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