem „lex“ je přitom míněna posuzovaná právní norma, nikoliv zákon jako celek[11], proto není možné dát jednoznačnou odpověď, zda je ZOPK lex generalis či lex specialis vůči jinému právnímu předpisu (může k němu být předpisem obecným i zvláštním zároveň); lze však takto posuzovat jeho jednotlivá ustanovení[12]. Situace, kdy by některý právní předpis bylo možné označit celý za lex specialis ve vztahu k ZOPK je teoreticky možná, s ohledem na koncepci ZOPK však nepravděpodobná, přinejmenším ve vztahu k právním předpisům jmenovaným ve zrušeném § 90 odst. 4. Otázkou zůstává, do jaké míry lze jednotlivé právní normy vydělovat z vazeb k dalším normám uvnitř předpisu, aby jejich aplikace nebyla nakonec kontraproduktivní, a tedy i nakolik je možné doplňovat konfliktní úpravu, kdy se použije lex specialis, úpravou obecnou. Nejvhodnějším řešením je beze sporu aplikace právní úpravy vzniklé kombinací porovnávaných ustanovení.

---

[11] Může nastat výjimečná situace, kdy se právní předpis a právní norma obsahově i rozsahem kryjí.

[12] Viz např. Knapp, V.: Teorie práva, C. H. Beck, Praha 1995, s. 159, Gerloch, A.: Teorie práva, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Dobrá voda 2001, s. 63

Příkladem budiž účast občanských sdružení ve správních řízeních na základě § 70 ZOPK. Zde se nic na současné situaci nemění, přestože se vyvinula praxe, kdy občanská sdružení, jimž je účast ve správním řízení upírána, prokazují své právo s odkazem na § 90 odst. 4 ZOPK, a to zejména díky konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS"), jenž se ke speciální úpravě účastenství ve správním řízení vyjádřil ve svém usnesení ze dne 2. prosince 2003, sp. zn. 7 A 56/2002 (publ. pod č. 162/2004 Sb. NSS):

„Zákon ČNR č. 114/1992 Sb. je zvláštním zákonem, který při splnění podmínek § 70 přiznává postavení účastníka řízení občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 správního řádu. Toto postavení jim však přísluší (za podmínek § 70 cit. zákona) toliko ve správních řízeních u příslušných správních úřadů v těch řízeních, kde není okruh účastníků zvláštním předpisem stanoven vůbec (§ 14 odst. 1 správního řádu) anebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 správního řádu."

Protože zde NSS posuzoval vztah ZOPK a zákona č. 18/1997, o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), logicky neargumentoval prostřednictvím ustanovení § 90 odst. 4 ZOPK, nýbrž odvodil zvláštní postavení ustanovení § 70 ZOPK vůči všem právním předpisům upravujícím takové správní řízení, jež lze podřadit pod působnost zákona o ochraně přírody a krajiny.

Obdobně se NSS postavil k otázce speciality zákona o ochraně přírody a krajiny vůči právnímu předpisu, který byl do výčtu v § 90 odst. 4 zahrnut, stavebnímu zákonu (pochopitelně šlo o starý stavební zákon, tedy zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), a to ohledně účastenství v kolaudačním řízení:

„Ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona je takovýmto ustanovením zvláštního zákona. Jak bylo výše zmíněno, podle jeho dikce není pochyb, že výčet účastníků kolaudačního řízení je zde taxativní. Smyslem a účelem zvláštního ustanovení o okruhu účastníků je stanovit tento okruh relativně restriktivně, rozhodně restriktivněji, než jak to činí ustanovení § 59 odst. 1 stavebního zákona ve vztahu k účastníkům řízení stavebního. V tomto smyslu je § 78 odst. 1 stavebního zákona obdobou § 14 odst. 1 atomového zákona, třebaže na rozdíl od věty druhé tohoto ustanovení atomového zákona výslovně neříká, že takto definovaní účastníci jsou „jedinými" účastníky kolaudačního řízení[13]*".*

Řešení interpretačního problému ovšem není zdaleka tak jednoduché, jak se zdá. V rozsudku ze dne 29. března 2007, čj. 2 As 12/2006 – 111, kde NSS opět posuzoval možnost účasti občanského sdružení na základě § 70 ZOPK

[13] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2004, čj. 7 As 29/2003-78

v řízení dle § 14 odst. 1 atomového zákona, pak přinesl jasný interpretační algoritmus, který je použitelný pro posuzování vztahu ustanovení ZOPK ke všem složkovým právním předpisům zahrnutým do zrušeného ustanovení § 90 odst. 4:

„Spor se tak koncentruje pouze na otázku, která z těchto dvou norem má povahu normy speciální v jejich vztahu vzájemném. Nejvyšší správní soud konstatuje, že žádná. Za speciální je totiž nutno považovat tu normu, jež má užší vymezení, ať už věcné, či osobní. (…) V případě souběžné aplikace, respektive střetu takových dvou norem, nelze jednoduše určit, která z nich je obecná a musí „ustoupit" normě speciální, nýbrž je třeba je aplikovat současně tam, kde je to možné, popřípadě využít jiná výkladová pravidla tam, kde souběžná aplikace možná není."

Nejvyšší správní soud shledal § 70 ZOPK normou věcně obecnější oproti např. územnímu řízení (dopadá na všechna v ní specifikovaná řízení) a zároveň s užším osobním rozsahem (občanská sdružení za splnění dalších podmínek); pravidlo lex specialis derogat generali podle něj v takovém případě nelze použít, nýbrž je třeba zejména jazykového, systematického a teleologického výkladu ke zjištění, která norma bude aplikována. Je-li to možné, přednost dostává současné použití obou konfliktních norem – jejich konfliktnost je tedy pouze zdánlivá.

S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že zrušením § 90. odst. 4 ZOPK se nic nemění ani na účasti občanských sdružení za podmínek § 70 ZOPK v řízeních dle § 85 a § 109 stavebního zákona (zde již zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu). Stanovisko vlády ze dne 22. září 2008 ke zmíněnému Melčákově návrhu se s namítaným nesouladem mezi ustanoveními § 85 a § 109 stavebního zákona[14], upravujícími okruh účastníků územního a stavebního řízení, a § 70 ZOPK, vypořádalo následovně:

„Uvedený rozpor je pouze zdánlivý, neboť v § 90 odst. 4 zákona č. 114/192 Sb. je stanoveno, že zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy vydané k jeho provedení jsou zvláštními předpisy ve vztahu mimo jiné i k předpisům územního plánování a stavebního řádu, což platí i pro určování okruhu účastníků správních řízení vedených podle stavebního zákona a v něm zejména pro územní a stavební řízení. I když stavební zákon stanoví okruh účastníků stavebního řízení taxativně (a speciálně vůči obecnému vymezení účastníků řízení podle § 27 správního řádu), ustanovení § 70 zákona č.

[14] Podle § 85 stavebního zákona jsou mezi účastníky územního řízení uvedeny obecně též osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis, mezi účastníky stavebního řízení vypočtenými v § 109 tato kategorie chybí.

114/1992 Sb. je ve vztahu k § 109 stavebního zákona ustanovením speciálním, které okruh účastníků stavebního řízení rozšiřuje.[15]*“*

K tomuto závěru lze tedy dospět nejen cestou § 90 odst. 4 ZOPK, ale také výkladem, který použil NSS v případě porovnávání ustanovení ZOPK a atomového zákona.

Teleologický výklad, kdy pouze právní normy konstruované jako restriktivní, výslovně uzavřené dopadu jiných norem stejné síly a speciality, vylučují užití zvláštních norem ZOPK, je s ohledem na specifické působení norem ochrany životního prostředí jedině správný (a tedy odpovídající systematickému výkladu). Pakliže si připomeneme podmínky aplikace pravidla lex posterior, tedy existenci dvou konfliktních úprav stejné právní síly a stejného stupně speciality, kdy není upraven jejich vzájemný vztah, vychází nám, že jde o totožnou situaci, s níž NSS spojuje přednostní použití obou konfliktních norem. To znamená, že pravidlo lex posterior je upozaděno. Zbývá jeho použití v případě, že není žádným způsobem výkladu dosažitelná možnost současného použití obou konfliktních norem, což je teoreticky možné, je-li některá z těchto norem konstruována jako výslovně uzavřená dopadu jiných norem stejné síly a speciality, případně jsou obě normy natolik protichůdné, že své současné použití vylučují. V prvém případě jde ovšem o situaci, která konfliktní není, neboť zákonodárce výslovně upravil vztah mezi normami – a derogační pravidla zde ztrácí svůj smysl. Druhá situace by teoreticky nastat neměla, jelikož by se jednalo o nepřímou novelu, nesystematický zásah do právního řádu[16].

Struktura zákona o ochraně přírody a krajiny napovídá mnoho o tendencích budoucího posuzování vztahu jeho ustanovení k ustanovením právních předpisů jmenovaných ve zrušeném § 90 odst. 4. Za speciální bude považována norma, která má užší vymezení, ať už věcné nebo osobní. Lze zjednodušit, že v případě konfliktní úpravy s předpisy ochrany životního prostředí budou ustanovení těchto předpisů schopna vystupovat jako zvláštní vůči ustanovením obecné i zvláštní části ZOPK. Oproti tomu předpisy vymezené ve zrušeném § 90 odst. 4 ZOPK vzhledem ke svému odlišnému zaměření budou v případě konfliktní úpravy zvláštní úpravou vůči obecné části ZOPK (kromě výjimek v podobě např. ustanovení o zvláštním krajinném prvku) a obecnou úpravou vůči zvláštní části ZOPK (zvláště chráněná území, zvláště chráněné druhy rostlin, živočichů a nerostů).

Zrušení § 90 odst. 4 ZOPK tak neotevírá pomyslnou Pandořinu skříňku, představuje však významný apel na interpretační schopnosti správních

---

[15] Stanovisko vlády ze dne 22. září 2008 k návrhu zákona, kterým se mění zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 580/1)

[16] Viz čl. 54 odst. 1 legislativních pravidel vlády.

orgánů a soudů; možnost pro zákonodárce, aby prostřednictvím novelizací složkových zákonů oslaboval komplexní ochranu poskytovanou zákonem o ochraně přírody a krajiny. Závěrem uvádím trefný a nadčasový citát poslance Libora Ambrozka z projednávání již zmíněného Brouskova návrhu před deseti lety:

„Je proto našem zájmu lépe odmítnout pokusy o destrukci, které nejsou vedeny dobrým úmyslem. Skoro by se dalo dodat, že to není moc dobrý dárek k desátému výročí 17. listopadu.[17]*“*

Contact – email
134608@mail.muni.cz

[17] Libor Ambrozek, 1. čtení sněmovního tisku č. 295, 20. 10. 1999, stenoprotokol na http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/017schuz/s017254.htm