



MASARYKOVA UNIVERZITA PRÁVNICKÁ FAKULTA

Ilona Jančářová, Jana Dudová (eds.)

OCHRANA PŘÍRODY PŘI ROZVOJOVÝCH ČINNOSTECH A JINÉ STŘETY ZÁJMŮ PŘI VYUŽITÍ ÚZEMÍ

Sborník z konference

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA
Editio Scientia

vol. 605

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická, Edice Scientia
svazek č. 605

OCHRANA PŘÍRODY PŘI ROZVOJOVÝCH ČINNOSTECH A JINÉ STŘETY ZÁJMŮ PŘI VYUŽITÍ ÚZEMÍ

(Sborník z konference)

Ilona Jančářová, Jana Dudová

(eds.)

Masarykova univerzita
Brno 2017

Vzor citace

JANČÁŘOVÁ, Ilona a Jana DUDOVÁ (eds.). *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území : sborník z konference*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 180 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 605. ISBN 978-80-210-8838-2 (online)

CIP - Katalogizace v knize

Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území : (sborník z konference) / Ilona Jančářová, Jana Dudová (eds.). --1. vydání. -- Brno: Masarykova univerzita, 2017. 180 stran. -- Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 605. ISBN 978-80-210-8838-2 (online)

349.6* 349.41* 502.17* (062.534)*

- právo životního prostředí
- pozemkové právo
- ochrana přírody
- sborníky konferencí

349 – Pracovní, sociální, stavební právo. Právo životního prostředí [16]

Konferenci finančně podpořili:

Jihomoravský kraj

ČEPS, a.s.

AGROLIP, a.s.



Jihomoravský kraj

Recenzentka: JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

© 2017 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8838-2

OBSAH

Slovo úvodem.....	7
Ochrana přírody a veřejný zájem.....	9
<i>Hana Müllerová</i>	
Vyvažování veřejných zájmů vůči ochraně přírody a krajiny v judikatuře NSS a SDEU	25
<i>Vojtěch Vomáčka</i>	
Další omezení vlastnického práva k pozemkům z důvodu ochrany přírody a krajiny: krok správným směrem?.....	59
<i>Jakub Hanák</i>	
Ochrana přírody podle vlastnictví?	69
<i>Jiří Kšica, Ivana Gajová</i>	
Procesné aspekty správneho trestania v ochrane prírody.....	81
<i>Soňa Koščiárová</i>	
Odpovědnost za úplné a aktuální poznání přírody.....	102
<i>Jaroslav Chyba</i>	
Ochrana národních parků České republiky z právního pohledu.....	111
<i>Milan Damohorský</i>	
Ochrana přírody a stavební činnost (několik obecných poznámek a postřehů)	118
<i>Milan Pekárek</i>	
Ochrana přírody a myslivost podle polského práva.....	135
<i>Wojciech Radecki</i>	
Právo vstupovať na lesné pozemky a využívanie lesov verejnosťou v strete záujmov	154
<i>Denis Bede</i>	
Literatura a další použité zdroje	171

SLOVO ÚVODEM

18. ročník česko-polsko-slovenské konference práva životního prostředí se konal ve dnech 6.–8. 9. 2017 v malebném prostředí CHKO Moravský kras. Prostory pro ubytování účastníků konference a jednací sál poskytl hotel Skalní mlýn, přičemž jedno odpolední jednání proběhlo v inspirujících prostorách Domu přírody Moravského krasu. Účastníci konference tak měli v rámci doprovodného programu příležitost k prohlídce Punkevních jeskyní včetně propasti Macocha, k naučné procházce v okolí těchto krasových jevů i ke zhlédnutí zajímavé přírodovědné expozice a 3D filmu o krásách přírody této chráněné krajinné oblasti. Ke zpestření programu sloužila i nabídka místních farmářských produktů a ochutnávka tajemného bylinného likéru.

Vzhledem k místu konání akce a doprovodnému programu tak nebylo možno volit jiné téma konference, než je ochrana přírody. Při jeho výběru organizátoři vycházeli ze skutečnosti, že jak v Polsku, tak i v České republice došlo k významným změnám právní úpravy této oblasti, navíc ve všech zúčastněných zemích je zřejmý tlak na prosazování projektů, které mají významný negativní dopad na přírodu. Proto bylo zvoleno téma „**Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území**“, jež účastníci konference naplnili zajímavými příspěvky, zaměřenými jak na obecné otázky právní regulace, tak na specifika zvláště chráněných území či různých přírodu ohrožujících aktivit.

Organizátoři konference si vzali za cíl uspořádat moderní konferenci, která by byla otevřena nejen tradičním stálým členům, ale i mladým vědcům z Polska, Slovenska i Česka. Konferenční výzva se těšila velikému zájmu a pozvání přijali i čestní hosté – přední odborníci na právo životního prostředí, jakými jsou prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D., prof. Dr.hab. Wojciech Radecki, prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D., doc. JUDr. Milan Pekárek a JUDr. RNDr. Jaroslav Chyba, DrSc. Vzhledem k nebývalému počtu účastníků bylo značně obtížné vměstnat aktivní vystoupení všech zájemců do dvou jednacích dní. Ve snaze o plodnou diskusi tak musely být příspěvky časově limitovány a organizátoři byli nuceni upustit od zaběhnuté praxe tlumočení přednášených příspěvků s vědomím, že problémy, těšící se zájmu ostatních, mohly být vysvětleny

podrobně v diskusi. Ta byla opravdu bohatá a tak se lze domnívat, že každý měl příležitost si z konference odnést zajímavé a podnětné poznatky.

Z konference byl připraven výstup v podobě tohoto sborníku, do nějž přispěli autoři ze všech tří zemí konference. Téma konference však bylo shledáno natolik širokým a zajímavým, že kromě postkonferenčního sborníku se někteří účastníci rozhodli zpracovat samostatnou monografii v anglickém jazyce s názvem „*Sustainable Development and Conflicts of Interests in Nature Protection in Czechia, Poland and Slovakia*”, která bude vydána v tisku.

Na závěr je třeba sdělit to nejdůležitější – tato konference byla uspořádána za laskavého přispění Jihomoravského kraje a sponzorů ČEPS, a. s. a Agrolip, a. s., jimž patří veliký dík.

Ceníme si rovněž pomoci i dalších, v závěru uvedených partnerů, jejichž finanční podpora umožnila konání této konference a publikaci konferenčního výstupu. Poděkování patří též vedoucímu Správy CHKO Moravský kras RNDr. Leoši Štefkovi za odborný výklad a nepřeborné množství zajímavých informací o přírodě v dané oblasti i panu Františku Dvořákovi a personálu hotelu Skalní mlýn za skvělé ubytování a stravu.

organizátoři konference

OCHRANA PŘÍRODY A VEŘEJNÝ ZÁJEM

Hana Müllerová

Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.

Abstract in original language

Zájem na ochraně přírody se v rozhodovacích procesech často ocitá v kolizi s jinými zájmy a hodnotami. Přiřazení určité hodnotě charakteru veřejného zájmu jí dává v případě těchto kolizí vyšší důležitost a legitimizuje její upřednostnění před jinými zájmy. Příspěvek se zabývá nejprve konceptem veřejného zájmu a způsoby řešení kolizí mezi různými zájmy v obecné rovině. Poté aplikuje tato obecná východiska na českou právní úpravu ochrany přírody a v ní zakotvená ustanovení o veřejném zájmu.

Keywords in original language

Veřejný zájem; základní práva; ochrana životního prostředí; ochrana přírody.

Abstract

In the decision-making procedures, the interest in the protection of nature often collides with other interests and values. Declaring certain value to be in a public interest strengthens the position of that value and justifies its priority over other interests. This contribution focuses firstly on the concept of the public interest and the ways how collisions of competing interests are solved in general. Then it analyses the Czech legislation on natural protection and its provisions on the public interest.

Keywords

Public Interest; Constitutional Rights; Environmental Protection; Nature Protection.

1 Úvod

V současné právní literatuře (české ani zahraniční) téma veřejného zájmu samostatně téměř není řešeno (jedinou výjimkou je patrně literatura německá,

kde jsou tématu veřejného zájmu věnovány i celé monografie).¹ Důvodem je patrně to, že v současné době je zásadní důraz kladen na svobodu jednotlivce, jeho pozici, jeho základní práva, která mají v současné společnosti primát, zatímco veřejná moc a s ní spjaté hájení veřejných zájmů je spíše upozaďováno. Pokud je tedy téma veřejného zájmu traktováno, je tomu tak většinou v rámci prací o základních právech a proporcionalitě, neboť veřejný zájem je chápán jako jeden ze základních právních důvodů pro omezení základních práv. Tato kapitola představuje určitou sondu do teorie veřejného zájmu, která je následně ilustrována na příkladech z oblasti práva ochrany přírody. Autorka ji chápe jako svůj první a tedy zatím velmi dílčí příspěvek k tématu úlohy veřejného zájmu v právní ochraně životního prostředí, které chce v budoucnosti dále rozvíjet.²

2 Koncept veřejného zájmu v obecné rovině

Definovat veřejný zájem v obecné rovině je velmi obtížné. Bohužel nemáme v české ani zahraniční literatuře k dispozici žádný jednotný přístup nebo jednu univerzální definici. Naopak existují různé přístupy a různé teorie, jak popsat nebo určit, co je to veřejný zájem. Upozornit je třeba na možnou provázanost pojmů „veřejný zájem“ a „veřejný statek“: veřejný statek se často chápe jako hodnota, obsah či substance, hodná zvláštní ochrany, zatímco veřejný zájem jako právní kategorie či forma, která onu ochranu v právu zajišťuje. Toto rozlišení ale není vždy pravidlem – někdy je pojem veřejný zájem chápán jako zahrnující obojí – obsah i formu. V takovém případě bychom mohli veřejný zájem popsat jako kategorii vyznačující se určitou rolí v právu, kde tvoří právní důvod pro určité zacházení s hodnotou, která tvoří její obsah, v rámci rozhodování, přesněji řečeno dává této hodnotě určité

¹ Srov. např. HÄBERLE, P. *Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung*. Berlin, DE: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, 2006; UERPMANN, R. *Das öffentliche Interesse: seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999; MÜNKLER, H. a K. FISCHER. *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht: Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen*. Berlin/Boston, US: De Gruyter, 2002.

² Autorka je vědeckou pracovnicí Ústavu státu a práva Akademie věd ČR. Tato kapitola vznikla s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO 68378122, a je součástí tematického rámce Právo a ochrana veřejného zájmu, řešeného Oddělením veřejného práva Ústavu státu a práva AV ČR.

prioritní postavení v kolizi s jiným zájmem. Zde je několik příkladů přístupu k obecnému vymezení veřejných zájmů, resp. statků:

- aby byla určitá hodnota veřejným statkem, musí splňovat dvě podmínky: za prvé musí být nedistributivní, tj. nedělitelná ve smyslu, že by ji bylo možno rozdělit na části a ty přidělit jednotlivcům.³ Druhou podmínkou je, že daný zájem je uznán právem a má normativní status;⁴
- veřejný zájem je zájem, který stojí nad individuálními nebo skupinovými zájmy, které mohou být ve vzájemné kolizi; veřejný zájem funguje jako svorník, který je může sladit;⁵
- veřejným zájmem je vše, co veřejnost sdílí jako společné (tj. průnik jednotlivých zájmů) a je to schopno uspokojit cíle, které si veřejnost přeje pro sebe jako celek (nejsou to tedy zájmy, které jsou náhodně společné více jednotlivcům);⁶
- kategorie veřejného zájmu zahrnuje hodnoty, které jsou nezbytné pro rozvíjení společné existence lidí v demokracii; jde o základní principy, jako je trvání existence státu a jeho struktury, trvání jeho demokratického řádu, bezpečnosti a veřejného pořádku. Přesný soubor hodnot zahrnutý na tomto pomyslném seznamu není fixní, ale může se měnit jednak časem, jednak se liší od jedné ústavní demokracie k druhé;⁷

³ ALEXY, R. Individual Rights and Collective Interests. In: NINO, C. (ed.). *Rights*. New York: New York University Press, 1992, s. 167–168. Na tuto Alexyho charakteristiku veřejných statků se ostatně odkázal český Ústavní soud ČR v nálezu Pl. ÚS 15/96, v němž se zabýval rozlišením kategorií základních práv a veřejných statků takto: „Ústavní úprava postavení jedince ve společnosti obsahuje ochranu individuálních práv a svobod, jakož i ochranu veřejných statků. Rozdíl mezi nimi spočívá v jejich distributivnosti. Pro veřejné statky je typické, že prospěch z nich je nedělitelný a lidé nemohou být vyloučeni z jeho požívání. Příklady veřejných statků jsou národní bezpečnost, veřejný pořádek, zdravé životní prostředí. Veřejným statkem se tudíž určitý aspekt lidské existence stává za podmínky, kdy není možno jej pojmově, věcně i právně rozložit na části a tyto přiřadit jednotlivcům jako podíly.“ Na toto své rozlišení ÚS následně odkázal v nálezu III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997 (N 96/8 SbNU 375), který se týkal práva na příznivé životní prostředí. V něm totiž konstatoval, že „skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny)“.

⁴ ALEXY, 1992, op. cit., s. 167–168.

⁵ McHARG, A. Reconciling Human Rights and the Public Interest: Conceptual Problems and Doctrinal Uncertainty in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *The Modern Law Review*, 1999, č. 5, s. 676.

⁶ Ibid., s. 676.

⁷ BARAK, A. *Proportionality: constitutional rights and their limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 256.

- veřejné zájmy jsou všechny důležité zájmy, které nebyly (příp. zatím nebyly) konstitucionalizovány jako ústavní práva; důležité zájmy jsou ty, které mají základ v ústavě (jsou z ní dovoditelné).⁸ V této souvislosti stojí za zmínku, že mnohým zájmům, které byly zprvu chráněny pouze jako veřejné zájmy, se časem dostalo postavení ústavního práva. Příkladem toho je i právo na příznivé životní prostředí, které díky svému zakotvení vlastně dostalo ochranu životního prostředí do dvojaké pozice: v některých případech figuruje v podobě ochrany veřejného zájmu, a v jiných v podobě ochrany základního ústavního práva.

3 Veřejné zájmy a jejich vztah k základním právům (a jiným veřejným zájmům)

Koncept veřejného zájmu většinou nebývá předmětem teoretických pojednání samostatně, jako samostatná kategorie, ale je většinou řešen v souvislosti se svou funkcí, resp. ve vztahu k jiným zájmům či v rámci procesů rozhodování. Kategorie veřejného zájmu totiž izolovaně, sama o sobě, v podstatě nedává plný smysl, případně můžeme považovat zkoumání, zda určitá aktivita v obecné rovině je nebo není ve veřejném zájmu, bez příslušného kontextu, za akademickou otázku. Hlavním smyslem kvalifikování něčeho jako veřejného zájmu není totiž samo toto označení, ale to, že takto vymezený veřejný zájem následně tvoří právní důvod pro možnost omezení kolidujícího zájmu, a to aniž by taková situace byla v rozporu se zákonem.

Jinými slovy, význam označení něčeho jako veřejného zájmu se naplňuje pouze ve vztahu k jinému zájmu nebo jiné hodnotě (zvláště se to týká základních práv) v situacích, kdy nelze oba zájmy zcela uspokojit, ale jeden musí druhému zcela nebo zčásti ustoupit. Veřejný zájem může totiž, pokud je dostatečně silný, být ospravedlněním pro omezení ústavního práva. Proto hlavní místo konceptu veřejného zájmu je v literatuře v rámci pojednání o omezení základních práv: veřejné zájmy jsou jednou z hlavních kategorií důvodů pro zákonná omezení ústavních práv, a jsou tedy pojednávány zvláště v souvislosti s vyvažováním a proporcionalitou: „Demokracie je založena na vzájemném respektu mezi právy jednotlivců a veřejným zájmem. Obojí, tedy lidská práva a veřejný zájem, tvoří součásti ústavní struktury,

⁸ A. Barak přináší ještě druhé vymezení: Ibid., s. 254.

kteřá uznává práva a zároveň připouští jejich omezení.⁹ Pro řešení kolizí práv a veřejných zájmů je v současnosti nejuznávanější metodou teorie proporcionality, která poskytuje nástroje k jejich vzájemnému vyvažování: „Demokracie je založena na vyváženosti mezi ústavními právy a veřejným zájmem. Kolidující zájmy musí být řádně vyváženy.“¹⁰

Jak bylo již uvedeno, silný veřejný zájem může ospravedlnit výjimku z ochrany základního práva. Tedy je možno zjednodušeně řečeno vnímat plnou ochranu práva jako pravidlo, a zásah do něj z důvodu veřejného zájmu jako výjimku. Typickým příkladem takového schématu v našem ústavním pořádku, který se týká základního práva na vlastnictví, je čl. 11 odst. 4 Listiny: „Vylastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“ V ústavní demokracii platí, že ne každá hodnota, kterou lze v obecné rovině kvalifikovat jako veřejný zájem, může být vždy dostatečným důvodem pro omezení lidského práva. Vymezení rozsahu těch veřejných zájmů, které mohou limitovat lidská práva, v právním řádu, je věcí vyvažování: jejich příliš úzký rozsah (tj. vychýlení ve prospěch ochrany práv jednotlivců téměř za každou cenu) by mohl narušit existenci demokracie jako takové, což by na druhou stranu přineslo zpět snížení její schopnosti chránit práva; příliš široký rozsah veřejného zájmu (vychýlení ve prospěch veřejných zájmů, kvůli nimž by práva mohla být téměř vždy omezena) by zase znamenal malý respekt k lidským právům; ten je ovšem základním znakem demokracie.¹¹

Kromě podmínek, které musí určitý zájem splňovat, aby mohl být jakožto veřejný zájem důvodem pro omezení určitého základního práva, je možno se v rámci tématu veřejného zájmu zabývat rovněž způsobem či mechanismem jeho prosazování (a úlohou veřejné moci v něm). Obě kategorie, ústavní práva i veřejné zájmy, se totiž zásadně liší tím, kdo je povolán je hájit. Ústavní práva náleží jednotlivcům a ti se mohou domáhat jejich ochrany prostřednictvím soudů. Na druhou stranu veřejné zájmy je povolán chránit a hájit stát, resp. veřejná správa. Je třeba říci, že stát je k tomu nejen povolán, ale i povinen. Tato zásada je popsána v klasické literatuře o veřejném zájmu,

⁹ BARAK, op. cit., s. 163.

¹⁰ Ibid., s. 220–221.

¹¹ Ibid., s. 257.

ale je také odvoditelná z ústavní úpravy a judikatury. Například Brian Barry v díle z r. 1967 uvádí: „Zájmy, které jsou sdíleny málo osobami, mohou být přímo jimi samými prosazovány, ale zájmy, které jsou sdíleny mnoha lidmi, musí být prosazovány státem. Pouze stát má donucovací moc nutnou k tomu, aby zabránil svévoli, která by poškozovala veřejné statky, a prostředky na to, aby podporoval veřejné blaho, které není schopen naplňovat trh; toto jsou zároveň dva hlavní způsoby, jimiž je veřejný zájem podporován.“¹²

4 Ochrana životního prostředí, resp. přírody jako veřejný zájem v české právní úpravě

4.1 Veřejný zájem v ústavních ustanoveních: limitační klauzule

Aby mohl být určitý veřejný zájem důvodem pro omezení práva, musí to vyplývat z ústavy, resp. zákona. Ústava stanoví základní rámec zásahů do práv z důvodu ochrany veřejného zájmu v tzv. limitačních klauzulích. Řešení konkrétních případů se pak řídí jednotlivými zákonnými ustanoveními. Lze obecně říci, že veřejný zájem se objevuje v limitačních klauzulích v zásadě ve dvojí podobě: buď nespecifikovaný (viz již zmiňovaný čl. 11 odst. 4 Listiny), anebo specifikovaný vymezením konkrétní oblasti, které se týká (příkladem, kdy je takto jako veřejný zájem označena právě ochrana přírody, je čl. 14 odst. 2 Listiny, který bude rozveden dále).

- a) V případě veřejného zájmu v limitační klauzuli nespecifikovaného je třeba při řešení konkrétního případu na prvním místě posoudit, zda zájem, který je v něm označován za veřejný zájem, kvůli němuž se má omezit základní právo, skutečně splňuje znaky veřejného zájmu (zda např. nejde o zájem pouze skupinový, nebo zájem, který je za veřejný zájem označen, avšak toto označení pouze zastírá, že jde ve skutečnosti o zájem individuální nebo skupinový apod.). Dále bude zpravidla třeba posoudit, podle konkrétní právní úpravy, o jak silný veřejný zájem jde, a zda v daném případě je skutečně namístě, aby kvůli němu byla omezena ochrana kolidujícího zájmu. Je velmi dobře možné, že takovým v limitační klauzuli nespecifikovaným veřejným zájmem bude v konkrétním případě ochrana životního prostředí.

¹² BARRY, B. The Public Interest. In: QUINTON, A. (ed.). *Political Philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 1967, s. 125 (volně přeloženo autorkou).

- b) Specifikování veřejného zájmu již v limitační klauzuli má podle mého názoru větší význam z hlediska práva, které je chráněno, než z hlediska vymezení onoho veřejného zájmu. Z hlediska chráněného práva to totiž znamená, že nemůže být omezeno z důvodu jakéhokoli veřejného zájmu, ale pouze z předem stanoveného okruhu veřejných zájmů – taková specifikace tedy zvyšuje ochranu tohoto práva. Z hlediska řešení konkrétního případu specifikace veřejného zájmu v limitační klauzuli nemění tak jako tak nic na požadavku ověřit, zda v daném případě předložený (tvrzený) veřejný zájem existuje, a v následující fázi, zpravidla podle bližšího vymezení konkrétní právní úpravy, na požadavku posoudit, zda je tento veřejný zájem dostatečně silný (např. převažující, naléhavý apod.), aby v daném případě ospravedlnil zásah do práva. Jinými slovy to, že zákon prohlásí, že některé právo může být omezeno na základě specifikovaného druhu veřejného zájmu, znamená obecné a typové označení daného druhu hodnot za veřejný zájem, ale nemůže to předurčit výsledek vyvažování daného veřejného zájmu proti základnímu ústavnímu právu v žádném konkrétním případě – to je věcí konkrétního rozhodování (správního, soudního) v konkrétní věci.

Příkladem v limitační klauzuli specifikovaného veřejného zájmu je čl. 14 odst. 2 LZPS, který stanoví, že svoboda pohybu a pobytu může být omezena zákonem, jestliže je to nevyhnutelné mj. na vymezených územích z důvodu ochrany přírody. Ochrana přírody je tedy veřejným zájmem, který může ospravedlnit omezení svobody pohybu a pobytu. Konkrétním zákonným provedením této ústavněprávní možnosti je § 17 zákona ZOPK, který vymezuje klidová území národního parku jako území s omezeným pohybem osob z důvodu umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek, které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob a zranitelné vlivem rušivých vlivů s ním spojených a zakazuje v nich pohybovat se mimo cesty nebo trasy vyhrazené orgánem ochrany přírody. Jiným příkladem je § 64 ZOPK, který stanoví, že: „Hrozí-li poškozování území v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí nebo poškozování jeskyně, zejména nadměrnou návštěvností, může orgán ochrany přírody po projednání s dotčenými obcemi opatřením obecné povahy omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do těchto

území nebo jejich částí. Zákaz či omezení vstupu musí být řádně vyznačeny na všech přístupových cestách a vhodným způsobem i na jiných místech v terénu.“

Z hlediska posouzení charakteru, co se týče limitačních klauzulí, je zajímavý a patrně sporný článek 7 Ústavy ČR: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“ Nejde o limitační klauzuli, protože se tu nehovoří o žádných výjimkách z práv. Ovšem zároveň lze toto ustanovení podle mého názoru vyložit tak že činí z ochrany životního prostředí nepřímo a obecně, ale v nejširším možném smyslu veřejný zájem. Jako zajímavost lze uvést, že ustanovení čl. 7 vládní návrh Ústavy vůbec neobsahoval, zmínku o životním prostředí obsahovala pouze preambule Ústavy. Iniciátorem změny v ústavněprávním výboru v Lánech byl Václav Havel. Jeho návrh zněl: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, jeho rovnováhy a druhové rozmanitosti.“¹³ Výsledná formulace působí zastarale, protože pravděpodobně zčásti čerpá inspiraci z čl. 15 odst. 2 Ústavy z r. 1960¹⁴, a cítíme, že ne plně odpovídá dnešní terminologii. Sám komentář k Listině doporučuje zde použitý pojem přírodní bohatství vykládat shodně s pojmem životní prostředí, tedy ve shodě se zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, tj. jako prostředí přírodní, nikoli umělé.¹⁵

Ustanovení čl. 7 Ústavy je z hlediska hájení ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu důležité ze dvou důvodů: jednak ukládá povinnost zajišťovat ochranu životního prostředí primárně státu, který je povinen tak činit prostřednictvím přijetí příslušné legislativy a jejího prosazování, a jednak z této povinnosti státu nepřímo vyplývá, že stát, aby ji mohl zajistit, musí mít k dispozici nástroje, které k tomu budou způsobilé, tj. i případné omezení základních práv z důvodu ochrany veřejného zájmu na ochraně životního

¹³ CHRASTILOVÁ, B. a P. MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: Aspi, 2003, s. 399. Cit. in SYLLOVÁ, Jindřiška. Čl. 7 [Ochrana přírody]. In: SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE, Radovan SUCHÁNEK a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 90.

¹⁴ „Stát pečuje o zvelebování a všestrannou ochranu přírody a o zachování krajinných krás vlasti, aby tím vytvářel stále bohatší zdroje blahobytu lidu a vhodné prostředí, které by prospívalo zdraví pracujících (...).“

¹⁵ SYLLOVÁ, op. cit., s. 90.

prostředí. Ustanovení čl. 7 tak propůjčuje životnímu prostředí zvláště vysokou hodnotu.

4.2 Prohlášení veřejného zájmu v zákoně

Ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK prohlašuje: „Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem. Každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona.“ Toto ustanovení je sice něco více než pouhá proklamace, ale zároveň nemůže garantovat, že veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny bude v případě kolize s jiným zájmem vždy „vítěznou stranou“.

Toto ustanovení, které výslovně prohlašuje ochranu přírody za veřejný zájem, opodstatňuje na tomto místě jednu odbočku, a sice k obecné otázce, zda zákon může určitý zájem prohlásit za veřejný zájem. Zde mám na mysli případy ustanovení, která nemají charakter limitační klauzule, jako jej nemá právě například § 58 odst. 1 ZOPK. Je však patrný rozdíl mezi obecným prohlášením, že určitá hodnota je veřejným zájmem, jako je tomu v § 58 ZOPK, což je následně v kontextu konkrétních okolností konkrétního případu ověřováno a posuzováno (tj. může se stát, že v konkrétním případě ochrana přírody jako veřejný zájem nedostane přednost), a mezi zcela určitým vymezením konkrétního veřejného zájmu v zákoně, které je účelovým krokem, a které má *de facto* nahradit uvážení rozhodujícího orgánu v řízení v konkrétní věci. Status veřejného zájmu nese s sebou právě tu výhodu, že následně může opravňovat v konkrétních situacích k upřednostnění takového zájmu před jinou hodnotou stojící vůči němu v kolizi.

Příkladem takového, nutno říci, že nepřipustného, vymezení veřejného zájmu byl např. § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, podle něhož platilo že „rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany - Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu.“ Ústavní soud ČR toto ustanovení zrušil nálezem ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; č. 327/2005 Sb., s odůvodněním, že deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci

zákonem pokládá za protiústavní. Ústavní soud uvedl, že „veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.“ Přidělí-li zákonodárce v konkrétní věci určité hodnotě status veřejného zájmu, zasahuje tím do moci výkonné.¹⁶

Odpovědi na otázku, zda zákon může určitý zájem prohlásit za veřejný zájem, je tedy konstatování, že tak může učinit pouze v obecné rovině (jako je tomu v § 58 ZOPK), nikoli v konkrétní věci, neboť by tak odebral orgánu moci výkonné, do jehož působnosti toto náleží, možnost existenci veřejného zájmu v daném konkrétním případě posoudit. Takové obecné konstatování v zákoně může ovšem hrát roli při posuzování případů omezení práv, která jsou založena na nespecifikované limitační klauzuli.

4.3 Kolize veřejného zájmu na ochraně přírody a jiného veřejného zájmu

Zákony předvídají i případy, kdy veřejný zájem nestojí v kolizi se základním právem, které má být kvůli němu omezeno, nýbrž v kolizi s jiným veřejným

¹⁶ Podobný osud potkal též zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, který v § 1 stanovil: „Vzletová a přistávací dráha 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, odpovídající svým umístěním platnému územnímu plánu hlavního města Prahy a platnému územnímu plánu města Hostivice, a dále všechny stavby, které budou v oblasti technické infrastruktury zajišťovat její provoz (dále jen „vzletová a přistávací dráha“), jsou veřejným zájmem.“ Viz nálezh Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (č. 124/2009 Sb., N 56/52 SbNU 555), kde ÚS odkázal na výše cit. nálezh ve věci jezů na Labi. V této souvislosti je zajímavé, že třetí takový velmi podobný zákon, zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, který v § 1 stanoví, že „Všechny stavby v rámci výstavby dálnice D5 v úseku Ejovice – Sulkov vymezeném v příloze č. 2 nařízení vlády č. 104/1994 Sb., kterým se vyhláší závazná část územního plánu velkého územního celku Plzeňské sídelní regionální aglomerace, (dálniční obchvat Plzně) (dále jen „stavba obchvatu“) jsou veřejným zájmem“, je stále platným právním předpisem.

zájmem. ZOPK dává podklad pro řešení celé řady typových případů. Jde například o:

- § 10 odst. 2, podle něhož výjimku ze zákazu ničit, poškozovat nebo upravovat jeskyně nebo jinak měnit jejich dochovaný stav může udělit orgán ochrany přírody pouze v případech, kdy je to v zájmu ochrany jeskyně nebo kdy jiný veřejný zájem chráněný tímto nebo jiným zákonem výrazně převažuje nad zájmem na ochraně jeskyní;
- § 43 odst. 1, podle něhož výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích může orgán ochrany přírody povolit v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody;
- § 45b odst. 1, podle něhož výjimku ze zákazu poškozování evropsky významné lokality zařazené do národního seznamu může udělit orgán ochrany přírody z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu;
- § 45i odst. 9, podle něhož pokud posouzení vlivu koncepce nebo záměru na evropsky významnou lokalitu prokáže negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje variantní řešení bez negativního vlivu, lze schválit jen variantu s nejmenším možným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a za splnění dalších zde vymezených podmínek;
- § 56 odst. 1, podle něhož výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 46 odst. 2, § 49 a 50 lze povolit v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, a odst. 2, kde se zavádí přísnější úprava pro zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů, u nichž lze výjimku povolit pouze z vyjmenovaných veřejných zájmů, anebo pokud jde o jiný veřejný zájem zde neuvedený, musí být veřejným zájmem naléhavým a převažujícím.

4.4 Posuzování veřejného zájmu v konkrétních případech – příklady z judikatury nejvyšších soudů ČR

Posuzování veřejného zájmu se odehrává v konkrétních případech, v kontextu jejich konkrétních okolností, vodítkem je ovšem znění právní úpravy. Nejprve budou dány příklady případů, v nichž byla posuzována kolize základního práva a veřejného zájmu na ochraně životního prostředí (přírody), poté kolize různých veřejných zájmů. Na uvedených případech,

které všechny pocházejí z nedávné doby, je rovněž patrné, že české nejvyšší soudy začínají zaujímat k environmentální problematice výrazně příznivější postoj, než tomu bylo dříve. Doufejme, že tyto případy nezůstanou ojedinělé, ale naopak že předznamenávají růst pozitivní role českých soudů v ochraně životního prostředí.

4.5 Ústavní soud: zájem na zachování populace tetřívka obecného v Krušných horách je prvořadý veřejný zájem (2013)

Akciová společnost podnikající v oblasti větrných elektráren zamýšlela realizovat stavbu dvou větrných elektráren v ptačí oblasti Krušné hory, kde předmětem ochrany je zachování populace tetřívka obecného, patřícího v ČR mezi silně ohrožené druhy a uvedeného v příloze č. I směrnice o ptácích. Pro povolení tohoto záměru bylo nezbytné udělení výjimky ze základních podmínek ochrany ohrožených druhů podle § 56 odst. 1 ZOPK, konkrétně ze zákazu škodlivého zasahování do jejich přirozeného vývoje, avšak tato výjimka nebyla společností ze strany Agentury ochrany přírody a krajiny, Správy CHKO Labské pískovce udělena. Zákonost tohoto neudělení byla následně potvrzena Ministerstvem životního prostředí, Městským soudem v Praze i Nejvyšším správním soudem. Akciová společnost v tom spatřovala zásah do svého vlastnického práva a práva na spravedlivý proces. Ústavní soud stížnost odmítl.¹⁷ Zdůraznil, že základní otázkou, která v tomto případě vyvstává, je, zda nepřiznáním výjimky ze zákazu podle § 56 ZOPK nebylo porušeno některé základní právo stěžovatele, a konstatoval, že nikoliv. Připomněl, že na udělení výjimky není právní nárok, a že podle ZOPK výjimka být udělena „může“, což znamená, že její udělení závisí na posouzení správních orgánů, a to ještě pouze v případě, jak zákon výslovně uvádí, že „jiný veřejný zájem výrazně převáží nad zájmem ochrany přírody“. Ústavní soud označil zájem na zachování populace tetřívka obecného v uvedené lokalitě za prvořadý veřejný zájem, vyjádřený mj. i v nařízení vlády, jímž se vyhláší ptačí oblast Krušné hory, a uvedl, že nepovažuje za prokázané, že by zde stavební záměr převážil, a to ještě výrazně, nad zájmem na ochraně přírody.

¹⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2013, sp. zn. II. ÚS 792/13.

4.6 Ústavní soud: Vyhlášení zvláště chráněného území sleduje veřejný zájem, který odpovídá limitům vlastnického práva podle Listiny (2015)

Několik vlastníků pozemků na okraji města Hradec Králové brojilo proti tomu, aby jejich pozemky byly vyhlášeny za zvláště chráněná území v kategorii přírodní památka. Jejich pozemky měly být co do ochrany připojeny k dalším sousedícím pozemkům a rozšířit tak evropsky významnou lokalitu. Vlastníci spatřovali ve vyhlášení ochrany zásah do svého vlastnického práva, neboť územní plán města předpokládal budoucí zastavění pozemků, které vyhlášením přírodní památky bude znemožněno, a jejich investice do pozemků, která byla učiněna v dobré víře, tak bude zmařena. Ústavní soud se s námitkami vlastníků neztotožnil a potvrdil předchozí zamítavá rozhodnutí krajského úřadu, Ministerstva životního prostředí, Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu.¹⁸ Mimo jiné zdůraznil, že stát je oprávněn užívání majetku v souladu s obecným zájmem v nezbytném rozsahu regulovat, což odpovídá i sociální funkci vlastnictví a limitům vlastnického práva předvídaným v Listině základních práv a svobod. Připustil, že zamítnutí námitek proti vyhlášení zvláště chráněného území představuje regulační opatření ve vztahu k majetku stěžovatelů, jde však o nezbytné opatření předvídané zákonem a sledující obecný zájem. Ústavní soud se zde odvolal na § 58 odst. 1 ZOPK, podle něhož je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem a každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona. Konstatoval, že zamítnutí námitek stěžovatelů proti vyhlášení zvláště chráněného území nemůže jako takové představovat ani porušení práva na podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti. A konečně odmítl i to, že by právo na spravedlivý proces bylo možno vykládat tak, že by se stěžovatelům garantoval úspěch v řízení či se zaručovalo právo na rozhodnutí odpovídající jejich představám; dosavadní průběh řízení zhodnotil tak, že rozhodnutí orgánů státní správy bylo řádně podrobeno přezkumu nezávislým soudem ve smyslu čl. 36 Listiny. Okolnost, že stěžovatelé se závěry či názory soudu nesouhlasí, nemůže sama o sobě důvodnost ústavní stížnosti založit.

¹⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2068/15.

4.7 Nejvyšší správní soud: Při posuzování veřejného zájmu je třeba plně zohlednit všechny dostupné podklady, které vypovídají o jeho hodnotě v daném případě (2015)

Případ týkající se plavebního stupně Přelouč je případem se silně politickým podtextem, komplikovaný a zasahující různé otázky právní ochrany přírody. Zde se budu soustředit převážně pouze na ty jeho aspekty, které se týkají posuzování veřejného zájmu. Plavební stupeň Přelouč je spornou lokalitu, která je již několik let předmětem jednání mezi Evropskou komisí a ČR, kdy EK žádá, aby tato lokalita byla zařazena na národní seznam EVL, ale česká vláda tak zatím stále odmítá učinit. Nejvyšší správní soud poukázal ve svém rozhodnutí ze září 2015¹⁹ na řadu pochybení a vad procesů, kterými byla dosavadní řízení o plavebním stupni zatížena vzhledem k nerespektování environmentální legislativy. Tento rozsudek NSS široce rozebírá problematiku udělování výjimek ze zákazu ničit nebo jinak rušit ve vývoji chráněné druhy rostlin a živočichů podle § 56 ZOPK. V daném případě žádalo Ředitelství vodních cest ČR, které zamýšlí vybudovat sporný plavební stupeň, o udělení výjimky ze zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje pro 1 silně ohrožený druh rostliny a 39 kriticky ohrožených druhů a rodů živočichů. Krajský úřad výjimku udělil. Proti rozhodnutí o udělení výjimky se odvolal ekologický spolek Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu. Odvolací orgán – Ministerstvo životního prostředí v rozhodnutí o odvolání pouze zpřesnilo některé podmínky, za nichž se výjimka uděluje, ale jinak odvolateli nevyhovělo.

Nejvyšší správní soud se zabýval zejména otázkou výkladu § 56 ZOPK o udělování výjimek ze zákazů. Shrnul, že správní orgán je povinen v řízení o povolení výjimky zkoumat naplnění celkem čtyř podmínek: 1. existence naléhavých důvodů veřejného zájmu, 2. převahy tohoto veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody, 3. neexistenci jiného uspokojivého řešení a 4. dosažení či udržení příznivého stavu jednotlivých druhů z hlediska jejich ochrany.

Ohledně hodnocení existence a významu veřejného zájmu a jeho převahy nad zájmem ochrany přírody Soud konstatoval, že existence či intenzita veřejného

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 6 As 73/2015.

zájmu je mnohdy otázkou navýsost politickou, kterou nelze od politiky zcela oddělit, avšak zároveň mezi výsledky politické činnosti a pojem veřejného zájmu nelze bez dalšího klást rovnítko. Je sice přípustné podkládat existenci veřejného zájmu politickými koncepcemi a podobnými dokumenty (jak bylo v daném případě činěno), avšak je třeba plně zohlednit všechny dostupné podklady, které vypovídají o hodnotě veřejného zájmu v daném případě. Zde šlo např. o ekologickým spolkem předložené, ale v rozhodnutí nezohledněné kontrolní závěry Nejvyššího kontrolního úřadu, z nichž vyplývalo, že Ministerstvo dopravy jako poskytovatel veřejných prostředků neprokázalo věrohodně potřebnost investic na rozvoj a modernizaci labské vodní cesty, a dále, že pokud nedojde ke zlepšení plavebních podmínek také na dolním Labi, nepřinese splavnění Labe ve sporném úseku kolem Slavíkových ostrovů kýžený efekt, a vynaložené investice tak mohou být zcela zmařeny. Druhým takovým nezohledněným dokumentem byl posudek Agentury ochrany přírody a krajiny, který obsahoval odbornou polemiku se studií o posouzení ekologické újmy a ekologických přínosů projednávaného záměru, z níž ovšem krajský úřad primárně ve svém rozhodnutí vycházel, pokud jde o význam zájmu na ochraně přírody v dané lokalitě. Podle kritického posudku Agentury ochrany přírody a krajiny bylo však třeba závěry této studie hodnotit jako spekulativní až nepravděpodobné. K nezohlednění odborného posouzení Agentury ochrany přírody a krajiny Nejvyšší správní soud případně poukazuje na to, že „*takové nakládání s jejím odborným dobrozdáním je o to podivnější, že jde o instituci odborně způsobilou v otázkách ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, navíc zřízenou samotným žalovaným* [Ministerstvem životního prostředí]“.

Z uvedeného rozsudku je patrné, že NSS klade důraz na řádné odůvodnění a dostatečné podložení závěrů, z nichž vyplývá, že určitý zájem je naléhavý a převažující veřejný zájem. Domnívám se však, že důležitým poselstvím tohoto rozhodnutí je též apel na to, aby orgány veřejné správy, které jsou přímo z podstaty svého zřízení a poslání povolány k tomu, aby chránily a hájily určitý veřejný zájem (zde na ochraně životního prostředí), tak skutečně činily. Podle mého názoru je paradoxní, že v daném případě je to ekologický spolek, který vystupuje de facto proti orgánu veřejné správy, jehož úkolem

je chránit životní prostředí, neboť ten své poslání plní nedostatečně (mj. tím, že nerespektuje odborný posudek instituce, jejímž je zřizovatelem).

5 Závěr

Je třeba uzavřít, že ochrana přírody je v obecné rovině veřejným zájmem. To vyplývá z Ústavy i zákona. Toto konstatování však nepředurčuje výsledek konkrétních posuzování hodnoty veřejného zájmu na ochraně přírody v jednotlivých případech. Právě v rovině konkrétního rozhodování se veřejný zájem realizuje jako právní důvod pro určité prioritní zacházení s hodnotou, která je jeho obsahem. Pro tento účel je nutné, aby ve věci rozhodující orgán posoudil, zda jsou splněny všechny zákonné podmínky, které se na daný typ případu vztahují – naplnění veřejného (nikoli skupinového nebo individuálního) zájmu a jeho příslušná intenzita (např. převažující, naléhavý) a aby toto své posouzení náležitě odůvodnil.

Literature

- ALEX, R. Individual Rights and Collective Interests. In: NINO, C. (ed.). *Rights*. New York: New York University Press, 1992, 340 s., s. 163–181. ISBN 0-8147-5771-5.
- BARAK, A. *Proportionality: constitutional rights and their limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, 638 s. ISBN 9781107401198.
- BARRY, B. The Public Interest. In: QUINTON, A. (ed.). *Political Philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 1967, 208 s. ISBN 9780198750024.
- McHARG, A. Reconciling Human Rights and the Public Interest: Conceptual Problems and Doctrinal Uncertainty in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *The Modern Law Review*, 1999, č. 5, s. 671–696. ISSN 1468-2230.
- SYLLOVÁ, J. Čl. 7 [Ochrana přírody]. In: SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, 1320 s. ISBN 978-80-7400-590-9.

Contact – e-mail

hana.mullerova@ilam.cas.cz

VYVAŽOVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZÁJMŮ VŮČI OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY V JUDIKATUŘE NSS A SDEU

Vojtěch Vomáčka

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika; Nejvyšší
správní soud, Česká republika

Abstract in original language

Zákon o ochraně přírody a krajiny (ZOPK) na řadě míst podmiňuje zásahy do chráněných zájmů existencí převažujícího veřejného zájmu. Přestože je obsah tohoto veřejného zájmu v některých případech upřesněn, nadále se pohybujeme na úrovni neurčitých právních pojmů, které nacházejí svého obsahu teprve v aplikační praxi při zohlednění konkrétních skutkových okolností. Závěry soudní judikatury je v tomto ohledu velice významnou interpretační pomůckou. Tato kapitola proto analyzuje jednotlivé případy posuzované Nejvyšším správním soudem (NSS) a Soudním dvorem Evropské unie (SDEU), a to zejména s důrazem na společné požadavky na identifikaci a vyvažování veřejných zájmů.

Keywords in original language

Veřejný zájem; ochrana přírody; soudní judikatura.

Abstract

This chapter analyzes the case law of the Czech Supreme Administrative Court and the Court of Justice of the European Union, in particular with an emphasis on common requirements for the identification and balancing of public interests in protection of nature. Czech Nature and Landscape Protection Act (Act No. 114/1992 Coll.) often requires an overriding public interest in order to allow interference with protected environmental interest. In some provisions of the Act, the meaning of this public interest is specified. However, it still remains an indefinite legal concept which needs to be interpreted in each individual case. For this reason, the findings of the case law are crucial.

Keywords

Public Interest; Nature Protection; Case Law.

1 Úvod

Koncept veřejného zájmu je možné hodnotit v obecné rovině za použití východisek vymezujících veřejný zájem a jeho hlavní charakteristiky. Co je nebo může být veřejným zájmem převažujícím nad ochranou přírody a krajiny je však zřejmé až z konkrétních případů řešených v praxi, neboť základním nárokem vážení konkurujících zájmů je bezpochyby zohlednění skutkových okolností, které jsou představovány zejména povahou zamýšleného záměru a jeho předpokládanými přínosy na straně jedné - a konkrétními chráněnými hodnotami, které budou realizací záměru dotčeny, na straně druhé.

Cílem této kapitoly je podat přehled závěrů soudní judikatury k vyvažování veřejných zájmů v ochraně přírody a krajiny. Jde tak o doplnění základní teorie veřejného zájmu (viz kapitola H. Müllerové) o výše zmíněný praktický prvek na půdorysu konkrétních případů posuzovaných českými soudy (zejména NSS) a Soudním dvorem Evropské unie. Právě unijněprávní rozměr problematiky je v následujícím textu záměrně akcentován, protože je nutné dbát na jednotný výklad obecného právního pojmu, kterým veřejný zájem je, napříč členskými státy, a vedle toho je zřejmá i potřeba nerozporného výkladu tohoto pojmu v rámci úpravy obsažené v jednotlivých ustanoveních ZOPK, která poměřování konkurujících veřejných předpokládají. Nároky na vyvažování veřejných zájmů, které vyplývají z judikatury Soudního dvora, jsou tak podstatné i z pohledu ustanovení ZOPK, která unijní úpravu neprovádějí.

Při zohlednění specifik jednotlivých ustanovení se jeví judikatorní závěry, které budou citovány, jako z velké míry přenositelné a aplikovatelné ve vztahu ke všem uvedeným i dalším ustanovením ZOPK. Analogicky lze využít také závěry judikatury ke zmíněným ustanovením, které se týkají nároků na odůvodnění odchylného režimu nebo splnění dalších stanovených podmínek. Na rozdíl od obvyklého přístupu, kterým je výčet judikatury k jednotlivým ustanovením zákona nebo unijních směrnic, je proto následující text strukturován podle nároků na vyvažování veřejných zájmů, které

by měly být v zásadě totožné. Že existuje spojení mezi vážením veřejných zájmů podle jednotlivých ustanovení ZOPK, vyplývá i z judikatury. Ta však není zcela jednotná v závěru, nakolik jsou závěry posouzení navzájem závazné. Například již počátkem roku 2010 NSS uvedl, že „(u)dělení výjimky ze zákazu podle určitého ustanovení automaticky nepředurčuje, že v řízení o udělení výjimky z jiného zákazu bude také pozdější výjimka udělena. S ohledem na odlišný předmět každého řízení o udělení výjimky musí příslušný orgán uvážít, převažují-li hodnoty daným zákazem chráněné nad veřejným zájmem, případně je-li tomu naopak.“¹ Ovšem o několik měsíců později stejný soud dospěl k závěru odchylnému: „Řízení o udělení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. předcházelo řízení o povolení výjimky ze zákazu stavět dálnice podle § 43 téhož zákona, v němž byl posuzován veřejný zájem na výstavbě dálnice a zájem na ochraně přírody a krajiny, a které bylo ukončeno vydáním pravomocného rozhodnutí žalovaného (...). Tímto rozhodnutím je správní orgán vázán potud, že veřejný zájem na výstavbě dálnice v CHKO České středohoří výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. V řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. jde pak o posouzení, zda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů“²

2 ZOPK a vyvažování veřejných zájmů

Základním ustanovením ZOPK, jehož výkladem se zabývá česká judikatura ve vztahu k vyvažování veřejných zájmů, je § 56. Co se týče judikatury Soudního dvora, zasluhují pozornost zejména týkající se ochrany území v soustavě Natura, v českém kontextu zejm. § 45i ZOPK. Judikatura k dalším ustanovením ZOPK (např. § 10 odst. 2 a § 43 odst. 1 ZOPK), která podmiňují realizaci zámětu převažujícím veřejným zájmem, již není ve vztahu k výkladu konkurujících veřejných zájmů nijak zvlášť obsáhlá.

Vedle vyvažování veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny a jiných, blíže nespecifikovaných veřejných zájmů, pracuje ZOPK i s vyvažováním zájmů, které pro účely jednotlivých ustanovení upřesňuje – a rovněž v těchto případech se jedná o zájmy veřejné. Příkladem budiž vymezení podmínek pro odchylný postup při ochraně ptáků v § 5 b ZOPK, které uvádí důvody zájmu veřejného zdraví a veřejné bezpečnosti, bezpečnosti leteckého

¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 - 83.

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 - 323.

provozu, prevence závažných škod nebo různé účely spojené s ochranou přírody a krajiny. Proto zasluhují pozornost rovněž závěry judikatury, která se týká i tohoto ustanovení (resp. unijního práva, které toto ustanovení provádí).

Nutno však dodat, že ani požadavky na vážení konkrétních veřejných zájmů nekončí výčet případů, ve kterých je možno či nutno vážit veřejné zájmy v souvislosti s dotčením zájmů ochrany přírody a krajiny. Již ustanovení § 1 ZOPK totiž ukládá povinnost zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry. Ačkoliv se zjevně jedná o ustanovení programové a obecné, stanovící zejména výkladová východiska pro další části zákona – a v příslušných částech zákona blíže konkretizované, nemusí se jednat o konkretizaci výslovnou, která na tyto veřejné zájmy odkazuje. Jak například dovodil NSS ve vztahu k řízení podle § 12 odst. 2 ZOPK, *„k otázkám ekonomické povahy nepochybně lze při tomto rozhodování přihlídnout; ekonomickou stránku stavby však nelze vyvyšovat nad vlastní předmět řízení, tedy zachování hodnot krajiny a harmonického měřítka v krajině. (...) Ekonomický přínos může odůvodnit zásah do krajinného rázu, avšak nikoliv zásah excesivní. (...) předmětem řízení dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je především zkoumání vlivu umístěvané či povolované stavby na krajinný ráz; přitom je možné vzít v úvahu i ekonomický přínos stavby či veřejný zájem na energetické bezpečnosti a výrobě elektrické energie z obnovitelných zdrojů, ovšem nikoliv do té míry, že by pro tyto zájmy bylo možné zcela obětovat právě zájem na zachování krajinného rázu, tj. přírodní, kulturní a historické charakteristiky krajiny, k jejíž ochraně je orgán ochrany přírody podle citovaného ustanovení přímo povolán“*.³ Podobně lze ve vztahu k § 12 odst. 2 a k § 44, ovšem tentokrát k veřejnému zájmu na provádění vědeckého výzkumu bez přímé vazby na § 1 ZOPK, odkázat na rozsudek MS v Praze ze dne 3. 11. 2010, č. j. 5 Ca 233/2007 – 68, a také závěry navazujícího rozsudku NSS ze dne 6. 1. 2012: *„Městský soud tedy přílehlavě a v souladu s citovanou judikaturou poukázal na fakt, že přesvědčení stěžovatele o existenci jím tvrzených důvodů veřejného zájmu na zachování další existence řešené stavby je v řízení podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny marginální, ve vztahu k veřejnému zájmu na ochraně přírody a krajiny. Předmětem řízení o udělení souhlasu dle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je právě ochrana přírody a krajiny; veřejné zájmy, kterých se dovolává*

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007 – 75.

*stěžovatel, mohou být váženy v rámci samotného řízení o umístění stavby či jejím povolení, změně užívání apod., tedy v navažujícím řízení, kde otázky ochrany přírody a krajiny představují jen jednu z oblastí veřejných zájmů.*⁴

Zdá se, že tímto interpretačním přístupem dochází k nastavení hierarchie vyvažování veřejných zájmů, která směřuje od užití výkladového korektivu v podobě zohlednění dalších existujících veřejných zájmů až po možnost převážení určitých veřejných zájmů nad ochranou přírody a krajiny. Logicky se nicméně vždy jedná o případy výjimečné ve vztahu k režimům ochrany, které jsou nastaveny jako výchozí.

3 Rámec unijní úpravy pro hodnocení veřejných zájmů

Předně je možné zmínit případy, ve kterých Soudní dvůr nehodnotil správnost využití mechanismu poměrování veřejných zájmů stanoveného v unijním právu, ale kdy posuzoval odchylné režimy zavedené členskými státy, které se již dostaly mimo rámec vymezený prováděnými unijními směrnici. Z těchto případů je patrné pole uvážení, které členským státům svědčí – a tedy i určitý výchozí bod předcházející samotnému vyvažování veřejných zájmů při aplikaci ustanovení ZOPK, která unijní směrnice provádějí.

Výše uvedené je zejména podstatné ve vztahu k čl. 16 směrnice o stanovištích a čl. 9 směrnice o ptácích, které obsahují výčet veřejných zájmů, které odchýlný režim odůvodňují (a tedy které jediné mohou být brány v potaz).

Za nesprávnou označil Soudní dvůr například polskou praxi, která výjimku ze zákazů sloužícím ochraně druhů umožnila ve prospěch racionálního hospodaření v oblasti zemědělství, lesnictví a rybolovu (taková výjimka není obsažena v čl. 16 odst. 1 směrnice o stanovištích), která výjimku z důvodů prevence závažných škod rozšířila nad rámec čl. 16 odst. 1 písm. b) směrnice o stanovištích a která umožnila odchyt a usmrcování vyder (*lutra lutra*), které se vyskytují v oblasti rybníků označených jako chovné oblasti, ačkoliv se přitom jedná o druh vyžadující přísnou ochranu ve smyslu přílohy IV směrnice o stanovištích.⁵ Podobně vytkl Soudní dvůr Irsku, že jeho úprava odchylek od ochrany ohrožených druhů přesahovala čl. 16 směrnice

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2012, č. j. 2 As 18/2011 - 97.

⁵ Viz rozsudek SDEU ze dne 15. 3. 2012, *Komise v. Polsko* (C-46/11, ECLI:EU:C:2012:146).

o stanovištích,⁶ Rakousku, že jeho úprava mimo jiné nepřihlížela k požadavku příznivého stavu z hlediska ochrany,⁷ Finsku, že povolovalo preventivní lov vlka, aniž by bylo prokázáno, že takový lov umožňuje prevenci závažných škod.⁸

Výklad, který Soudní dvůr zastává ve vztahu k citovaným ustanovením, je záměrně restriktivní.⁹ Nároky na úpravu výjimek vyplývající z judikatury SDEU lze shrnout tak, že musí být přesná a jasná,¹⁰ nesmí umožňovat odchylný postup nad rámec unijní úpravy, a že „*vnitrostátní ustanovení, která váží povolení výjimek ze zákazů stanovených články 12 až 14 a čl. 15 písm. a) a b) směrnice nikoli na všechna kritéria a podmínky uvedené v jejím článku 16, ale neúplným způsobem na některé jejich prvky, nemohou představovat režim, který je v souladu s posledně uvedeným článkem*“.¹¹ Správní praxe v souladu s ustanoveními směrnice není dostatečná pro zajištění správného provedení.

Podobné závěry je možné vysledovat i k čl. 9 směrnice o ptácích. Důvody pro uplatňování odchylného postupu vymezuje § 5 ZOPK shodně se směrnicí. Neuvádí přitom vždy, zda musí být splněna podmínka určité intenzity ohrožení veřejných zájmů, nebo zda je možné odchylný postup uplatňovat v zásadě vždy, pokud se jedná o důvod uvedený v § 5 odst. 1 nebo odst. 2. Takovým požadavkem je například závažnost škod na úrodě, zvířatech či hospodářství, nicméně ani v tomto případě není jasné, zda se odchylka týká všech případů závažných škod, ani jak posuzovat závažnost škody. S přihlédnutím k bodu 12 odůvodnění směrnice, podle kterého je účelem odchylného postupu reagovat na „*některé specifické situace*“, je patrné, že členským státům svědčí poměrně široké uvážení, které případy pod režim čl. 9 směrnice podřadí, nicméně tento postup nesmí být v rozporu s cíli směrnice a v důsledku oslabovat ochranu volně žijících ptáků. Uzavřený výčet možných důvodů pro uplatňování odchylného postupu je tak zapotřebí

⁶ Viz rozsudek SDEU ze dne 11. 1. 2007, *Komise v. Irsko* (C-183/05, ECLI:EU:C:2007:14).

⁷ Viz rozsudek SDEU ze dne 10. 5. 2007, *Komise v. Rakousko* (C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274).

⁸ Viz rozsudek SDEU ze dne 14. 6. 2007, *Komise v. Finsko* (C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341).

⁹ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 20. 10. 2005, *Komise v. Spojené království* (C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626, bod 111).

¹⁰ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 23. 3. 1995, *Komise v. Řecko* (C-365/93, ECLI:EU:C:1995:76, bod 9).

¹¹ Rozsudek SDEU ze dne 11. 1. 2007, *Komise v. Irsko* (C-183/05, ECLI:EU:C:2007:14, bod 112).

vnímat jako rámcový s tím, že vymezuje možné případy, mezi kterými se takové specifické situace mohou nejčastěji vyskytnout. Jinými slovy, odchýlný postup nemůže být využíván jako plošný nástroj ochrany uvedených veřejných zájmů.¹² Konkrétně řečeno, čl. 9 odst. 1 směrnice o volně žijících ptácích nelze vykládat takovým způsobem, že by se z výjimky stalo pravidlo. Svůj smysl by tak totiž do značné míry ztratily zásadní povinnosti stanovené v člancích 1 a 2.¹³

Podobné případy se prakticky neobjevují ve vztahu k čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, což je pochopitelné, protože toto ustanovení toliko široce odkazuje na naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru. Odlišná situace platí tehdy, pokud se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy. Pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti nebo důvody týkající se příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise. Nutno poznamenat, že ZOPK v tomto ohledu vymezuje podmínky odchýlného režimu lehce odlišně od českého znění čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, a to ve vztahu k důvodu důsledků pro životní prostředí. Podle striktně jazykového výkladu směrnice se totiž nejedná o samostatný důvod, ale o součást důvodů zbývajících (formulace „*pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí*“). Jde však pouze o chybu v českém překladu směrnice, protože z dalších jazykových znění je zřejmé, že se jedná o důvody samostatné (srov. ang. „*those relating to human health or public safety, to beneficial consequences of primary importance for the environment or, further to an opinion from*

¹² K tomu viz např. rozsudky SDEU ze dne 8. 7. 1987, *Komise v. Itálie* (C-262/85, ECLI:EU:C:1987:340, bod 14) ze dne 15. 3. 1990, *Komise v. Nizozemsko* (C-339/87, ECLI:EU:C:1990:119, bod 15), nebo ze dne 12. 7. 2007, *Komise v. Rakousko* (C-5074/04, ECLI:EU:C:2007:427), body 113–115: „...je sice pravda, že předcházení škod na vinné řevě může v zásadě umožnit na základě čl. 9 odst. 1 písm. a) třetí odrážky směrnice přijetí odchýlných opatření. Toto poslední uvedené ustanovení nicméně neposkytuje právní základ pro to, aby byl určitý druh, byť časově omezen, úplně vyloučen z režimu ochrany stanoveného směrnicí. Úplné vyloučení druhu ptáka z režimu ochrany stanoveného směrnicí, byť během omezeného období, totiž může obrozit samotnou existenci tohoto druhu.“

¹³ Obdobně viz rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2016, *Tele2 Sverige a Watson a další* (C-203/15 a C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970, bod 89).

the Commission” nebo franc. „*considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement*»). Spojení důvodů ostatně ani neodpovídá smyslu ustanovení. České znění čl. 6 odst. 4 není ani zcela souladné s formulací „*příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí*“, neboť pracuje s „*nesporné příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí*“. V jednom případě je tak vyžadován nesporný význam, ve druhém nesporná příznivost. V obou případech se však jedná o nadbytečný požadavek, který nemá ve směrnici oporu a v ostatních jazykových zněních se nevyskytuje (srov. např. slovenské znění: „*ktoré sa týkajú zdravia alebo bezpečnosti ľudí, priaznivých dôsledkov primárneho významu na životné prostredie alebo tiež stanoviska Komisie k ďalším nevyhnutným dôvodom vyššieho verejného záujmu*“).

Rovněž článek 6 odst. 4 uvedené směrnice musí být, jakožto výjimka ze schvalovacího kritéria uvedeného ve druhé větě odstavce 3 uvedeného článku, vykládán striktně.¹⁴

4 Identifikace veřejného zájmu

Problematickou veřejného zájmu v souvislosti s uplatněním výjimky dle § 56 se NSS více zabýval např. ve svém rozsudku ze dne 10. 5. 2013, kde mimo jiné uvedl, že veřejný zájem musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého či kolektivního: „*Orgány ochrany přírody tudíž mají při povolování výjimek za úkol v kontextu každého jednotlivého případu identifikovat, zda tam veřejný zájem odlišný od zájmu na ochraně přírody je či není, a případně u evropsky významných druhů konkretizovat v § 56 obecně formulované veřejné zájmy*“.¹⁵ Ústavní soud k otázce definování veřejného zájmu ve správním řízení uvedl, že „*veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě porovnání nejrizičnějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování...*“.¹⁶ Existenci veřejného zájmu v konkrétním případě proto

¹⁴ Viz rozsudek SDEU ze dne 20. 9. 2007, *Komise v. Itálie* (C-304/05, ECLI:EU:C:2007:532, bod 82).

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 - 161, č. 2879/2013 Sb. NSS.

¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

nelze předjímat, naopak je potřeba posoudit, zda zjištěný skutkový stav lze pod veřejný zájem podřadit.¹⁷

Zásada ochrany veřejného zájmu neznamená, že by správní orgány měly veřejný zájem, přesněji řečeno veřejné zájmy, samy formulovat, to je zásadně úkolem moci zákonodárné. Úkolem správních orgánů je při aplikaci zákonů, které jednotlivé veřejné zájmy definují, v jednotlivých případech takto obecně formulované veřejné zájmy konkretizovat.¹⁸ To neznamená, že je orgán ochrany přírody odkázán na poměřování zájmů, které jsou zákonodárcem výslovně za veřejné zájmy označeny. Veřejné zájmy je možné ztotožnit s cíli zákona (včetně unijní a mezinárodní úpravy), vyjádřenými výslovně i odvoditelnými ze znění zákona za využití základních výkladových metod včetně výkladu systematického a teleologického.

Pro posouzení splnění podmínek existence převažujícího veřejného zájmu je rozhodující stav před udělením výjimky, což je podstatné z hlediska zajištění relevantních důkazních prostředků, respektive vyhodnocení podkladů předložených žadatelem. V tomto ohledu lze odkázat na závěry NSS k § 56 ZOPK v rozsudku ze dne 23. 9. 2014: „*Opodstatněné nejsou ani námitky stěžovatelů, že nebyly provedeny jimi navrhované důkazy týkající se výskytu rostlin na dotčeném území v minulosti a po provedení terénních úprav. Jak soud zdůraznil výše (zejm. bod 28 tohoto rozsudku), pro posouzení povolení výjimky byl rozhodující výskyt zvláště chráněných rostlin v době bezprostředně předcházející provedení terénních úprav. Pro rozhodnutí o výjimce proto nemohlo být relevantní, jaké byly výsledky botanických průzkumů z let 1998, 2006 a 2008, či jaký je stav po provedených úpravách. Tyto důkazy totiž nezachycují aktuální výskyt zvláště chráněných rostlin v době před provedením dotčených terénních úprav.*“¹⁹

5 Nároky na vážení veřejných zájmů

Je zřejmé, že orgán ochrany přírody nemůže pouze konstatovat existenci (jiného) veřejného zájmu, který opravňuje provedení zásahu, ale musí být zároveň prokázáno a zdůvodněno, v čem tento veřejný zájem převažuje nad zákonnou ochranou.

¹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012 - 88.

¹⁸ Viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 65/2012 - 161.

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014 - 36.

K § 56 ZOPK lze odkázat rovněž na závěry rozsudku NSS ze dne 23. 9. 2014: „V rámci řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je nejprve nutné posoudit, zda existuje veřejný zájem na záměru či činnosti, pro které je výjimka požadována. Tento veřejný zájem musí zároveň převažovat nad veřejným zájmem ochrany přírody. Bez prokázání této převahy nemůže orgán ochrany přírody výjimku udělit.“²⁰ Novela provedená zákonem č. 349/2009 Sb. zrušila podmínku výrazné převahy jiného veřejného zájmu nad veřejným zájmem na ochranu přírody a podle soudní judikatury se jednalo o nikoli nevýznamný posun v předmětné právní úpravě.²¹ Není proto již nutné prokazovat výrazně převažující veřejný zájem, ale stále musí být zřejmá převaha tohoto veřejného zájmu nad ohrohou dotčených zájmů. Rovněž v tomto ohledu však leží důkazní břemeno na žadateli. NSS např. v rozsudku ze dne 6. 2. 2015 uvedl: „V kasační stížnosti ani v předcházejícím řízení však stěžovatelka neuvedla, jaký veřejný zájem v projednávané věci představuje stavba provozovny, případně jak by zamýšlená stavba mohla svědčit ve prospěch zájmu ochrany přírody. Při udělování výjimek dle citovaného ustanovení je přitom stěžejní, aby zde uvedený zájem existoval (...). Jak konstatovaly i správní orgány, rovněž z tohoto důvodu nemohla mít stěžovatelka ve věci úspěch.“ Stejný závěr vyplývá i z rozsudku NSS ze dne 23. 8. 2012: „Ostatně ani ve správním řízení stěžovatel nepředložil důkazy, z nichž by bylo možné dovodit výraznou převahu sociálních a ekonomických zájmů souvisejících s realizací daného záměru nad zájmem ochrany přírody deklarovaným přímo ze zákona o ochraně přírody a krajiny. (...) Důkazní břemeno však leželo na stěžovateli a nutno konstatovat, že jej neunesl.“²²

Veřejný zájem musí být opravdu převažující. Z pohledu požadavků unijního práva nepostačuje například existence zásadních důvodů veřejného zájmu, protože by tím docházelo k nepřípustnému rozšíření možnosti výjimky upravené ve směrnici o stanovištích.²³ V případě vážení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi, obdobně jako v případě kolize základních práv, tak musí orgán ochrany přírody nejprve řádně určit a individualizovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře, a poté porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat

²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014 - 36.

²¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012 - 88.

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2015, č. j. 8 As 91/2014 - 37.

²³ Viz např. analogicky žaloba podaná Komisí proti Řecku ve věci C-494/07.

pozitiva. Při řešení kolize veřejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zájmů, které jsou ve hře, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro.²⁴

Aby byl dodržen soulad se zásadami procesní ekonomie, hospodárnosti a rychlosti řízení, je nutné dodržovat uvedenou posloupnost, tedy nejdříve posoudit, zda je záměr ve veřejném zájmu, a poté zda tento veřejný zájem převažuje nad veřejným zájmem na ochraně přírody, popřípadě zda jsou splněny i další podmínky. Jiný postup by byl ze strany orgánu ochrany přírody nelogický a nehospodárný. Tento přístup odpovídá ustálené judikatuře NSS, který například v rozsudku ze dne 23. 8. 2012 uvedl: *„Pouze v případě, že správní orgán shledá existenci veřejného zájmu, lze posoudit, zda tento zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody a zda jsou splněny i další podmínky v podobě neexistence jiného uspokojivého řešení a udržení populace daného druhu v příznivém stavu z hlediska ochrany. Následně na základě posouzení těchto podmínek správní orgán v rámci svého správního uvážení vyjádřeného v předmětném paragrafu dle „může... povolit“ rozhodne, zda v daném případě výjimku povolí či nepovolí. Při takto širokém prostoru pro úvahu správního orgánu je však o to více třeba trvat na podrobném a zejména přesvědčivém odůvodnění každého vydaného rozhodnutí.“*²⁵ Podobně v rozsudku ze dne 12. 11. 2015 NSS konstatoval, že *„logika § 56 velí v řízeních o povolení výjimky posuzovat žádost o výjimku v několika krocích. (...) Pokud stěžovatel tvrdí, že při posuzování žádosti o výjimku zkoumá nejprve dvě dílčí otázky, jednak zda je záměr žadatele, tzn. v posuzovaném sporu žalobkyně, ve veřejném zájmu, jednak zda tento veřejný zájem na realizaci záměru žalobkyně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně přírody, je takovýto výklad v plném souladu s § 56. V nynějším sporu tedy stěžovatel mohl již při posuzování první a druhé podmínky § 56 odst. 1 (existenci jiného veřejného zájmu, resp. jeho převahy nad veřejným zájmem na ochraně přírody) zamítnout žádost o výjimku. (...) pokud by snad stěžovatel přezkoumatelným způsobem shledal, že na straně žalobkyně vůbec žádný konkurující veřejný zájem není, respektive že tento (existující) veřejný zájem zjevně nemůže převážet nad zájmem na ochranu přírody, další úvahy o vlivu záměru na jednotlivé zvlášť chráněné živočichy by již vskutku byly nadbytečné.“*²⁶ Ze stejného rozsudku vyplývá, že orgán ochrany přírody musí i závěr o nedostatku veřejného zájmu či převaze veřejného zájmu

²⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 - 161.

²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012 - 88.

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015 - 251.

opřít o patřičné úvahy ve vztahu k spornému záměru: „*V napadeném rozhodnutí stěžovatel vysvětlil, že v řízení o výjimce proti sobě stály celkem čtyři kategorie veřejných zájmů. Jednotlivé aspekty takto rozčleněných veřejných zájmů také pečlivě vyjmenoval. (...) Při hodnocení střetu těchto aspektů reprezentujících jednotlivé kategorie veřejných zájmů byl stěžovatel bobužel velmi strohý. Obecně uvedl, že se „všemi důsledně zabýval, a to každým samostatně i v jejich vzájemných souvislostech“ a že početní porovnání faktorů „samo o sobě nepostačuje“, nicméně kromě této zcela obecné a vágní retoriky žádné vážení konkrétních takto vyjmenovaných aspektů neprovedl.*“ Úvahy ohledně vážení konkurujících veřejných zájmů tak nemohou být nahrazeny pouhým přehledem veřejných zájmů, které připadají v úvahu. Nejvyšší správní soud přitom uznal určitou relevanci nesouhlasných usnesení obcí se zamýšlenou činností: „*Pokud místní samospráva změní postoj k realizaci záměru, tj. např. vydá usnesení, v němž obnovení těžby odmítne, je takový dokument třeba při posuzování žádosti o výjimku dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny vzít v potaz. Obdobně je třeba zacházet také s peticemi záměrem dotčených obyvatel nebo také s projednávanými návrhy na změnu územního plánu.*“ Protože je poměřování veřejných zájmů součástí rozhodovací činnosti orgánu ochrany přírody, je v tomto směru opět vázán svojí předchozí rozhodovací činností, případně svými stanovisky či závaznými stanovisky vydanými k téže či podobné činnosti, takže musí přinejmenším zdůvodnit, proč se od svých předchozích závěrů hodlá odchýlit. A pochopitelně je nutné nejprve vyjasnit, kterých konkrétních zájmů se má veřejný zájem vztahovat, což platí nejen pro veřejný zájem převažující, ale i pro veřejný zájem na ochraně ohrožených druhů a památných stromů, a nejen pro orgán ochrany přírody, ale i pro samotného žadatele, případně další účastníky řízení.²⁷

Podobné závěry platí i pro stanovení odchylného postupu podle § 5 b ZOPK. Bez ohledu na formu stanovení odchylného postupu zejména platí shodné nároky na odůvodnění, které jsou poměrně přísné. Jak dovodil SDEU v rozsudku ze dne 8. 6. 2006, *WWF Italia a další*, „*při vykonávání svých*

²⁷ K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 As 115/2011 - 193: „*Stěžovatel však svou argumentaci k nesprávnému vykladu § 50 a 56 zákona č. 114/1992 Sb. nenapadá závěry městského soudu učiněné v napadeném rozsudku ve vztahu k hlavnímu rozhodovacímu důvodu, to je k prvořadému veřejnému zájmu na zachování populace tetřívka obecného v uvedené lokalitě. Jeho kasační námítka, že pro celou ptačí oblast je odhadován výskyt např. úpa černého na 1-2 páry, motáka pilicha 0-1 hnízdící pár, že však není řádně zjištěn aktuální stav živočichů a že pro pouhý odhad těchto živočichů by neměla být nepovolena výjimka, o kterou žádal, nemůže být úspěšná, protože stěžovatel v kasační stížnosti zcela pomíjí prvořadý veřejný zájem na zachování populace tetřívka obecného v uvedené lokalitě.*“

*pravomocí ke stanovení odchylek v souladu s článkem 9 směrnice musejí brát orgány členských států v úvahu řadu posuzovacích prvků, které se týkají údajů geografické, klimatické, environmentální a biologické povahy, jakož i zjevná situace, pokud jde o celkovou roční reprodukci a úmrtnost živočišných druhů přirozenou smrtí“.*²⁸ Důkazní břemeno, co se týče dodržení uvedených požadavků pro každou odchylku, přísluší vnitrostátnímu orgánu, který o ní rozhoduje.²⁹

Citované závěry jsou problematické ve vztahu k již překonaným způsobům stanovení odchýlného režimu prostřednictvím vyhlášky MŽP, které se v praxi uplatňují, a to z důvodu nedostatečného odůvodnění. To je případ vyhlášky č. 152/2006 Sb., o odchýlném postupu při ochraně ptáků a výjimce ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů ptáků pro jejich značení, a vyhlášky č. 294/2006 Sb., o odchýlném postupu při usmrcování špačka obecného na vinohradech na Moravě. Uvedené platí i s ohledem na skutečnost, že podle uvedeného rozsudku SDEU ve věci *WWF Italia a další* směrnice vyžaduje, aby rozhodnutí orgánů příslušných k povolování lovení na základě odchylky, tak způsob, jakým jsou uvedená rozhodnutí používána, byly podřízeny efektivní kontrole vykonávané včas.³⁰

Ve vztahu ke změnám formy stanovení odchýlného postupu se uplatní i závěry NSS, podle kterého je nutné vyložit přechodná ustanovení ZOPK tak, že „nedotčenost“ dřívějších rozhodnutí o výjimkách ze zákazu podle tohoto zákona znamená, že osoba, která podle dřívější právní úpravy legálně držela ptáky na základě registračního listu, nemusela pro tyto ptáky mít rozhodnutí o odchýlném postupu podle úpravy nové (§ 5 b), a proto ani nebyla povinna o ně žádat (viz rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 As 17/2009 – 61).

6 Soukromé projekty a veřejný zájem

Žádná činnost nemůže typově, bez konkrétního posouzení, být vždy označena za činnost ve veřejném zájmu a splnit tak podmínky pro povolení výjimky.

²⁸ Rozsudek SDEU dne 8. 6. 2006, *WWF Italia a další* (C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378, bod 25).

²⁹ Viz rozsudek SDEU ze dne 12. 7. 2007, *Komise v. Rakousko* (C-507/04, ECLI:EU:C:2007:427, bod 198).

³⁰ Rozsudek SDEU dne 8. 6. 2006, *WWF Italia a další* (C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378, bod 47).

V tomto ohledu je možné odkázat na závěry nálezu ze dne 28. 6. 2005, ve kterém ÚS konstatoval rozpor tehdejšího § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, s Úmluvou o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť: „*Napadené ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě tedy vylučuje, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem na rozvoji a modernizaci předmětné vodní cesty, neboť ten je již určen samotným zákonem. Takovéto řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní. (...) Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jebož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.*“³¹

Mezi zájmy, které se dostávají do střetu se zvláštní ochranou přírody, je však možné vyčlenit kategorii záměrů, jejichž realizace spíše odpovídá hlediskům převažujícího veřejného zájmu, kategorii záměrů, která zahrnuje činnosti, o jejichž přínosu z hlediska veřejného zájmu je možné pochybovat a kategorii záměrů, které zjevně nesměřují k zajištění veřejného zájmu.

Do první kategorie budou často spadat záměry výstavby dopravní infrastruktury, především té dálniční,³² nebo výroby energie z obnovitelných zdrojů.³³ I v tomto případě však soud uvedl, že nelze bez dalšího stanovit, že by stavba větrných elektráren *a priori* a zcela automaticky veřejný zájem

³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

³² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 - 323.

³³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016 - 46: „*Co je takovým veřejným zájmem, lze v praxi vysledovat zejména z politických a zákonodárných aktů legitimních orgánů, z politického diskursu, veřejného diskursu k nejruznějším odborným otázkám aj. Ochrana životního prostředí je z tohoto pohledu v obecné rovině nepochybně veřejným zájmem. V rámci ochrany životního prostředí je za současného stavu politického a odborného diskursu považováno za žádoucí, jakkoli to může být z řady odborných (zejména ekonomických a ekologických) hledisek považováno za mimořádně sporné, podporovat výrobu elektrické energie z tzv. obnovitelných zdrojů. V současné době tedy existuje rámcová většinová politická shoda vyjádřená nejruznějšími politickými i legislativními akty na světové, evropské i národní úrovni, že výroba energie z obnovitelných zdrojů směřuje k vyšší míře ochrany životního prostředí, a že je proto v zájmu celé společnosti, aby byly za přírodních podmínek uskutečňovány záměry tomuto přispívající.*“

naplňovala a že vždy bude záležet na konkrétní situaci a konkrétním poměru „nákladů“ a „výnosů“ takového záměru z pohledu aktuálně vnímaného veřejného zájmu, tj. z pohledu střetu různých hodnot považovaných za veřejné zájmy, které si v daném konkrétním případě budou konkurovat a které budou v dané situaci považovány za tak či onak hodnotné. Z téhož rozsudku vyplývají i nároky na komplexnost posouzení existence a povahy veřejného zájmu na vybudování větrných elektráren, neboť soud mezi „náklady“ výstavby a provozu větrné elektrárny zahrnul zejména zásah do krajinného rázu a „industrializaci“ dané lokality postavením vizuálně výrazných technických zařízení, negativní zásahy spojené se samotnou stavbou a případným budováním navazující infrastruktury a riziko usmrcování ptáků točícími se rotory. Při poměrování veřejných zájmů (v tomto případě podle § 56 ZOPK) tak proti sobě nestojí výhradně zájmy na realizaci zamýšlené činnosti na straně jedné a zájmy ochrany ohrožených druhů rostlin a živočichů nebo památných stromů na straně druhé. Je nutné zvažovat i další negativní důsledky pro životní prostředí, které s sebou zamýšlená činnost přinese. Konkrétní posouzení veřejných zájmů ve vztahu k výstavbě větrných elektráren aproboval NSS v rozsudku ze dne 17. 9. 2009, když uvedl, že „vhodný kompromis mezi uvedenými konfliktními zájmy lze spatřovat v tom, že v dané lokalitě bude umístěna jedna vyšší větrná elektrárna společnosti ECOENERGY, s. r. o. a tři nižší větrné elektrárny stěžovatele“.³⁴

Podobně lze do této první kategorie zařadit i činnosti spojené s realizací protipovodňových opatření. V rozsudku ze dne 25. 5. 2009 například NSS nevyloučil, že převažujícím veřejným zájmem může být právě realizace protipovodňových opatření: „V dané věci, za dosavadního stavu řízení, nebylo sporné, že zájem na ochraně přírody – biotopu a přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů – byl dán, a že navrhovaná těžba šterků by mohla do tohoto zájmu zasáhnout. Na „druhou misku vah“ při posuzování, který ze zájmů převažuje ve smyslu § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody, byl kladen „jiný veřejný zájem“ – ochrana před povodněmi. Aby bylo možné dospět k závěru, že tento jiný veřejný zájem je nejen dán, ale navíc výrazně převažuje, muselo by být doloženo, že pro ochranu před povodněmi je těžba šterků vůbec potřebná (a v kladném případě, že neexistuje „jiné uspokojivé řešení“). Toho – konkrétně, že šterky není překážkou v korytě zmenšující průtočnost

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2009, č. j. 5 As 63/2008 - 78.

*kapacitu koryta Ostravice – se právě odborné vyjádření zpracované Mgr. J. H. Týkalou. Se zřetelem na uvedené nebyl dán důvod k odmítnutí návrhu na provedení důkazu odborným vyjádřením ze dne 12. 1. 2005 tím méně s argumentací použitou v rozhodnutí i kasační stížnosti žalovaného. Po provedení tohoto důkazu pak bylo na správním orgánu, aby v souladu s § 34 odst. 4 a 5 správního řádu důkaz řádně zhodnotil a posoudil, zda není nutné provést další důkazy.*³⁵ Podobně ve vztahu k ochraně území v soustavě Natura 2000 v rozsudku ze dne 28. 2. 1991, *Komise v. Německo*, SDEU posuzoval stavební práce prováděné za účelem zpevnění pobřežních hrází u Leybucht, jejichž důsledkem bylo zmenšení plochy zvláště chráněné oblasti. Dospěl k závěru, že důvody opravňující k takovému zmenšení musí odpovídat obecnému zájmu, který převáží obecný zájem zastoupený ekologickým cílem směrnice. Nebezpečí zatopení a ochrana pobřeží jsou podle Soudního dvora vážnými důvody, které opravňují práce na hrázích a zpevňování pobřežních konstrukcí, pokud jsou taková opatření omezena na nejnižší možnou míru.³⁶ Je však nutno zmínit, že soud zohlednil i pozitivní důsledky, které měl mít realizace záměru na ptací stanoviště.³⁷

Do druhé kategorie náleží činnosti, o jejichž přínosu z hlediska veřejného zájmu je možné pochybovat, nebo které přinejmenším vyžadují velmi důsledné posouzení okolností své realizace.

Sem spadá například již zmíněné obnovení těžby v kamenolomu³⁸ nebo vypouštění důlních vod do vod podzemních z kamenolomu.³⁹ Dále například v rozsudku ze dne 10. 5. 2013 se NSS zabýval záměrem výstavby obytného souboru budov, jehož následkem by došlo k porušení zákazu rušit a poškozovat živočichy užívaná sídla, a to pro několik kriticky a silně ohrožených druhů. Soud uvedl, že „(v) posuzovaném případě je nesporným veřejným zájmem ochrana zvláště chráněných živočichů, neboť napadené správní rozhodnutí je rozhodnutím o udělení výjimky pro soukromou společnost, která hodlá realizovat

³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008 - 93.

³⁶ Rozsudek SDEU ze dne 28. 2. 1991, *Komise v. Německo* (C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89, zejm. bod 23).

³⁷ Tamtéž, bod 25.

³⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015 - 251, ve kterém však NSS neposuzoval, zda se v dané věci jedná o veřejný zájem, protože shledal rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelným.

³⁹ Viz rozsudek ze dne 30. 10. 2015, č. j. 57 A 10/2014 – 57, ve kterém Krajský soud v Plzni dospěl k závěru, že byla podmínka existence převažujícího veřejného zájmu splněna.

svůj investiční záměr, jehož cílem je s největší pravděpodobností její zisk. Skutečnost, že vedlejším důsledkem podnikatelské činnosti osoby zúčastněné na řízení ad 1) je uspokojení bytové potřeby jejich žákazníků, ještě nemusí vytvářet odpovídající sociální veřejný zájem. (...) i kdyby žalovaný přesvědčivě odůvodnil, že stavební činnost osoby zúčastněné na řízení ad 1) je skutečně prováděna ve veřejném zájmu, bylo by třeba vycházet z toho, že veřejný zájem je kategorie, „která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi řešeného případu“. Je proto nezbytné, „aby veřejný zájem byl správním orgánem výslovně formulován ve vztahu ke konkrétně řešené záležitosti. Je třeba jej vyvodit z právní úpravy a jejích důlů, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.)“ (Hendrych, D., citováno výše, s. 83 a s. 358).“⁴⁰ NSS tak zcela neodmítl závěr, že by bytová výstavba mohla být převažujícím veřejným zájmem, ale podmínil jej řádným posouzením všech okolností. Realizace výstavby však jen těžko bude splňovat požadavky převažujícího zájmu, protože je možné ji zpravidla zajistit i způsobem, který dotčení chráněných zájmů vylučuje (na jiném místě). Podobně problematická je i realizace rozvoje průmyslových zón, u které je veřejný zájem zdůvodňován tvorbou pracovních míst,⁴¹ nebo uplatňování obecné argumentace veřejným zájmem na splavnění řek. K tomu viz zejm. závěry rozsudku NSS ze dne 23. 8. 2012: „Při srovnání obou státem chráněných zájmů se rozhodujícím správním orgánům jevílo jako zřejmé, že zatímco přínos pro lodní dopravu i pro řešení dopravy v kraji byl v případě realizace záměru malý a nejistý, újma na ochraně přírody by byla zřejmá a neoddiskutovatelná. (...) Posléze byl uvedený zájem ekonomické a sociální povahy ze strany Správy CHKO připuštěn, nicméně byl vyhodnocen tak, že přínos pro lodní dopravu i pro řešení dopravy v kraji obecně by byl malý a nejistý, naproti tomu újma na ochraně přírody a krajiny by byla zřejmá a neoddiskutovatelná. Tomuto postupu správních orgánů nelze vytýkat nezákonnost, neboť pro aplikaci ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je podstatná právě identifikace veřejného zájmu ve vazbě na zájmy uvedené v ustanovení § 56 odst. 3 uvedeného zákona.“⁴²

Podobný přístup lze vysledovat i v judikatuře Soudního dvora k ochraně oblastí v soustavě Natura 2000, zejména v závěrech rozsudku ze dne

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161.

⁴¹ Viz věc dosud nerozhodnutá Krajského soudu v Ústí nad Labem pod sp. zn. 15 A 21/2016.

⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012-88.

16. 2. 2012, *Solvay a další*, ve kterém SDEU uvedl k záměru vybudování infrastruktury určené k umístění administrativního centra soukromé společnosti: „Zájem, který by ve smyslu čl. 6 odst. 4 směrnice o „stanovištích“ odůvodňoval provedení plánu nebo projektu, musí být „veřejný“ a současně „převažující“, což znamená, že je natolik významný, že je možno jej zvážit oproti cíli ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin sledovanému touto směrnicí. Práce určené k vybudování či rozšíření podniku v zásadě splňují tyto podmínky pouze ve výjimečných případech. Nelze vyloučit, že tomu tak může být v případě, kdy projekt, ač soukromého charakteru, skutečně představuje jak svou povahou, tak ekonomickým a sociálním kontextem, do něhož spadá, převažující veřejný zájem, prokáže-li se, že neexistují alternativní řešení. S přihlédnutím k těmto kritériím pouhá výstavba infrastruktury určené k umístění administrativního centra nemůže v zásadě představovat naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu.“⁴³ V rozsudku ze dne 11. 9. 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias a další*, SDEU oproti tomu uvedl, že „(z)avlažování a zásobování pitnou vodou v zásadě tyto podmínky splňují, a pokud neexistuje alternativní řešení, mohou tedy odůvodnit uskutečnění záměru odklonění vod. Pokud však jde o LV/S, kde se vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť nebo prioritní druhy, na základě čl. 6 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 92/43 mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti nebo s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise. Komise v projednávaném případě nerydala stanovisko, a proto je nutno zkoumat, zda zavlažování a zásobování pitnou vodou spadá do důvodů uvedených v předchozím bodě. Zavlažování patrně nelze v zásadě spojovat s důvody souvisejícími s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti. Za určitých okolností by však zavlažování mohlo mít příznivé důsledky mimořádného významu pro životní prostředí. Zásobování pitnou vodou naopak v zásadě patří mezi důvody související s lidským zdravím. Předkládajícímu soudu v každém případě přísluší, aby posoudil, zda má záměr dotčený v původním řízení skutečně nepříznivý vliv na celistvost jedné či více LV/S, kde se vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť nebo prioritní druhy. S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na dvanáctou otázku odpovědět tak, že směrnice 92/43 a zejména její čl. 6 odst. 4 musí být vykládán v tom smyslu, že odůvodnění spjaté jednak se zavlažováním a jednak se zásobováním pitnou vodou

⁴³ Rozsudek SDEU ze dne 16. 2. 2012, *Solvay a další* (C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82, body 75–78).

uplatňované na podporu záměru odklonění toku může být naléhavým důvodem převažujícím veřejného zájmu, který je s to ospravedlnit uskutečnění záměru, jenž má nepříznivý vliv na celistvost dotčených lokalit. Má-li záměr nepříznivý vliv na celistvost LVS, kde se vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť nebo prioritní druhy, lze jeho uskutečnění v zásadě ospravedlnit důvody spjatými se zásobováním pitnou vodou. Za určitých okolností může být uskutečnění záměru odůvodněno příznivými důsledky mimořádného významu, které má pro životní prostředí zavlažování. Zarlažování však nelze v zásadě spojovat s důvody souvisejícími s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti, kterými lze odůvodnit uskutečnění takového záměru, jako je záměr dotčený v původním řízení.“⁴⁴

Poslední kategorii dobře vystihují závěry rozsudku NSS ze dne 23. 9. 2014, který se týká provedení terénních úprav: „Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s městským soudem, že v posuzované věci nebylo kritérium převažujícího veřejného zájmu naplněno. Stěžovatelé ve své kasační stížnosti jako veřejný zájem uvádí zejména lepší přístupnost ke svým nemovitostem, což jednoznačně představuje pouze soukromý zájem těchto osob, neboť stěžovatelé již nezbytný přístup mají a nyní si ho pouze chtějí upravit či rozšířit. Ve správním řízení ani nebylo prokázáno, že by terénní úpravy byly nezbytné pro přjezd složek Integrovaného záchranného systému, což stěžovatelé uváděli ve správním řízení jako podpůrný argument. Vzhledem k tomu, že zájem stěžovatelů na provedení terénních úprav nelze shledat jako zájem veřejný, není ani nutné zkoumat, zda existovalo jiné uspokojivé řešení potřeby stěžovatelů a jestli byl zásah šetrný a provedený v nezbytné míře.“⁴⁵

Podobné jsou závěry NSS v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, který se týká neudělení výjimky dle § 43 ZOPK pro trvalé umístění obytného přívěsu na pozemku situovaném na území chráněné krajinné oblasti. Správní orgány v tomto případě vycházely z toho, že obytný přívěs svou barvou, tvarem a rozměry tvoří v krajině zcela cizorodý prvek a v prostředí vesnické zástavby působí rušivě; správní orgány také vysvětlily, proč nebyly naplněny další podmínky pro udělení výjimky – umístění obytného přívěsu na vlastním pozemku je zájmem soukromým, nikoliv veřejným, a umístění není ani v zájmu ochrany přírody. Krajský soud a později i NSS potvrdily tyto závěry, ovšem není možné je přebírat zcela kategoricky, a to zejména

⁴⁴ Rozsudek SDEU ze dne 11. 9. 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias a další* (C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560, body 122–128).

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014 - 36.

s přihlédnutím k vyjádření MŽP, podle kterého „(n)ení pravdou, že by jakýkoli obytný přívěs byl a priori považován za, neumístitelný“, je nutno posuzovat vždy konkrétní okolnosti (materiál, provedení, tvar barvu).“ NSS nadto jako *obiter dictum* poznamenal, že „tímto rozsudkem ani předcházejícím rozsudkem krajského soudu není do budoucna vyloučeno novým rozhodnutím vydaným na základě jiného skutkového stavu žádanou výjimku stěžovateli.“⁴⁶

7 Vážení veřejných zájmů a existence jiného uspokojivého řešení

Podmínka neexistence jiného uspokojivého řešení se objevuje v § 56 ZOPK toliko ve vztahu k ochraně ohrožených druhů chráněných právem EU. NSS ji však při výkladu zákona podřazuje i pod posuzování existence převažujícího veřejného zájmu, takže lze dovodit, že spolu tyto podmínky nejen souvisí, ale že zvážení možností realizace zamýšlené činnosti je nezbytným krokem pro udělení jakékoliv výjimky podle § 56 ZOPK. Zajímavé bude sledovat, zda se níže citované úvahy objeví i v případech týkajících se vážení veřejných zájmů podle jiných ustanovení ZOPK, ovšem vzhledem k tomu, že se jedná o obecné úvahy směřující k přesnějšímu vymezení situace, kdy lze konkurující veřejný zájem možné považovat za převažující, tedy bez vazby na konkrétní chráněné zájmy ohrožených druhů a památných stromů, nic nebrání jejich obdobnému využití i v dalších případech. Z tohoto důvodu je zajímavá i judikatura podmínkám pro odchylný postup při ochraně ptáků (§ 5 b ZOPK a příslušná unijní úprava) a k ochraně území v soustavě Natura 2000, které se věnují následně - a ze které vyplývají podobné závěry.

Nejvyšší správní soud například v rozsudku, v němž se zabýval problematikou povolení výjimky ze zvláštní ochrany z důvodu výstavby dálnice, výslovně požadoval, aby při vážení kolize veřejného zájmu na výstavbě této dálnice a veřejného zájmu na ochraně zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů došlo k „posouzení, zda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů“.⁴⁷ Obdobně MS v Praze dospěl k závěru, že výrazná převaha jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody podle § 56 může být dána pouze tam, kde jiný

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 10 As 252/2015 - 77.

⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 - 323.

veřejný zájem nemůže být uspokojen jinak, tedy aniž by došlo ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů, popř. byl takový zásah minimalizován. Je přitom povinností správního orgánu posoudit důsledky škodlivosti stavebního zásahu ve vztahu ke konkrétním ohroženým druhům a posoudit konkrétní skutečnosti ve větší míře, a to v souvislosti, resp. v návaznosti na existenci výrazně převažujícího jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody.⁴⁸

Při existenci veřejného zájmu je tak třeba vážit, zda provedení určitých zásahů do území s výskytem zvláště chráněných rostlin představuje optimální řešení pro ochranu přírody. Orgán ochrany přírody musí posoudit, zda by se tento jiný veřejný zájem nemohl naplnit bez zásahu do zvláště chráněných rostlin, resp. s menšími zásahy. K tomu lze odkázat i na závěry rozsudku NSS ze dne 23. 9. 2014: „*Je-li tento jiný veřejný zájem naplněn, musejí dále zhodnotit, jestli bude předmětná intervence do ochrany ohrožených druhů optimálním řešením pro ochranu přírody. Orgány ochrany přírody tedy musí vzít v úvahu, jestli by posuzovaný veřejný zájem nemohl být uskutečněn jinak, ideálně bez zásahu do základních ochranných podmínek ohrožených druhů*“.⁴⁹ Podobně NSS uvedl v rozsudku ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 - 161: „*Pokud by pak snad i existoval naléhavý veřejný zájem na výstavbě bytů, nebylo prokázáno, že jej nelze uspokojit jiným řešením, které by realizovalo požadovaný záměr na výstavbě bytů a současně minimalizovalo případný zásah do zákonné ochrany zvláště chráněných druhů živočichů*“.

Výše uvedené neznamená, že by po orgánu ochrany přírody rozhodujícím o výjimce dle § 56 ZOPK mohlo být požadováno, aby například fakticky zpracovával alternativní stanoviska k již existujícímu stanovisku EIA za účelem vyloučení existence jiné vhodné varianty a aby rovněž objektivním způsobem zohlednil existenci kumulativních a synergických vlivů přesahujících území příslušného kraje. Takový požadavek zjevně podle NSS neodpovídá povaze a smyslu řízení o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropské unie. V tomto řízení požadavek neexistence jiného uspokojivého řešení po ukončení fáze koncepčního hledání trasy směřuje především ke zvažování

⁴⁸ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, č. j. 11 Ca 41/2006 – 61.

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014 - 36.

konkrétních opatření k minimalizaci dotčení zvláště chráněných druhů.⁵⁰ V opačném případě by podle NSS orgán ochrany přírody překročil meze své působnosti, pokud by posuzoval možnosti udělení výjimky zcela bez ohledu na obsah žádosti a závěry předchozích fází. Kritériem pro posouzení reálnosti konkrétní varianty nejsou toliko hlediska ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, nýbrž musí být zvažovány i jiné okolnosti a jejich vzájemné vlivy, k jejichž posouzení není správní orgán v řízení o výjimce dle § 56 ZOPK oprávněn. Nemá-li tedy doloženo, že pro daný úsek prokazatelně existuje jiná reálná varianta trasy, není v rámci posuzování „*existence jiného uspokojivého řešení*“ povinen ani oprávněn komplexně posoudit reálnost alternativních dopravních tras, které nebyly v předchozích fázích posouzeny, či naopak již byly odmítnuty. V rozsudku ze dne 20. 2. 2015 NSS v této souvislosti dále shrnul, že „*poté, co bylo příslušnými orgány rozhodnuto o výběru varianty dálnice D8, nelze po orgánu ochrany přírody v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny požadovat, aby se znovu vrátil o krok zpět a vedle varianty trasy, s níž přichází žadatel o výjimku, zkoumal i to, jaký dopad na zvláště chráněné druhy by měly i varianty jiné, v předchozích procesech již „vyloučené“.* Tím by se popírala logická návaznost jednotlivých kroků a procesy SEA a ELA by ztrácely smysl, pokud by jejich výsledek neměl být závazný pro další postupy. Tyto úvahy by se též odehrávaly zcela mimo předmět příslušného správního řízení, který je vymezován žadatelem, odvíjí se od plánovaného umístění konkrétní stavby. V daném řízení chybí jakýkoli prostor pro zvažování jiných variant stavby (v daném případě jiné trasy dálnice). Na tom nic nemění ani podmínka uvedená v § 56 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny spočívající v neexistenci jiného uspokojivého řešení. Tím měl zákonodárce na mysli řešení (včetně konkrétních opatření k minimalizaci zásahů dotčení zvláště chráněných druhů), které je v době rozhodování správních orgánů skutečně reálné, nikoliv hypotetické, tedy takové, které již bylo v předcházejících zmínovaných procesech jakožto možná alternativa posuzovaného záměru vyloučeno“.⁵¹ V rozsudku ze dne 16. 5. 2017 pak NSS poznamenal, že „(v) řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny není prostor pro zkoumání jiných variant trasy, neboť námitky ve vztahu k výsledkům procesu SEA lze uplatňovat v průběhu územního plánování, případně v návrhu na zrušení příslušné

⁵⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013 – 38.

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 As 54/2013 – 78. Srov. rovněž rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363, a ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 As 6/2013 – 97.

*územně plánovací dokumentace, a námitky ve vztahu k výsledkům procesu EIA pak mají své místo v územním řízení, resp. v žalobě proti vydanému územnímu rozhodnutí*⁵². Ve stejném rozsudku vyložil povinnost prověření existence jiného uspokojivého řešení v případech zamýšleného zásahu do biotopů zvláště chráněných druhů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropské unie, tak, že „(u)vedený závěr je ovšem třeba vykládat v mezích zákonné pravomoci a působnosti rozhodujícího správního orgánu, neboť pouze v tomto rámci může příslušný správní orgán existenci jiného uspokojivého řešení reálně posuzovat. (...) nezbytnou podmínkou toho, aby mohla být v řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny považována nová varianta, je její reálnost a uskutečnitelnost a zároveň musí být věrohodně doloženo, že daná varianta může představovat menší zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (...). Nejsou-li dané podmínky splněny, nemůže správní orgán v řízení o udělení výjimky „svévolně“ posuzovat reálnost jiných potenciálních variant, k jejichž posouzení jsou určena jiná řízení a jež spadají do působnosti jiných orgánů. (...) Stěžovatelem navrhovaná „levobřežní“ varianta dle studie Ing. Kalčíka nemohla být dle správních orgánů považována za reálnou alternativu rovněž proto, že nenavazuje na ostatní úseky 5509 a 5511 a neshoduje se ani se Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje.“⁵³ Tento závěr lze považovat za souladný s unijní úpravou jedině tehdy, pokud v předchozích fázích plánovacího a povolovacího procesu opravdu došlo k hodnocení dopadů a možností řešení negativních vlivů zamýšleného záměru na dotčené zájmy, ve vztahu ke kterým je výjimka podle § 56 požadována.

Podmínku neexistence jiného uspokojivého řešení nalezneme rovněž v § 5 b ZOPK. Směrnice například připouští možnost povolit při dodržení podmínek lov vymezených druhů zejména během období jejich návratu na hnízdiště. V případě povolování lovu musí být rovněž splněna podmínka neexistence jiného uspokojivého řešení. Nemůže být považována za splněnou, pokud se výjimečné období lovu, aniž by to bylo nezbytné, shoduje s obdobími, pro která směrnice stanoví zvláštní ochranu. Taková nezbytnost by neexistovala zejména tehdy, pokud jediným účelem opatření, povolujícího výjimečně lov, je prodloužit období lovu určitých druhů ptáků na území, kde se již vyskytují během období lovu stanovených v souladu

⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 As 180/2015 - 51.

⁵³ Tamtéž.

s článkem 7 směrnice.⁵⁴ V rozsudku ze dne 9. 6. 2005, *Komise v. Španělsko*, vytkl SDEU Španělsku, že povolilo lov holuba hřivnáče „a contrapasa“ (během období jeho návratu na hnízdiště) v provincii Guipúzcoa. Podle Soudního dvora není možné odůvodnit odchylný postup mimo jiné veřejnou poptávkou a tlakem na využívání tradičního způsobu lovu. SDEU také přisvědčil Komisi, že nebyla splněna podmínka neexistence jiného uspokojivého řešení, protože účelem povolení lovu bylo prodloužení běžného období lovu tohoto druhu na území, kde se tento druh v tomto období již vyskytuje. Důvody, že se nejedná o ohrožený druhem a navíc že je v jiných státech loven po celý rok, nejsou relevantní, protože nesouvisí s podmínkou spočívající v neexistenci jiného uspokojivého řešení.⁵⁵

V rozsudku ze dne 15. 12. 2005, *Komise v. Finsko* (C-344/03, vzal SDEU výše uvedený způsob stanovení malého množství v souladu s pracemi výboru ORNIS za nesporný, nicméně připustil možnost prokázání opaku: „*I když je pravda, že kritérium malého množství, tak jak je vypracováno výborem ORNIS, není právně závazné, může být v tomto případě z důvodu vědecké vážnosti, které požívají stanoviska tohoto výboru, a pokud nebyl předložen jakýkoliv vědecký důkaz opaku, užito Soudním dvorem jako referenční základ.*...“⁵⁶ Ve stejném rozsudku Soudní dvůr dospěl k závěru, že jarní lov různých druhů volně žijících ptáků není uspokojivým řešením, pokud se tyto druhy na území jarního lovu vyskytují v nezanedbatelném množství jedinců od počátku podzimu (bod 35), ač je toto množství znatelně menší než na jaře (bod 41). SDEU také neuznal podružné důvody, které měly ospravedlňovat lov ptáků v období jejich hnízdění: „*Konečně, i když je pravda, že lovci provádějí s ohledem na správu přírodního prostředí užitečnou činnost, když na jaře loví malé predátory, aby hnízdění kajky mořské bylo úspěšnější, nezdá se, že by taková činnost mohla být prováděna pouze za podmínky, že je povolen lov kajky mořské na jaře (...) i když lze připustit, že zřizováním kukaní během jarní lovecké sezóny provádějí lovci činnost užitečnou pro rozmnožování tohoto*

⁵⁴ Viz v tomto smyslu rozsudek SDEU ze dne 16. 10. 2003, *Ligue pour la protection des oiseaux a další* (C-182/02, ECLI:EU:C:2003:558, body 9 až 11 a bod 16).

⁵⁵ Viz rozsudek SDEU ze dne 9. 6. 2005, *Komise v. Španělsko* (C-135/04, ECLI:EU:C:2005:374).

⁵⁶ Rozsudek SDEU ze dne 15. 12. 2005, *Komise v. Finsko* (C-344/03, ECLI:EU:C:2005:770, bod 54). Co se týče relevance vědeckých údajů v ornitologické oblasti, viz také rozsudky SDEU ze dne 19. 5. 1998, *Komise v. Nizozemsko* (C-3/96, ECLI:EU:C:1998:238, body 69 a 70), a ze dne 7. 12. 2000, *Komise v. Francie* (C-374/98, ECLI:EU:C:2000:670, bod 25).

druhu, nejeví se naopak, že by tato činnost mohla být prováděna pouze za podmínky, že je povolen lov tohoto ptáka na jaře“ (body 35 a 38).

K podmínce neexistence jiného uspokojivého řešení se vyjádřil i NSS, který v rozsudku ze dne 18. 6. 2009 dospěl k závěru, že „(n)existence jiného uspokojivého řešení jistě neznamená povinnost správního orgánu zabývat se absolutně všemi možnými způsoby plašení špačka obecného, které byt' i jen teoreticky připadají v úvahu.“⁵⁷ To znamená, že jiným uspokojivým řešením je třeba rozumět především běžné a standardně užívané metody (v tomto případě plašení). K podmínce závažných škod soud v obecné rovině uvedl, že „připustnost odchylného postupu ve smyslu § 5 b odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny není podmíněna již existující škodou na úrodě, ale prevencí, tedy předcházením, této škodě. Jinými slovy, aplikace tohoto zákonného ustanovení se odvíjí od hrozby vzniku škody, nikoliv od tohoto vzniku samotného. V návaznosti na konkrétní podmínky různých případů si lze jistě představit řadu důkazů, jimiž může být hrozba vzniku škody prokázána, a jejich zobecnění není dost dobře možné.“ V konkrétní rovině však posoudil NSS podklady pro stanovení odchylného postupu tak, že „dva dopisy samotného subjektu, který žádal o povolení odchylného postupu, a zcela obecné povrchní zjištění při místním šetření, představují dostatečnou oporu pro závěr o hrozící závažné škodě na úrodě.“

Pokud jde o splnění podmínek odchylného postupu pro odchyt, držení nebo jiné (rozumně) využívání ptáků v malém množství podle tohoto ustanovení, zákon nespécifikuje, jaké množství je možné považovat za malé. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že se v podstatě jedná o množství co nejmenší. Jak vyjasnil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 8. 7. 1987, *Komise v. Itálie*, „pokud „neexistuje žádná záruka, že odchyt určitých druhů ptáků bude omezen na nezbytné minimum (...) nebo že prostředky, zařízení nebo metody odchytu nebudou používány ve velkém měřítku nebo nerovnoměrným způsobem nebo že jejichž použití nemůže způsobit vymizení druhů v určitých územích“, nejsou splněny „podstatné náležitosti“ článku 9“.⁵⁸

V rozsudku ze dne 9. 12. 2004, *Komise v. Španělsko*, podle kterého Španělsko porušilo povinnosti vyplývající ze směrnice o ochraně volně žijících ptáků tím, že trpělo lov různých druhů drozda na lepidla na území Valencijského regionu metodou známou jako „parany“, Soudní dvůr dovodil malé množství ze zprávy Komise o uplatnění směrnice o ochraně volně žijících ptáků.

⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 8 As 33/2009 - 56.

⁵⁸ Rozsudek SDEU ze dne 8. 7. 1987, *Komise v. Itálie* (C-262/85, EU:C:1987:340, bod 39).

Komise v této zprávě z roku 1993 odkazuje na práce výboru ORNIS s tím, že v souladu s jejich závěry „je třeba shledat jako „malé množství“ jakýkoli vzorek pod 1 % celkové roční úmrtnosti dotčené populace (průměrná hodnota) pro druhy, které nemohou být loveny, a přibližně 1 % pro druhy, které mohou být předmětem lovu, přičemž „dotčenou populací“ se rozumí, co se týče migrujících druhů, populace z regionů, které dodávají hlavní kvótu stěhovavých ptáků přelétajících přes region, kde se použije výjimka v průběhu období jejího uplatnění.“⁵⁹ Ohledně úmrtnosti a počtu drozdů, kteří mohou být závadnou metodou lovení, vyšel Soudní dvůr ze zprávy SEO/BirdLife a z nesporných skutečností. Z rozsudku vyplývá, že pokud se odchýlný postup v rozporu se směrnicí vztahuje na větší než malé množství ptáků, pak není nutné zabývat se splněním podmínky neexistence jiného uspokojivého řešení nebo podmínek jiných. To je samozřejmě podstatné z hlediska unesení důkazního břemene, respektive z hlediska efektivního přezkumu zákonnosti rozhodnutí či opatření obecné povahy, kterým byl odchýlný postup stanoven. Prostý výpočet se v případě dostupných dat jeví jako jednodušší postup než hodnocení jiných alternativ řešení bezpečnostního ohrožení.

Naopak jako jednodušší se jeví posuzování splnění podmínky, že neexistuje jiné uspokojivé řešení, v případě odchýlného postupu spočívajícího ve využití jinak zakázaných způsobu lovu. Šetrnější způsoby lovu totiž lze v zásadě vždy považovat za uspokojivé řešení. Podobně je tomu i v případě různých druhů tradičního způsobu lovu spojených se zbytečnou krutostí, nebo používání zmrzačených živých ptáků k plašení.⁶⁰

Malé množství se nicméně nemusí vztahovat pouze k velikosti dotčené populace, ale také k účelu, pro který je odchýlný postup stanoven, takže blíže souvisí s podmínkou neexistence jiného uspokojivého řešení. Z ustanovení článku 9 směrnice, jakož i z obecné zásady proporcionality totiž vyplývá, že zamýšlená odchylka musí být přiměřená potřebám, které ji odůvodňují.⁶¹ Stejný závěr vyplývá i z rozsudku ze dne 12. 12. 1996, *LRBPO a AVEs*,

⁵⁹ Rozsudek SDEU ze dne 9. 12. 2004, *Komise v. Španělsko* (C-79/03, ECLI:EU:C:2004:782, bod 36).

⁶⁰ Viz rozsudek SDEU ze dne 8. 7. 1987, *Komise v. Itálie* (C-262/85, ECLI:EU:C:1987:340, body 43–44).

⁶¹ Viz rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2009, *Komise v. Malta* (C-76/08, EU:C:2009:535, bod 57).

ve kterém SDEU dospěl k závěru, že belgická úprava volně žijících odchytných ptáků za účelem jejich množení obстоjí, je-li jejich množství pevně stanoveno na úrovni nezbytně nutné k zajištění dostatečné genetické rozmanitosti.⁶² Reprodukce druhů v zajetí podle Soudního dvora odůvodňuje stanovení odchýlného postupu, zvláště pokud je technicky proveditelná a byla již úspěšně provedena, proto „nelze mít za to, že chov a reprodukce v zajetí nepředstavují jiné uspokojivé řešení“, ledaže by bylo prokázáno, že by takové činnosti nebyly možné úspěšně vykonávat bez odchytu volně žijících ptáků. Skutečnost, že chov a reprodukce dotyčných druhů v zajetí nejsou dosud proveditelné ve větším měřítku z důvodu existence zařízení a zajištěných zvyklostí chovatelů, kdy dané zvyklosti byly navíc podporovány vnitrostátními právními předpisy odchýlnými od obecné systematiky směrnice, sama o sobě nespochybňuje uspokojivost relevantní alternativy k odchytu volně žijících ptáků“. Nemusí se přitom jednat o předchozí odchov ve velkém měřítku. Zásadní však je, zda výsledkem takového postupu je užitek pro dotčený ptačí druh.⁶³

Neplatí tak, že uspokojivým řešením ve smyslu čl. 9 odst. 1 směrnice může být pouze řešení, na které nenabíží (dle „zajištěných zvyklostí“) s nelibostí stávající komunita osob, které se zabývají odchycem živých ptáků. Naopak, členský stát se nemůže dovolávat odporu místního obyvatelstva, by tím odůvodnil nesplnění povinností vyplývajících z unijního práva.⁶⁴

Stanovené minimální množství s sebou musí nést jistotu, že nebude překročeno. Jak uvedl SDEU v rozsudku ze dne 12. 7. 2007, *Komise v. Rakousko*, „členské státy musejí při přijímání prováděcích opatření k tomuto posledně uvedenému ustanovení zajistit, že ve všech případech použití odchylky v něm stanovené a pro všechny chráněné druhy nepřekročí povolené úbytky způsobené lovením strop, který je v souladu s omezením uvedených úbytků způsobených lovením na malá množství, přičemž tento strop musí být určen na základě přesných vědeckých údajů“.⁶⁵ Doplnil, že v tomto ohledu nepostačuje prosté podřízení všeobecnému plánování odstřelů: „V tomto

⁶² Viz rozsudek SDEU ze dne 12. 12. 1996, *LRBPO a AVES* (C-10/96, ECLI:EU:C:1996:504, bod 26).

⁶³ Ibid., body 19–21. Skutečnost, že je chov v zajetí možný, pokud se jeví jako proveditelný, vyplývá již z rozsudku SDEU ze dne 8. 7. 1987, *Komise v. Belgie* (C-247/85, ECLI:EU:C:1987:339, bod 41).

⁶⁴ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 4. 3. 2010, *Komise v. Itálie* (C-297/08, EU:C:2010:115, body 81 až 85).

⁶⁵ Rozsudek SDEU ze dne 12. 7. 2007, *Komise v. Rakousko* (C-5074/04, ECLI:EU:C:2007:427, bod 199).

ohledu ačkoli je pravda, jak to tvrdí žalovaná, že lov tetřeva a tetřívka obecného podléhá všeobecnému plánování odstřelů, výše uvedené vnitrostátní ustanovení nicméně neupřesňuje, v čem spočívá v tomto rámci pojem „malá množství“ ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice“.⁶⁶

Co se týče pojmu „rozumné využívání“, již v roce 1987 SDEU v rozsudku ze dne 8. 7. 1987, *Komise v. Itálie*, bez dalšího osvětlení uvedl, že „odchyt a prodej ptáků (...) pro účely jejich použití jako živé návnady nebo rekreační účely na výstavách a trzích může představovat rozumné využívání přípustné podle čl. 9 odst. 1 písm. c)“.⁶⁷ V pozdějších věcech Soudní dvůr obdobně bez další analýzy uznal, buď konkludentně nebo výslovně, že „lov volně žijících ptáků pro rekreační účely během období uvedených v čl. 7 odst. 4 směrnice“⁶⁸ nebo takový odchyt pro rekreační účely, jaký umožní chovatelům doplnit stavy v jejich voliérách, a za účelem řešení problémů s pokrevním příbuzenstvím při chovu ptáků pro rekreační účely⁶⁹ mohou rovněž představovat „rozumné využívání“ ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice o ptácích. Zádrhel spočívá v tom, že za určitých okolností lze za rozumné považovat různé způsoby využití, které jsou svojí podstatou racionální a většinou také spojené s jiným veřejným zájmem, než jaký představuje ochrana volně žijících ptáků. S ohledem na výše uvedené závěry, které výrazně akcentují nezbytnost hledání alternativního řešení a zachování udržitelného stavu druhů, je zřejmé, že ani prostřednictvím interpretace kritéria rozumného využívání není možné rozšiřovat hranice pro stanovení odchylného postupu natolik, aby byl konstituován režim neslučitelný s cíli ochrany sledovanými směrnici. Toto kritérium, pokud je na něm postavena žádost o stanovení odchylného postupu, je proto nutné řadit spíše „před závorku“, za účelem případného vyloučení činností, které udělení výjimky z ochranného režimu neumožňují.

Rovněž ve vztahu k ochraně lokalit v soustavě Natura 2000 platí, že neexistence alternativního řešení přitom musí být prokázána. Pokud nejsou zpracovány dostatečné varianty řešení, má se za to, že k prokázání existence

⁶⁶ Rozsudek SDEU ze dne 12. 7. 2007, *Komise v. Rakousko* (C-5074/04, ECLI:EU:C:2007:427, bod 200).

⁶⁷ Rozsudek SDEU ze dne 8. 7. 1987, *Komise v. Itálie* (C-262/85, EU:C:1987:340).

⁶⁸ Viz rozsudky SDEU ze dne 7. 3. 1996, *Associazione Italiana per il WWF a další* (C-118/94, EU:C:1996:86), a ze dne 16. 10. 2003, *Ligue pour la protection des oiseaux a další* (C-182/02, EU:C:2003:558).

⁶⁹ Viz rozsudek SDEU ze dne 12. 12. 1996, *LRBPO a AVES* (C-10/96, EU:C:1996:504).

alternativního řešení nedošlo.⁷⁰ Zajímavý pohled však nabízí generální advokátka Juliane Kokott ve svém stanovisku ze dne 27. 4. 2006, *Beemsterboer*. „Mezi alternativními řešeními přicházejícími do úvahy výběru se nutně nemusí volba uskutečnit podle toho, které alternativní řešení méně nepříznivě ovlivní dotčenou lokalitu. Naopak, výběr vyžaduje zvažování mezi nepříznivým účinkem na ZCHÚ a příslušnými důvody převažujícího veřejného zájmu. Nezbytnost zvažování vyplývá zejména z pojmu ‚převažující‘, ale i ze slova ‚naléhavých‘. Důvody veřejného zájmu mohou nutně převažovat nad ochranou lokality pouze tehdy, jestliže mají větší váhu... Rozhodující je tedy to, zda naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu vyžadují uskutečnění právě této alternativy, nebo zda je možno jim vyhovět i jiným – ZCHÚ méně poškozujícím – alternativním řešením. Toto porovnání předpokládá, že na základě porovnatelných vědeckých kritérií byla přezkoumána různá alternativní řešení ústředního výběru v souvislosti s jejich vlivy na dotčenou lokalitu a v souvislosti s příslušnými důvody veřejného zájmu“.⁷¹ Generální advokátka přitom odkazuje mimo jiné na názor Komise v její příručce z roku 2000.⁷² Každopádně platí, že i pro zvažování naléhavých důvodů je nezbytná znalost konkrétních poměrů v chráněném území. Přezkum případných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a přezkum alternativních řešení, která by lokalitu poškodila méně, totiž vyžaduje porovnání s poškozením lokality, které by způsobil posuzovaný záměr nebo koncepce.⁷³

8 Závěr

Z výše uvedeného je patrné, že se soudy již několikrát musely zabývat vyvažováním veřejných zájmů v ochraně přírody a krajiny. Nutno však podotknout, že předkládaná analýza má pouze omezenou vypovídající hodnotu, a to z důvodu, že do fáze soudního přezkumu se dostává pouze drobná část případů, ve kterých dochází k identifikaci a poměřování jednotlivých veřejných zájmů. Několik kontroverzních a zejména z pohledu interpretace

⁷⁰ Viz rozsudek SDEU ze dne 26. 10. 2006, *Komise v. Portugalsko* (C-239/04, ECLI:EU:C:2006:665, body 36 a 39).

⁷¹ Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ze dne 27. 4. 2006, *Beemsterboer* (C-293/04, ECLI:EU:C:2006:255, body 44–46).

⁷² Evropská komise. *NATURA 2000 – Gebietsmanagement, Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG*, s. 47 a násl.

⁷³ Viz rozsudek SDEU ze dne 24. 11. 2011, *Komise v. Španělsko* (C-404/09, EU:C:2011:768, bod 109).

veřejných zájmů potenciálně významných případů skončilo v minulosti odmítnutím žaloby.⁷⁴

S ohledem na požadavek individuálního posouzení je tak možné vyvozovat obecnější závěry teprve na základě většího množství podobným případů. V tomto ohledu se nabízí například bližší pohled na judikaturu vnitrostátních soudů ostatních členských států a také na případy, které z důvodu převažujícího zájmu akceptovala Evropská komise jako souladné s unijní úpravou. Využitelné závěry k vyvažování veřejných zájmů nabízí také judikatura Evropského soudu pro lidská práva. To vše by však již přesahovalo rozsah této kapitoly.

Lze nicméně konstatovat, že jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou mít různou povahu včetně různých sociálních nebo ekonomických zájmů, ovšem stále se musí jednat o veřejné zájmy, bez ohledu na to, zda jsou podporovány veřejnými nebo soukromými subjekty. Může se například jednat o různé záměry vedoucí ke snížení dopravního zatížení, emisí a znečištění ovzduší, výstavbu dopravní infrastruktury s cílem zajištění dopravní obslužnosti a podporu zaměstnanosti, výstavbu vodní nádrže za účelem zajištění dostatku vody pro určitou oblast a podobně. Veřejný zájem musí být vždy posuzován *ad hoc* a nikoliv odůvodněn samotným typem záměru nebo koncepce. Musí být vždy převažující nad zájmy ochrany dotčených lokalit a především musí jít o zájem dlouhodobý, i v rámci základních politik státu nebo zvláštních závazků veřejné služby vykazující znaky nezbytnosti. Je přitom zejména na předkladateli, aby doložil potřebné podklady a zdůvodnil, proč jím předkládaný záměr nebo koncepce splňuje požadavky převažujícího veřejného zájmu. Úkolem orgánů ochrany přírody je pak konkurující veřejné zájmy poměřit a jasně odůvodnit své závěry, z nichž musí být zejména zřejmé, které závěry a jakým způsobem převažují nad ochranou přírody a krajiny. Součástí posouzení by mělo být i zhodnocení existence jiného uspokojivého řešení.

⁷⁴ Viz např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2005, č. j. 5 Ca 4/2005 – 33, a navazující rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006 – 59, k provozu lyžařského vleku a sjezdové trati v CHKO na základě převažujícího veřejného zájmu spočívajícího v tradičním sportovním využití dané lokality.

Možno doplnit, že soudní přezkum těchto úvah je do určité míry omezen, neboť soud nesmí svým uvážením nahradit správní uvážení náležející správnímu orgánu.⁷⁵ Orgán ochrany přírody však nemůže ani postupovat tendenčně a předpoklady správní úvahy k vážení veřejných zájmů zpracovávat účelově.⁷⁶ Na rozdíl od správního uvážení však podléhají závěry správního orgánu týkající se výkladu neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav soudnímu přezkumu v rámci námitek uplatněných v žalobě v plném rozsahu.⁷⁷ Před soudy tak stojí důležitý úkol – zajistit, aby přístup k vyvažování veřejných zájmů byl konzistentní napříč úpravou ochrany přírody a krajiny.

Literature

EVROPSKÁ KOMISE. *NATURA 2000 – Gebietsmanagement, Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG*. Lucemburk, 2000, 77 s. ISBN 92-828-8988-2.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, č. j. 11 Ca 41/2006 – 61.

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2005, č. j. 5 Ca 4/2005 – 33.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2015, č. j. 57 A 10/2014 – 57.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 - 79, č. 739/2006 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006 - 59.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007 - 75.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008 - 93.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 8 As 33/2009 - 56.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2009, č. j. 5 As 63/2008 – 78.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 - 83.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 - 323.

⁷⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 - 79, č. 739/2006 Sb. NSS.

⁷⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2011, č. j. 6 As 17/2011 - 232.

⁷⁷ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 6 As 17/2011 – 232.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2012, č. j. 2 As 18/2011 – 97.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012 – 88.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 As 115/2011 – 193.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161, č. 2879/2013 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014 – 36.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 As 6/2013 – 97.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013 – 38.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2015, č. j. 8 As 91/2014 – 37.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 As 54/2013 – 78.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015 – 251.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016 – 46.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 10 As 252/2015 – 77.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 As 180/2015 – 51.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 – 154.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

Rozsudek SDEU ze dne 8. 7. 1987, *Komise v. Belgie* (C-247/85, ECLI:EU:C:1987:339).

Rozsudek SDEU ze dne 8. 7. 1987, *Komise v. Itálie* (C-262/85, ECLI:EU:C:1987:340).

Rozsudek SDEU ze dne 15. 3. 1990, *Komise v. Nizozemsko* (C-339/87, ECLI:EU:C:1990:119).

Rozsudek SDEU ze dne 28. 2. 1991, *Komise v. Německo* (C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89).

- Rozsudek SDEU ze dne 23. 3. 1995, *Komise v. Řecko* (C-365/93, ECLI:EU:C:1995:76).
- Rozsudek SDEU ze dne 7. 3. 1996, *Associazione Italiana per il WWF a další* (C-118/94, EU:C:1996:86).
- Rozsudek SDEU ze dne 12. 12. 1996, *LRBPO a AVES* (C-10/96, ECLI:EU:C:1996:504).
- Rozsudek SDEU ze dne 19. 5. 1998, *Komise v. Nizozemsko* (C-3/96, ECLI:EU:C:1998:238).
- Rozsudek SDEU ze dne 7. 12. 2000, *Komise v. Francie* (C-374/98, ECLI:EU:C:2000:670).
- Rozsudek SDEU ze dne 16. 10. 2003, *Ligue pour la protection des oiseaux a další* (C-182/02, EU:C:2003:558).
- Rozsudek SDEU ze dne 9. 12. 2004, *Komise v. Španělsko* (C-79/03, ECLI:EU:C:2004:782).
- Rozsudek SDEU ze dne 9. 6. 2005, *Komise v. Španělsko* (C-135/04, ECLI:EU:C:2005:374).
- Rozsudek SDEU ze dne 20. 10. 2005, *Komise v. Spojené království* (C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626).
- Rozsudek SDEU ze dne 15. 12. 2005, *Komise v. Finsko* (C-344/03, ECLI:EU:C:2005:770).
- Rozsudek SDEU dne 8. 6. 2006, *WWF Italia a další* (C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378).
- Rozsudek SDEU ze dne 26. 10. 2006, *Komise v. Portugalsko* (C-239/04, ECLI:EU:C:2006:665).
- Rozsudek SDEU ze dne 11. 1. 2007, *Komise v. Irsko* (C-183/05, ECLI:EU:C:2007:14).
- Rozsudek SDEU ze dne 10. 5. 2007, *Komise v. Rakousko* (C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274).
- Rozsudek SDEU ze dne 14. 6. 2007, *Komise v. Finsko* (C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341).
- Rozsudek SDEUZ ze dne 12. 7. 2007, *Komise v. Rakousko* (C-5074/04, ECLI:EU:C:2007:427).

Rozsudek SDEU ze dne 20. 9. 2007, *Komise v. Itálie* (C-304/05, ECLI:EU:C:2007:532).

Rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2009, *Komise v. Malta* (C-76/08, EU:C:2009:535).

Rozsudek SDEU ze dne 4. 3. 2010, *Komise v. Itálie* (C-297/08, EU:C:2010:115).

Rozsudek SDEU ze dne 24. 11. 2011, *Komise v. Španělsko* (C-404/09, EU:C:2011:768).

Rozsudek SDEU ze dne 16. 2. 2012, *Solvay a další* (C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82).

Rozsudek SDEU ze dne 15. 3. 2012, *Komise v. Polsko* (C-46/11, ECLI:EU:C:2012:146).

Rozsudek SDEU ze dne 11. 9. 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias a další* (C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560).

Rozsudek SDEU ze dne 16. 10. 2003, *Ligue pour la protection des oiseaux a další* (C-182/02, ECLI:EU:C:2003:558).

Rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2016, *Tele2 Sverige a Watson a další* (C-203/15 a C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970).

Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ze dne 27. 4. 2006, *Beemsterboer* (C-293/04, ECLI:EU:C:2006:255).

Žaloba podaná Evropskou komisí proti Řecku ve věci C-494/07.

Contact – e-mail

vomacka@mail.muni.cz

DALŠÍ OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA K POZEMKŮM Z DŮVODU OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY: KROK SPRÁVNÝM SMĚREM?

Jakub Hanák

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek analyzuje změny, které se týkají vlastnického práva, provedené v zákoně o ochraně přírody a krajiny jeho novelou č. 123/2017 Sb. Popisuje důvody změn a snaží se odhadnout jejich důsledky pro praxi. Pozornost je věnována zákazu zcizovat státní půdu v národních parcích, právům a povinnostem vlastníků při vyhlášení zvláště chráněných území, předkupnímu právu a náhradám za omezení vlastnického práva.

Keywords in original language

Ochrana přírody; vlastnické právo; předkupní právo; chráněná území; státní vlastnictví; kompenzace.

Abstract

The paper analyses changes dealing with property rights that were made in Nature Protection Act by amendment no. 123/2017 Coll. It describes the reasons of the changes and tries to predict their consequences. The attention is focused on the ban of transferring property rights of state land in national parks, rights and duties of land owners during the process of creating new protected areas, preemptive right and compensation for limited property rights.

Keywords

Nature Protection; Property Rights; Preemptive Right; Protected Areas; Property of the State; Compensation.

1 Úvod

Zákonem č. 123/2017 Sb. (dále také jen „novela“), který nabyl účinnosti 1. června 2017, byl zásadním způsobem změněn zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále také jen „zákon“). Tato změna s sebou přinesla další omezení vlastnického práva. Spolu s odmítnutím návrhů, které odstraňovaly nebo zmírňovaly dosud existující omezení, byl potvrzen trend dalšího omezení vlastnického práva z důvodu ochrany přírody a krajiny. Tento příspěvek se snaží prostřednictvím právní analýzy změněných ustanovení upravujících vlastnictví pozemků v národních parcích, předkupního práva, vyhlásování zvláště chráněných území a náhrad za ztížení hospodaření odpovědět na otázku, zda jde o krok správným směrem. Tedy, jestli větší zátěž vlastníků zároveň znamená vyšší nebo efektivnější ochranu přírody a krajiny.

2 Zákaz privatizace státní půdy v národních parcích

Předpokládá se, že veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny lze velmi účinně zajistit výkonem vlastnického práva ke státním pozemkům v územích se zvýšeným stupněm ochrany.¹ Správa chráněných území může být totiž na pozemcích státu vykonávána levněji, protože nebude nutné vyplácet kompenzace či příspěvky jiným vlastníkům (v národních parcích jich je však minimum) a zároveň bude jednodušší (efektivnější), neboť stát jako vlastník bude moci uplatnit jednotný management území.² V neposlední řadě se poté na státní půdě nemůže stát nic, s čím by stát nesouhlasil.

Na území národních parků proto nelze dle § 23 odst. 1 zákona zcizit pozemky, které jsou ve vlastnictví státu. Novela významně zpřísnila existující zákaz, neboť do června 2017 se vztahoval pouze na pozemky určené k plnění funkcí lesa a pozemky koryt vodních toků a vodních ploch. Nyní

¹ Podrobněji srov. např. FRANKOVÁ, M. Stát jako vlastník pozemků při ochraně národních parků. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 211–221; KONEČNÁ, M. Vlastnictví ve zvláště chráněných územích. In: *Sborník z konference Dny práva 2012*. Brno: Masarykova univerzita, 2013.

² Hospodaření v národních parcích si stát zjednodušil též tím, že jak výkon vlastnického práva k pozemkům v národním parku, tak výkon státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny svěřil správě národního parku. Na této koncepci setrval, i když je popsané postavení správy dlouhodobě kritizováno jako nevhodné a netransparentní.

se vztahuje na všechny pozemky ve vlastnictví státu, přičemž je též nerozhodné, kdy stát pozemek do svého vlastnictví nabyt. Pro úplnost lze dodat, že se uplatní také omezení založené jinými předpisy: např. podle § 6 odst. 1 písm. f) zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu (SPÚ) není možné převést zemědělské pozemky, se kterými hospodaří SPÚ, v I. a II. zóně národního parku. Stejný smysl má také podmínka souhlasu Ministerstva životního prostředí (MŽP) s převodem pozemku v ostatních zvláště chráněných územích.

Takto přísná úprava je poněkud překvapivá, neboť MŽP původně sice chtělo rozšířit zákaz na veškeré pozemky ve vlastnictví státu, ovšem s významnou výjimkou v podobě pozemků mimo zastavěná a zastavitelná území obcí.³ MŽP tedy navrhovalo, aby pozemky, na kterých územně plánovací dokumentace připouští stavební činnost, mohl stát převést obcím,⁴ krajům nebo soukromým investorům. V této souvislosti nelze zapomínat na skutečnost, že orgán ochrany přírody musí s vymezením zastavitelné plochy na území národního parku v zásadě souhlasit (srov. § 4 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon). V průběhu projednávání návrhu novely ovšem získal převahu názor, že pokud „*chceme mít co největší kontrolu nad tím, co se v národních parcích děje, bylo by správné, abychom měli pod kontrolou co nejvíce té rozlohy národních parků, a asi by nebylo v pořádku, abychom se tam jako stát případně půdy a pozemků zbavovali*.“⁵ To odpovídá chápání vlastnického práva státu jako opatření proti dalším spekulacím s pozemky, tlaku na novou výstavbu a opětovné vyostřování sporů, k čemuž by údajně vedl rozprodej pozemků.⁶

³ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 123/2017 Sb. Sněmovní tisk č. 501, 7. volební období. [cit. 3. 9. 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz>

⁴ Je vhodné připomenout skutečnost, že podle zákona č. 503/2012 Sb. převedl stát po roce 2013 bezúplatně na obce téměř 15 hektarů zastavitelných zemědělských pozemků ve III. zónách národních parků. KRÁLOVÁ, T. Zcizená Šumava: Stát se chce dál zbavovat pozemků v národním parku. [online] *Deník.cz*. [cit. 3. 9. 2017]. Dostupné z: http://www.denik.cz/z_domova/zcizena-sumava-stat-se-chce-dal-zbavovat-pozemku-v-narodnim-parku-20160620.html

⁵ Prohlásil poslanec Jiří Junek jako předkladatel pozměňovacího návrhu. Srov. stenografický záznam z jednání. [cit. 3. 9. 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/047schuz/bqbs/b06601701.htm>

⁶ Ochrání zákon divokou přírodu a krajinu národních parků? [online] *Hnutí Duha*. [cit. 4. 9. 2017]. Dostupné z: http://hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/2016/09/ochrani_zakon_divokou-prirodu_a_krajinu_narodnich-parku_250299353.pdf

Vedle zákazu zcizovat státní pozemky v nejcennějších chráněných územích je zásada státního vlastnictví půdy ve zvláště chráněných územích též důvodem existence zákonného předkupního práva k nezastavěným pozemkům mimo zastavěné území obcí ve vybraných chráněných územích a k pozemkům souvisejících s jeskyněmi dle § 61 zákona. Předkupní právo má totiž umožnit orgánům ochrany přírody získání pozemků v nejcennějších chráněných územích, pokud je jejich stávající vlastník chce prodat. Ačkoliv tak nebylo původně zamýšleno, je dnes také předkupní právo považováno především za nástroj bránící stavební činnosti (zejména v národních parcích, kde je stavební činnost na rozdíl od národních přírodních rezervací a památek méně omezena a je v posledních letech velmi intenzivní), protože umožňuje zabránit převodu vlastnického práva k pozemku ve prospěch developerů.

Popsané změny dokládají stupňující se snahu více využívat k ochraně přírody a krajiny soukromoprávních prostředků. Obecně vzato je to chválné. Vlastnické právo státu (včetně práva předkupního) však dle mého názoru nemůže být státem (na rozdíl od ostatních osob) využíváno jako nástroj nahrazující jiné prostředky k regulaci hospodářských a jiných aktivit ve zvláště chráněných územích. Nelze totiž přehlížet, že příslušné orgány veřejné moci mají dostatek právních prostředků k tomu, aby činnosti pro přírodu v národním parku škodlivé, nepovolily. Jsem přitom přesvědčen, že k regulaci stavební a jiné hospodářské činnosti v národním parku jsou zákonem určeny právě jiné nástroje než vlastnické právo státu: základní a bližší ochranné podmínky národního parku a působnost správy národního parku jako dotčeného orgánu.

Nesprávnou praxi orgánů ochrany přírody lze ilustrovat na projektu prodloužení lanovky v lyžařském areálu Samoty v Železných Rudě.⁷ Za tímto účelem by nejprve změněn územní plán obce (vymezena zastavitelná plocha), následně proběhlo zjišťovací řízení v rámci procesu EIA se závěrem, že záměr nepodléhá dalšímu posuzování, přičemž byla získána také výjimka MŽP (zřejmě dle § 56 zákona). Územní rozhodnutí však nemohlo být

⁷ Tisková zpráva Správy NP Šumava ze dne 16. 6. 2017. [online] *Správa NP Šumava* [cit. 24. 9. 2017]. Dostupné z: <http://www.npsumava.cz/en/5692/10080/clanek/sprava-np-sumava-ze-zakona-nemuze-lyzarskemu-arealu-samoty-na-zeleznorudsku-poskytnout-pozemek-pro-jeho-rozsireni/>.

vydáno, neboť stavebník se nestal vlastníkem pozemku ve II. zóně národního parku, na kterém chtěl lanovku stavět. Přitom státní orgány nejprve investorovi sdělily, že prodej pozemku nebo jeho směna za jiný přírodovědně hodnotný pozemek je možná.

Zřejmě ještě výmluvnější je spor mezi R. Kreuzigrem starším a Správou Národního parku Šumava. R. Kreuziger koupil pozemky na území Národního parku Šumava, aniž by prodávající pozemek státu nabídl, jak mu ukládal § 61 zákona. Stát se proto soudně domáhá, aby na něj byly pozemky převedeny, což mu obecná úprava předkupního práva v občanském zákoníku umožňuje. Pro účely tohoto příspěvku není rozhodné, zda uplatnění tohoto nároku shledá soud za oprávněné.⁸ Podstatná je naopak skutečnost, že předkupní právo bylo orgány ochrany přírody uplatněno až poté, co vyšel najevo stavební záměr kupujícího. Navíc v situaci, kdy územní plán na předmětném pozemku připouští stavební činnost.

Nemožnost standardními postupy získat vlastnické právo ke státnímu pozemku zbavuje orgány ochrany přírody nutnosti důsledně chránit zájem ochrany přírody a krajiny v jednotlivých správních procesech, pokud se týkají záměrů, jejichž realizace se neobejde bez pozemků státu. Význam výše uvedených nástrojů se tak fakticky devaluje na ochranu národního parku před státem samým. Příznačné je, že také zastánci absolutního zákazu zcizovat státní pozemky byli donuceni nutností ohlížet se na nálady veřejnosti a reprezentantů obcí konstatovat, že „*případné oprávněné potřeby obcí lze řešit zřízením věcných práv na pozemcích v majetku státu, není nutné pozemky převádět.*“⁹

Zcizením se v právní teorii rozumí přenechání vlastnického práva nabyvateli na základě projevu vůle dosavadního vlastníka, tj. převod vlastnického práva.¹⁰ Zcizením tudíž není zřízení služebnosti ani práva stavby. Přitom pomocí těchto právních institutů lze získat soukromoprávní oprávnění ke zřízení stavby na cizím pozemku. Dle mého názoru sice § 26 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen ZMS), vylučuje zřízení služebnosti ve prospěch lanovek,

⁸ Okresní soud v Klatovech se rozsudkem ze dne 26. 6. 2017, č. j. 8 C 155/2015-290 přiklonil na stranu vlastníka pozemku.

⁹ Hnutí Duha, op. cit., s. 3.

¹⁰ FIALA, J. Zcizení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právníký slovník*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.

aquaparků, viladomů apod., protože nejde o veřejně prospěšné stavby¹¹ ani síť technického vybavení, takové omezení však neplatí u práva stavby. Podle § 25 ZMS lze totiž právo stavby zřídit ke státnímu pozemku pouze tehdy, není-li možné nebo účelné vztah k pozemku uspořádat se stavebníkem jinak. Tyto podmínky splněny budou. Za zcizení podle § 23 odst. 1 zákona se dále nepovažují směny pozemků odůvodněné zájmy ochrany přírody. Je proto nadále zřejmě možná např. výměna pozemku nacházejícího se ve třetí zóně národního parku ve vlastnictví státu za obecní pozemek v první zóně.¹² I tímto způsobem se tak lze stát majitelem pozemku v národním parku a postavit na něm stavbu.

Je zjevné, že ani zákaz zcizovat státní pozemky nezabrání realizaci škodlivé stavby, pokud budou chtít orgány veřejné moci vyjít investorovi vstříc. Zavedené omezení nevymítí korupci ani zneužití práva či chybné postupy státních orgánů. Uskutečnění staveb, u kterých se podařilo vyvážit zájmy ochrany přírody s jinými zájmy (ekonomickými, obecními) však zprísnilo zkomplikovalo.

3 Omezení při vyhlásování nového zvláště chráněného území

Vyhlášení nových zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem musí proběhnout procesem podrobně upraveným § 40 a 41 zákona a prováděcí vyhláškou č. 64/2011 Sb., o plánech péče, podkladech k vyhlásování, evidenci a označování chráněných území. Jednou z nezbytných podmínek je informování vlastníků o takovém záměru, neboť vyhlášení nového chráněného území bude mít za následek omezení jejich vlastnického práva. Vlastníci se k záměru mohou vyjádřit prostřednictvím písemných námitek, přičemž proti rozhodnutí o námitce mohou podat odvolání, případně se poté obrátit na soud.

Podmínkou *sine qua non* pro uplatnění námitek je skutečnost, že se vlastník o záměru na vyhlášení chráněného území včas dozví. Avšak podle § 40 odst. 3 zákona se vlastníkům nemovitých věcí dotčených záměrem

¹¹ Tím padá také možnost získat vlastnické právo rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu. Je vhodné připomenout, že § 23 zákona nevylučuje, aby pozemky v národním parku vlastnily i jiné subjekty než stát (jako je tomu např. ve vojenských újezdech dle § 34 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR).

¹² Nebude zřejmě vylučovat zákaz převodu § 6 zákona č. 503/2012 Sb., tj. v případě, že by s ním hospodařil SPÚ.

na vyhlášení národního parku či chráněné krajinné oblasti písemné oznámení o předložení záměru k projednání doručuje pouze formou veřejné vyhlášky: text oznámení se vyvěsí na úřední desce po dobu 15 dnů. Není jim tedy doručováno dopisem písemné oznámení, jak se dělo dříve a jak se stále děje v případě vlastníků pozemků, které mají být zahrnuty do maloplošného chráněného území. MŽP se takto snaží snižovat náklady, přičemž z tohoto důvodu již v roce 2009 individuální písemné oznámení omezilo jen na vlastníky nemovitostí v nejprísněji chráněných zónách (I. a II.).

Ačkoliv by bylo možné tuto změnu pravidel označit za pouhé snížení komfortu a drobnost, tak dle mého názoru leccos naznačuje o přístupu MŽP. Ten je především nejednotný, neboť bez zřejmého důvodu vzniklo rozdílné postavení vlastníků nemovitých věcí v území, které má být zahrnuto do maloplošného a velkoplošného zvláště chráněného území, ačkoliv dopady na vlastníky jsou identické. Citovaná úspora nákladů bude při nákladech 50 Kč za dopis, se kterými MŽP počítá, přitom zanedbatelná, neboť vyhlášení národního parku je jednorázovou záležitostí a nelze očekávat, že by v řešené ploše byly desítky tisíc vlastníků (v případě změny zonace národních parků, která podléhala do června 2017 také režimu § 40, šlo dle MŽP o 2000 dopisů ročně, což činí úsporu nanejvýš 100 000 Kč ročně, přičemž na kampaně na propagaci chráněných území jsou vynakládány minimálně srovnatelné částky).¹³

Závažnější dopady má znovuzavedení tzv. předběžné ochrany vyhlášeného území, která se od prosince 2009 až do června 2017 neuplatňovala. K tomuto kroku přistoupilo MŽP přesto, že z důvodové zprávy nevyplývá, že absence povinnosti zdržet se na území navrhovaném ke zvláštní ochraně všech zásahů, které by negativně měnily nebo poškozovaly dochovaný stav přírody, vedla k poškozování navrženého území před zřízením jeho ochrany. Ačkoliv § 40 odst. 5 ukládá tuto povinnost každému, domnívám se, že přestupek spočívající v porušení této povinnosti mohou spáchat pouze vlastníci a nájemci/pachtýři pozemků,¹⁴ protože ostatní osoby nemají šanci ani při vynaložení veškeré opatrnosti, kterou po nich lze požadovat, se dozvědět

¹³ Na věci nic nemění, že to odpovídá pravidlům pro zveřejňování návrhu opatření obecní povahy, kterými bude u národního parku prováděna zonace.

¹⁴ Shodně MIKO, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 193.

o tom, že probíhá proces směřující k vyhlášení zvláště chráněného území. Zakázané činnosti nejsou zákonem (logicky) konkretizovány a v návrhu na vyhlášení tomu není jinak. Měly by však zřejmě odpovídat navrženým bližším ochranným podmínkám. Ty běžně omezují také zemědělské a lesní hospodaření v dotčeném území: srov. zákaz používat biocidy, hospodařit způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, měnit druh pozemku atd. V důsledku těchto omezení může vlastníkovu vzniknout majetková újma.

Poněvadž jde o újmu, která vlastníkovu vznikne nebo trvá v důsledku omezení vyplývajících z části třetí až páté zákona, domnívám se, že vlastník je oprávněn uplatnit u příslušného orgánu ochrany přírody nárok na vyplacení náhrady za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření postupem podle § 58 zákona. V opačném případě by mohlo dojít k porušení čl. 11 odst. 4 Listiny, který podmiňuje omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu poskytnutím náhrady. Proto institut předběžné ochrany území zvýší náklady na ochranu přírody, ačkoliv se návrh na vyhlášení nového zvláště chráněného území poté může ukázat jako bezdůvodný.

Naopak nesdílím obavy, že předběžná ochrana nabízí prostor pro zneužití v konkurenčním boji.¹⁵ Riziko zneužití je zde dle mého nízké, neboť záměr musí být odůvodněn a vlastník současně disponuje dostatkem opravných prostředků včetně soudní ochrany. Újma, která by mu vznikla v důsledku omezení vyplývajících z předběžné ochrany, mu pak bude uhrazena za stejných podmínek jako v již vyhlášeném zvláště chráněném území.

4 Náhrady za ztížení hospodaření

Pro úplnost je třeba zmínit i neúspěšné snahy upravit podmínky poskytování náhrad za ztížení zemědělského a lesního hospodaření. Návrh na zrušení vyplacení náhrad za omezení na státních pozemcích byl neúspěšný.¹⁶ Ačkoliv akademická sféra se jednoznačně kloní k tomu,¹⁷ aby náhrady vypláceny nebyly, domnívám se, že tomuto kroku by měla předcházet hlubší

¹⁵ Viz obava agrárního analytika P. Havla. Všeho moc škodí, i v ochraně krajiny. [online] *Asociace soukromých zemědělců*. [cit. 10. 9. 2017]. Dostupné z: <http://www.asz.cz/cs/aktualne-z-asz/vseho-moc-skodi-i-v-ochrane-krajiny.html>

¹⁶ Sněmovní tisk č. 739, 7. volební období. [cit. 3. 9. 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz>

¹⁷ STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 346; MLČOCH, S. Dvacet pět let zákona na ochranu přírody a krajiny. *Ochrana přírody*, 2017, č. 3, s. 5.

analýza, než kterou provedlo MŽP jako předkladatel návrhu. Nelze dle mého názoru pouze vyčíslit administrativní náklady na podání, posouzení a proplacení žádosti o podporu, jelikož existují názory, že pokud nejsou vlastníkům vypláceny náhrady, dochází k nadužívání regulace: tj. k vyhlášení zvláště chráněného území v příliš velkém rozsahu.¹⁸ Je tudíž třeba důkladněji vyvrátit námitku státního podniku Lesy ČR, že náhrady slouží jako nezbytný regulační mechanismus, protože nutí orgány ochrany přírody k racionálnímu počínání a hledání jiných nástrojů k ochraně přírody.¹⁹ I tento návrh dokládá, že se MŽP snaží k ochraně přírody a krajiny využít v co největší míře pozemky ve vlastnictví státu. To je v principu správné, ale i těmto omezením musí dle mého názoru předcházet důkladná analýza podporující zavedení nových omezení.

5 Závěr

Je evidentní, že novela zákona znamená větší omezení vlastnického práva k nemovitým věcem nacházejícím se ve zvláště chráněném území. Tuto skutečnost nelze bagatelizovat skutečností, že omezení se týkají převážně pozemků ve vlastnictví státu, resp. že jde o povinnosti zanedbatelné. Domnívám se, že výše popsaná nová omezení vlastnického práva, která zákonodárce zavedl, nebyla dostatečně promyšlena. Zvýšení efektivity ochrany přírody a krajiny totiž nepřináší, neboť jejich účinek lze snadno (u předkupního práva dle § 61), nebo obtížněji (u zákazu privatizace státní půdy) vyloučit. Přitom komplikují uskutečňování i žádoucích projektů (např. postavení informačního centra či přístřešku na území národního parku územně samosprávným celkem).

Nová omezení jsou současně nesystematická, protože přehlíží, že sledovaných cílů lze již dosáhnout jinými existujícími nástroji. Tyto mohou být navíc v důsledku spoléhání se na nová omezení v praxi nedůsledně aplikována, čímž by se ochrana paradoxně oslabila.

¹⁸ COOTER, R. a T. ULEN. *Law & Economics*. Boston: Pearson, 2008, s. 185 a 187; JOSEPH, P.-A. *Property Rights and Environmental Regulation*. *Resource Management Law Association Annual Conference*. 2001, s. 13.

¹⁹ Stanovisko Dozorčí rady státního podniku Lesy ČR ze dne 24. 3. 2016 či projevy P. Bendla a J. Zahradníka v prvním čtení návrhu zákona. Sněmovní tisk č. 739, 7. volební období. [cit. 3. 9. 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz>

V době, kdy nelze opomíjet vnímání nových povinností veřejností (adresáty právních norem), je pak kontraproduktivní, pokud nové povinnosti přináší malý prospěch a velkou negativní publicitu. Na tom nic nemění, že tato kritika je často neoprávněná (např. není pravdou, jak bylo tvrzeno při projednávání novely, že si vlastník pozemku v národním parku nemůže kvůli předkupnímu právu státu vzít hypotéku, protože § 61 zákona se vztahuje pouze na úplatné převody vlastnického práva, nikoliv zřízení zástavního práva).

Literature

COOTER, R. a T. ULEN. *Law & Economics*. Boston: Pearson, 2008, 576 s. ISBN 978-0-13-254065-0.

FRANKOVÁ, M. Stát jako vlastník pozemků při ochraně národních parků. In: JANČÁŘOVÁ, I. a kol. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 400 s. ISBN 978-80-210-7951-9.

HAVEL, P. Všeho moc škodí, i v ochraně krajiny [online]. *Asociace soukromých zemědělců*. [cit. 10. 9. 2017]. Dostupné z: <http://www.asz.cz/cs/aktualne-z-asz/vseho-moc-skodi-i-v-ochrane-krajiny.html>

HENDRYCH, D. a kol. *Právníký slovník*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.

HNUTÍ DUHA. Ochrání zákon divokou přírodu a krajinu národních parků? [online]. *Hnutí Duha*. [cit. 4. 9. 2017]. Dostupné z: http://hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/2016/09/ochrani_zakon_divokou_prirodu_a_krajinu_narodnich_parku_250299353.pdf

JOSEPH, P.-A. *Property Rights and Environmental Regulation. Resource Management Law Association Annual Conference*. 2001.

KONEČNÁ, M. Vlastnictví ve zvláště chráněných územích. In: *Sborník z konference Dny práva 2012*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6319-8.

MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, 600 s. ISBN 978-80-7179-585-8.

MLČOCH, S. Dvacet pět let zákona na ochranu přírody a krajiny. *Ochrana přírody*. 2017, č. 3, s. 2–5. ISSN 1210-258X.

STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 576 s. ISBN 978-80-7552-229-0.

Contact – e-mail

jakub.hanak@law.muni.cz

OCHRANA PŘÍRODY PODLE VLASTNICTVÍ?

Jiří Kšica, Ivana Gajová

Vojenské lesy a statky ČR, s. p.

Abstract in original language

V příspěvku vycházíme z praktické aplikace souladu hospodářské činnosti a ochrany přírody a krajiny podnikatelského subjektu. Podle našeho poznání nemusí být obě zmíněné aktivity nutně v rozporu. Součástí příspěvku je zamyšlení nad častými snahami státu o selektivní přístup k ochraně přírody a krajiny podle vlastnictví. Zejména v rámci institutu finančních náhrad za omezení zemědělského nebo lesního hospodaření podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Je snad ochrana životního prostředí pro příslušné orgány státní moci na státních pozemcích snadněji dosažitelná?

Keywords in original language

Ochrana přírody a krajiny; vlastnictví; omezení hospodaření; finanční náhrada.

Abstract

In the paper we proceed from practical application of compliance of economic activities with nature and landscape protection of a business entity. Under our cognition both mentioned activities do not have to be necessarily in contradiction. The paper includes reflection on frequent efforts of the state to approach nature and landscape protection selectively according to ownership. In particular within the institute of financial compensations for limitation of farming practice and forest management under Act No. 114/1992 Coll., on Nature and Landscape Protection, as amended. Is environmental protection achievable more easily for competent state authorities?

Keywords

Nature and Landscape Protection; Ownership; Limitation of Management; Financial Compensation.

1 Úvod

Základním segmentem práva životního prostředí je ochrana přírody a krajiny. Naopak jedním z nejdůležitějších pojmů soukromého práva, jehož stěžejním předpisem je občanský zákoník, je vlastnické právo. Ochrana vlastnictví a ochrana přírody a krajiny jsou hodnoty důležité pro jednotlivce, právnické osoby i společnost. Tyto hodnoty proto opodstatněně nacházejí v právním řádu České republiky zakotvení na ústavní úrovni. Avšak oba instituty – vlastnické právo a ochrana životního prostředí – se při výkonu práv mohou dostat do rozporného postavení. Protože je vlastnické právo ústavní hodnotou, je nezbytné velmi přesně stanovit podmínky omezení tohoto práva a zakotvit případnou kompenzaci za tato omezení.

Ochrana životního prostředí se neuplatňuje pouze na základě zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“), ale rovněž na základě dalších právních předpisů, např. zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Ochranu vlastnictví obecně upravuje zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. z.“), a jiné speciální právní předpisy, např. nakládání se státním majetkem upravuje zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním podniku“).

V tomto příspěvku bychom chtěli porovnat dosavadní postavení a veřejné vnímání státního vlastnictví a občasně snahy o vyjmutí tohoto vlastnictví z obecné „ochrany“ institutu vlastnického práva. Cílem této práce je snaha, aby ve shodě s právním řádem se dosáhlo „zrovnoprávnění“ státního vlastnictví s vlastnictvím ostatních subjektů (právnických osob, územně samosprávných celků apod.) také na úseku ochrany přírody a krajiny. Nebo selektivní přístup k ochraně přírody a krajiny podle (dopadů) na vlastnictví je legislativně konformní? K tomu by měla sloužit analýza dosavadního legislativního novelizačního procesu ustanovení § 58 ZOPK a s postavením státního podniku jako subjektu sui generis včetně jeho legálních limitů hospodaření při nakládání se státním majetkem.

2 Základní instituty a jejich vymezení

2.1 Vlastnické právo

O vlastnickém právu platí, že je nesnadné ho definovat, ačkoli legislativa, právní praxe i odborná literatura s ním bez větších potíží pracují. Nejčastěji používaná definice vymezuje vlastnické právo tak, že je to právo ovládat věc, tj. zejména ji držet, užívat, požívat, nakládat s ní, a to svou mocí, tj. mocí nezávislou na současné existenci moci kohokoli jiného k téže věci¹. Současný o. z. vlastnické právo nedefinuje. Konsolidovaná důvodová zpráva k němu se přitom přidržuje klasického pojetí obsahu vlastnického práva. Jednotlivými oprávněními vlastnického práva jsou *ius possidendi* (držet), *ius utendi* (užívat), *ius fruendi* (požívat), *ius abutendi* (zničit), *ius disponendi* (nakládat). Přitom vlastnické právo je třeba vnímat jako omezitelné jen v rámci principů demokratického právního státu za podmínek stanovených zákonem. Vlastnické právo jako subjektivní právo s minimem omezení je právo věčné, kdy právě věc je jeho předmětem. Věcí je podle ustanovení § 489 o. z. vše, co je odlišné od osoby a slouží potřebě lidí. Patří sem jak věci hmotné, nehmotné, tak věci movité i nemovité.

Jedna ze základních zásad občanského práva (§ 3 odst. 2 písm. e) o. z.) uvádí, že vlastnické právo je chráněno zákonem a jen zákon může stanovit, jak vlastnické právo vzniká a zaniká. Vlastnické právo jako právo věčné má absolutní povahu, tedy působí vůči každému. Jde o právo absolutní, které působí vůči všem ostatním osobám (*erga omnes*). Mezi obecně akceptované rysy vlastnického práva patří jeho nezávislost na moci kohokoliv jiného (ne však absolutní), jednotnost (právo vlastníka s věcí nakládat a zároveň ostatní z toho vyloučit), úplnost (právo může působit jak pozitivně, tak negativně rozuměj nepůsobit), elasticita (vlastnické právo nezaniká, ani když je omezeno, pomine-li omezení, vrací se vlastnické právo zpět do své původní podoby) a trvalost (k zániku práva dochází pouze ze zákonem stanovených důvodů a ne pozbytím jednoho z oprávnění)². Znakem vlastnického práva je tedy to, že vlastník vykonává svá oprávnění k věci, pokud mu právo umožňuje

¹ SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 135 s.

² ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek III*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 1328 s., s. 57–58.

je vykonávat svou mocí nezávisle na současné moci kohokoli jiného. Jinými slovy řečeno vlastnické právo je přímé a výlučné právní panství vlastníka (určité individuálně určené osoby) nad konkrétní věcí.

Ochrana vlastnictví je zakotvena již na ústavní úrovni a vlastnickému právu je tak přisuzován zásadní význam, což potvrzuje jedna z úvodních zásad uvedených v občanském zákoníku. Vlastnické právo jako subjektivní právo je základem hospodářských vztahů. Vlastník potřebuje mít jistotu, že může se svou věcí volně nakládat tak, jak sám uváží při respektování zákonem stanovených povinností či omezení.

Je praktické vzpomenout, že současný občanský zákoník nesměšuje ani nezaměňuje pojmy vlastnictví a vlastnické právo, jak to činil předchozí civilní kodex. Vlastnické právo je nyní třeba chápat jako subjektivní právo vlastníka k předmětu tohoto práva, které se označuje jako vlastnictví. Nicméně v teorii i praxi se pojmy vlastnické právo a vlastnictví používají ve stejném významu.

3 Stát

3.1 Stát jako právnická osoba

Podle § 20 odst. 1 o. z. je právnická osoba definována jako organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnická osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou. Toto základní vymezení sleduje funkční a organizační hledisko. Organizační útvar lze chápat jako strukturu, která existuje jakožto nástroj lidské činnosti nezávisle na právu. Právní osobnost poté značí způsobilost vystupovat v právních vztazích vlastním jménem a nést majetkovou odpovědnost z těchto vztahů vznikajících.³ Právnická osoba má právní osobnost (způsobilost mít práva a povinnosti) už od okamžiku svého vzniku, a to v plném rozsahu, ledaže je omezena zákonem.⁴ Uvedené doplňuje zákonné ustanovení, které stanoví, že pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, je právnickou osobou.⁵

³ ELIÁŠ, Karel a kol. *Občanské právo pro každého: Pohledem (nejen) tvůrců nového občanského zákoníku*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 316.

⁴ § 118 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění.

⁵ § 6 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v platném znění.

3.2 Stát jako vlastník

Pro hospodaření státu s majetkem obecně, a tedy i pro hospodaření s pozemky, má význam vymezení pojmu státu jako vlastníka věcí. Obecné vymezení nakládání s majetkem jako předmětem vlastnického práva lze najít zejména v občanském zákoníku. Občanský zákoník definuje obecně základní principy vlastnického práva, která se vztahují i na stát jako subjekt právních vztahů. Z občanského zákoníku a z právních principů vlastnického práva vyplývá, že stát je oprávněn v mezích zákona předmět svého vlastnictví držet, užívat požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním. Stát má ve věcech vlastnických rovné postavení. Vlastnické právo státu proto požívá stejnou ochranu jako vlastnické právo ostatních subjektů. Stejně jako ostatní subjekty právních vztahů, má i stát právo domáhat se ochrany proti tomu, kdo do jeho vlastnického práva neoprávněně zasahuje. Je povinen strpět, aby jeho věc (např. pozemek) byl v naléhavém veřejném zájmu a na nezbytnou dobu a za náhradu použit, nelze-li účelu dosáhnout jinak. Vlastnické právo ke státnímu pozemku lze omezit, je-li to ve veřejném zájmu a nelze-li dosáhnout účelu jinak. Tedy vlastnické právo státu je přímé a výlučné právní panství vlastníka (státu jako právnické osoby) nad konkrétní věcí.

4 Státní podnik

4.1 Pojem státní podnik

Pojem veřejný ústav (podnik) je teorií definován jako souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu⁶. Základní právní úprava státního podniku je obsažena v zákoně o státním podniku.

Zakladatelem státního podniku je vždy stát. Jménem státu vykonává funkci zakladatele ministerstvo, do jehož působnosti spadá předmět podnikání státního podniku⁷, zabezpečuje-li státní podniku v určitém rozsahu úkoly pro obranu státu, pak funkci zakladatele plní vždy Ministerstvo obrany nebo jiné ministerstvo po předchozím souhlasu Ministerstva obrany.

⁶ HENDRYCH, D. Právnické osoby veřejného práva. *Správní právo*, 1996, roč. XXIX, č. 1, s. 9.

⁷ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

4.2 Vystupování státního podniku jako vlastníka a majetek podniku

Státní podnik je dle § 2 zákona o státním podniku definován jako státní organizace a právnická osoba, jejímž prostřednictvím vykonává stát svá vlastnická práva. Podnik provozuje svým jménem a na vlastní odpovědnost podnikatelskou činnost za účelem plnění významných strategických, hospodářských, společenských, bezpečnostních nebo dalších zájmů státu. Státní podnik nemá vlastní majetek, ale má právo hospodařit s majetkem státu. Také při nabývání majetku, nabývá státní podnik majetek pro stát a státnímu podniku vzniká právo s tímto majetkem hospodařit. Majetkem podniku se dle zákona rozumí majetek státu, s nímž má státní podnik právo hospodařit, jmění pak zahrnuje jak majetek podniku, tak dluhy podniku. Při podnikatelské činnosti, při hospodaření a při řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkající se majetku podniku je státní podnik nadán stejnými právy jako vlastník, jedná vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Státní podnik tak s majetkem státu nakládá jako vlastník, avšak je limitován omezeními, jež stanoví zákon. Samostatnost a nezávislost na státu se projevuje také v tom, že státní podnik neručí za dluhy státu a stát neručí za dluhy podniku, výjimky stanoví jen zákon.

4.3 Právo hospodaření s majetkem podniku a jeho omezení

Při nakládáním s majetkem je státní podnik limitován především omezeními, jež stanoví zákon o státním podniku nebo rozhodnutími zakladatele a dozorcí rady, jakožto obligatorně zřízeného kontrolního orgánu státního podniku. S majetkem podniku musí být nakládáno s péčí řádného hospodáře, účelně a efektivně k jeho podnikání a v souladu s pravidly veřejné podpory. Státní podnik rovněž musí pečovat o zachování majetku, jeho údržbu, zlepšení nebo rozmnožení a chránit tento majetek před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením nebo zneužitím. S tím souvisí i povinnost využít všechny právní prostředky při uplatnění a hájení práv jako např. vymáhání práva na náhradu škody, bezdůvodného obohacení, vymáhání dluhů, úroků z prodlení nebo smluvních pokut, pokud takový postup není v rozporu s péčí řádného hospodáře. Za dluhy odpovídá státní podnik majetkem podniku.

5 Veřejný zájem

Veřejný zájem je naukou definován jako obecný zájem, veřejně respektive obecně prospěšný, jeho nositelem je neurčitý, avšak rámcově určitelný okruh osob⁸. Veřejný zájem je možno rovněž chápat jako ztotožnění s kategorií veřejného nebo obecného blaha, kdy veřejný zájem je dán tehdy, pokud se naplněním určitého účelu sleduje vyhovění životním potřebám širšího celku (např. státního, územního, sociálního)⁹. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Proto i ve světle těchto legálních pravidel právního státu je třeba pohlížet na ustanovení, že ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem, a že každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona. Přičemž vlastníci pozemků ve zvláště chráněných územích se dostávají do nerovného postavení vůči vlastníkům týchž typů pozemků mimo zvláště chráněná území. Musejí snášet intenzivní omezení vlastnického práva, avšak z ochrany předmětných území mají užitek všichni, celá společnost, jelikož se jedná o statek, z jehož požívání nelze nikoho vyloučit¹⁰. Pokud vlastníkům nemovitostí vznikne nebo trvá v důsledku omezení vyplývajícího z části třetí až páté (rozuměj ZOPK) včetně prováděcích právních předpisů nebo rozhodnutí vydaného na jejich základě anebo z omezení vyplývajícího z opatření v plánech systémů ekologické stability krajiny podle § 4 odst. 1 újma, má nárok na její finanční náhradu¹¹.

6 Náhrada za ztížené hospodaření v důsledku ochrany přírody

6.1 Ohlédnutí do minulosti

Právní úprava náhrady újmy za ztížené zemědělské nebo lesní hospodaření v důsledku ochrany přírody a krajiny byla založena v dubnu 2004, kdy nabyl účinnosti zákon č. 218/2004 Sb., kterým se novelizoval zákon č. 114/1992

⁸ PRŮCHA, P. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 355 s.

⁹ ELIÁŠ, K. veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). *Ad notam*, 1998, č. 5, s. 104–105.

¹⁰ KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012, 115 s.

¹¹ § 58 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Sb. v tehdy platném znění. Náhrada za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle ustanovení § 58 ZOPK je formou finanční kompenzace, kterou poskytuje stát vlastníkově zemědělské půdy, lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže, či nájemci, který tyto pozemky oprávněně užívá za to, že mu v důsledku určitého omezení vznikne újma. V průběhu účinnosti této specifické právní úpravy byly v letech 2014¹² a 2016 vyvinuty iniciativy o její změnu spočívající v eliminaci nároku na finanční náhradu za újmu vzniklou či trvající na pozemcích ve vlastnictví státu. V podstatě se jednalo o snahu zamezit poskytování náhrad za újmy vzniklé v důsledku ochrany přírody a krajiny státním podnikům¹³.

6.2 Současný stav

Institut náhrady za ztížení hospodaření je upraven v § 58 ZOPK. Bližší specifikace podmínek, další podrobnosti uplatnění nároku a zejména způsoby výpočtu výše náhrady jsou definovány v navazujících prováděcích právních předpisech. Konkrétně se jedná o společné vyhlášky Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství (vyhláška č. 432/2005 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření, a vyhláška č. 335/2006 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením lesního hospodaření).

V ustanovení § 58 ZOPK jsou formulovány základní podmínky pro uplatnění nároku na náhradu újmy. Náhrada se poskytuje formou finanční platby žadateli a týká se pouze zemědělské půdy, lesních pozemků a rybníků s chovem ryb nebo vodní drůbeže. O náhradu může žádat pouze vlastník pozemku nebo nájemce pozemku. Omezení, které je příčinou vzniku újmy, musí vyplývat např. z ochrany zvláště chráněných území, soustavy Natura 2000 a památných stromů, zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů, z opatření v plánech systémů ekologické stability krajiny, nebo z rozhodnutí, závazného stanoviska nebo souhlasu vydaného podle ZOPK.

¹² Návrh novely zákona č. 114/1992 Sb. [online] *Vláda ČR*. [cit. 4. 9. 2017] Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9NF9N9TU>

¹³ Sněmovní tisk 739. Novela z. o ochraně přírody a krajiny. Důvodová zpráva [online] *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [cit. 4. 9. 2017] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=739>

6.3 Teoretické dopady omezení poskytování náhrad za ztížení hospodaření na státní podniky

Přijetí výše navrhované novely ZOPK (sněmovní tisk č. 739 z roku 2014), jež by zamezila poskytování náhrad za újmy vzniklé v důsledku ochrany přírody a krajiny státním podnikům, by znamenalo selektivní přístup k vlastnictví vybraných subjektů. Předkládaný záměr se setkal s negativními ohlasy, jež vyslovily ve veřejné diskusi nebo připomínkovém řízení k této novelizaci profesní komory z této oblasti hospodaření (Lesnicko-dřevařská komora ČR, Agrární komora ČR) a rovněž ministerstva (Ministerstvo obrany, Ministerstvo zemědělství) a další.

Jednu z důležitých myšlenek vyslovil Ing. Pavel Pešout, statutární náměstek ředitele řídicí sekce ochrany přírody a krajiny: „Institut hrazení újmy za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření je třeba vnímat jako pozitivní nástroj ochrany přírody a krajiny. Zmírňuje ztráty vlastníků a hospodářů vzniklé v důsledku omezení ve veřejném zájmu a také vstupuje do procesu rozhodování orgánů ochrany přírody. Orgán ochrany přírody by totiž při plánování i rozhodování měl zvažovat ekonomické a sociální aspekty. Vyplácení újem tak orgánům ochrany přírody umožňuje lépe pochopit a do své správné úvahy zahrnout i ekonomické dopady na vlastníky a hospodáře.“¹⁴

Dovolíme si vzpomenout i jeden z důvodů ze strany předkladatelského ministerstva pro odstranění možnosti nároku na úhrady újmy pro hospodáře na státní půdě, a to požadavku na odstranění zbytečné administrativy (přesun finančních prostředků mezi státem a státními podniky) u pozemků na nichž stát sám deklaroval veřejný zájem na ochraně přírody. Z logiky této argumentace by bylo možné nadneseně tvrdit, že jsou rovněž zbytečné opačné přesuny finančních prostředků mezi státními podniky a státem z důvodu hrazení daní (např. z nemovitostí, ze zisku apod.) těmito státními organizacemi.

Pro odstranění pochybnosti o tom, zda státní podnik může být příjemcem finanční náhrady za újmu vzniklou v důsledku ochrany přírody a krajiny lze odkázat na několik soudních rozhodnutí. Soudní praxe hovoří ve prospěch

¹⁴ PEŠOUT, P. a J. HŮLKOVÁ. Současný stav vyplácení újmy za ztížení hospodaření [online]. *Ochrana přírody* 5/2011. [cit. 4. 9. 2017] Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/soucasny-stav-vyplaceni-ujmy-za-ztizeni-hospodareni/>

státních subjektů hospodařících na pozemcích státu, kterým v důsledku ochrany přírody vznikla újma, a tedy i nárok na náhradu za takovou újmu ve smyslu § 58 ZOPK. K tomu např. rozhodovací praxe Nejvyššího soudu ČR vyjádřená v usnesení ze dne 27. 8. 2013 č. j. 25 Cdo 2558/2012-123 a v rozsudku 25 Cdo 3837/2011: „Zákonné omezení hospodaření v lese je omezením vlastnického práva z důvodu veřejného zájmu a právě ustanovení § 58 odst. 2 zákona o ochraně přírody, které bylo s účinností od 28. 4. 2004 do zákona včleněno, zajišťuje za ně náhradu, jak ji ostatně garantuje i čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (podle tohoto ustanovení je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu). Jestliže jednou z významných funkcí lesa je těžba dřevní hmoty, může každý vlastník důvodně očekávat zisk z této činnosti; je-li jeho vlastnické právo zákonem omezeno právě v této oblasti, náleží mu odpovídající náhrada bez ohledu na to, že již v době, kdy se vlastníkem stal, tu omezení bylo a on o něm věděl. Výjimku z ústavně zaručené nedotknutelnosti vlastnictví nelze totiž vykládat tak, že by se Listinou předvídaný kompenzační prostředek vztahoval jen na ty subjekty, jejichž vlastnictví bude omezeno teprve následně po přijetí této ústavní či zákonné úpravy, a že by z možnosti náhrady byli provždy vyloučeni ti, kdo byli ve výkonu svých vlastnických práv omezeni již před přijetím právní úpravy řešící důsledky společensky odůvodněného zásahu do rozsahu vlastnického práva.“

7 Závěr

Je možné konstatovat, že dosavadní právní úprava náhrady za ztížení hospodaření je v souladu s právním pořádkem České republiky a nezakládá diskriminaci žádného subjektu. Samozřejmě pokud pomineme výše zmíněné případy nerovnosti, kdy vlastníci pozemků ve zvláště chráněných územích se dostávají do nerovného postavení vůči vlastníkům týchž typů pozemků mimo zvláště chráněná území. Návrhy na novelizaci předmětného ustanovení směřující k vyloučení vlastníků nebo uživatelů státních pozemků z okruhu příjemců náhrad za ztížené hospodaření lze spatřovat jako účelové kroky porušující ústavní pořádek České republiky.

Na rozdíl od nesystémového doplnění věty do zákona o ochraně přírody a krajiny, vylučujících nárok na náhradu újmy za omezení na pozemcích v majetku státu, je třeba hledat taková opatření, jež zajistí dostatečnou ochranu dochovaných přírodních, krajinných a dalších hodnot při aplikaci principů udržitelného hospodaření v přírodě. Velmi málo je např. využíván institut smluvní ochrany¹⁵, zakotvený již od roku 1992. A to přesto, že nejen např. ze strany Vojenských lesů a statků ČR, s. p. zájem o smluvní ochranu namísto vyhlášení zvláště chráněných území vždy byl a nadále trvá, o čemž svědčí, že na pozemcích tohoto státního podniku je vyhlášeno na 60 zvláště chráněných území (50 tis. ha) a 39 evropsky významných lokalit (téměř 52 tis. ha)¹⁶

Nelze přehlížet, že státní podniky jsou právnické osoby založeny státem k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů, ale jinak jsou to podnikatelské subjekty oddělené od státu, neboť provozují podnikatelskou činnost sice s majetkem státu, ale vlastním jménem, na vlastní odpovědnost. Přičemž si nelze nevšimnout, že lze účelně a udržitelně hospodařit vedle kvalitní ochrany přírody. Legislativní snahy o selektivní přístup k poskytování náhrad za hospodářské újmy v důsledku ochrany přírody podle subjektu vlastnického práva je narušení rovnovážného postavení představující zájmy státu v oblasti ochrany životního prostředí na straně jedné a k zajištění udržitelného obhospodařování krajiny a dalších činností na základě společenské objednávky na straně druhé. Rovněž uvedený postup přivodí diskrepanci v posuzování ekonomické výkonnosti jednotlivých druhů činnosti podle podnikatelských subjektů, kdy zejména v oblasti lesního, zemědělského nebo rybářského hospodaření jsou tato statistická čísla pod drobnohledem odborné i laické veřejnosti. Nelze si nevšimnout, že se tak staví do opozice jeden veřejný zájem (na ochraně přírody a krajiny) a další významné celospolečenské nebo veřejně prospěšné zájmy zajišťované státními podniky.

Lze uzavřít, že selektivní přístup k poskytování finančních náhrad za újmy v důsledku ochrany přírody a krajiny podle vlastnického práva je nesystémovým krokem porušující ústavní pořádek České republiky.

¹⁵ § 39 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ [Http://www.vls.cz](http://www.vls.cz)

Literature

- ELIÁŠ, K. a kol. *Občanské právo pro každého: Pohledem (nejen) tvůrců nového občanského zákoníku*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 360 s. ISBN 978-80-7478-013-4.
- ELIÁŠ, K. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). *Ad notam*, 1998, č. 5, s. 104–105. ISSN 1211-0558.
- HENDRYCH D. Právní osoby veřejného práva. *Správní právo*, 1996, roč. XXIX, č. 1, s. 9. ISSN 0139-6005.
- KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012, 278 s. ISBN 978-80-87576-10-6.
- PEŠOUT, P. a J. HŮLKOVÁ. Současný stav vyplácení újmy za ztížení hospodaření [online]. *Ochrana přírody* 5/2011. [cit. 4. 9. 2017] Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/soucasny-stav-vyplaceni-ujmy-za-ztizeni-hospodareni/>
- PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 420 s. ISBN 80-210-2002-4.
- SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 1280 s. ISBN 978-80-7400-499-5.
- ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek III*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 1328 s. ISBN 978-80-7478-546-7.
- Sněmovní tisk 739. Novela zákona o ochraně přírody a krajiny. Důvodová zpráva [online]. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [cit. 4. 9. 2017] Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7 & T=739>
- Návrh novely zákona č. 114/1992Sb. [online] *Vláda ČR*. [cit. 4. 9. 2017] Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9NF9N9TU>
- Webové stránky Vojenských lesů a statků ČR, s. p. [cit. 4. 9. 2017] Dostupné z: <http://www.vls.cz>

Contact – e-mail

jiri.ksica@vls.cz

PROCESNÉ ASPEKTY SPRÁVNEHO TRESTANIA V OCHRANE PRÍRODY¹

Soňa Košičiarová

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovenská republika

Abstract in original language

Správne trestanie je nepriamym nástrojom ochrany verejného záujmu. Aktuálnym legislatívnym problémom na Slovensku je absencia všeobecného zákona o správnom trestaní, ktorý by upravil hmotnoprávne a procesnoprávne aspekty stíhania osôb za správne delikty podľa *zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny*, a to v súlade s požiadavkami na dodržanie princípov podporovaných medzinárodnou úpravou. Cieľom referátu je navrhnúť *de lege ferenda* úpravu, ktorá by tieto princípy podporovala v rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy.

Keywords in original language

Správne trestanie; ochrana prírody; kritériá pre ukladanie sankcií.

Abstract

Administrative punishment is an indirect tool for protecting the public interest. The absence of a general act on administrative punishment, which would provide for the substantive and procedural aspects of administrative offense prosecution under the Act no. 54/2002 Coll. on nature and landscape protection, in accordance with the requirements of the principles supported by international regulation, is an actual legislative problem in Slovakia. The aim of the paper is to formulate *de lege ferenda* propositions, which would support these principles in the decision-making activities of public authorities.

Keywords

Administrative Punishment; Nature Protection; Criteria for Imposing Sanctions.

¹ Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

1 Úvod

Princíp subsidiarity trestného postihu vo verejnom práve vyjadruje požiadavku obmedziť trestanie (sankcionovanie) na prípady, keď je to odôvodnené závažnosťou a spoločenskou škodlivosťou protiprávneho správania. Uvedené sa uplatňuje tak pri postihu osôb za trestné činy, ako aj pri postihu osôb za správne delikty.²

Jeho existencia sa odvodzuje z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorej je Slovenská republika právny štát. Je špecifickým premietnutím *princípu proportionality*, ktorý vyžaduje, aby obmedzenie základných práv jednotlivcov v dôsledku sankcií bolo *primerané a súladné s účelom trestania* v právnom štáte.

Teória správneho práva zaraďuje princíp subsidiarity trestného postihu medzi *princípy správneho trestania*. Napriek tomu bol dlhodobo na okraji jej záujmu. Začala si ho všímať až v posledných rokoch. Dôsledkom je, že odborných vedeckých výstupov na Slovensku aj v Českej republike venovaných jeho uplatňovaniu je nedostatok. Zatiaľ nie je známe ani rozhodnutie orgánu verejnej správy či súdu v rámci správneho súdnictva, ktoré by explicitne argumentovalo princípom *ultima ratio*.

Problémy v praxi v súvislosti s jeho aplikáciou orgánmi verejnej správy sú najčastejšie zapríčinené absenciou znalosti o obsahu princípu *ultima ratio*.

V situácii, keď osobitné zákony upravujúce starostlivosť o životné prostredie, neupravujú inštitúty uplatňujúce sa v súvislosti s princípom subsidiarity trestného postihu, negatívnu úlohu zohráva aj absencia všeobecného zákona o správnom trestaní.

Princíp subsidiarity trestného postihu sa musí uplatňovať aj v rozhodovacej činnosti orgánov ochrany prírody, ktoré na Slovensku postupujú pri prejednávaní správnych deliktov fyzických osôb – podnikateľov a právnických osôb podľa *zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov* a *zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov*.

Špeciálnym prejavom uplatnenia princípu subsidiarity trestného postihu osôb sú osobitné pravidlá, ktoré sa musia uplatňovať pri ukladaní sankcií

² Blížšie k tomu tiež JANCÁŘOVÁ, I. Komparace vybraných aspektů správního a soudního trestání v oblasti ochrany přírody. In: STEJSKAL, Vojtěch (ed.). *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA*, 1/2015, Vol. LXI, Praha: Univerzita Karlova v Praze Nakladatelství Krolinum, 2015, s. 57 a nasl.

v prípade tzv. súbehu. Ide o situáciu, keď *páchateľ spáchal dva a viac správnych deliktov* predtým, než o nich rozhodol orgán verejnej správy. Prostredníctvom osobitných pravidiel, uplatňujúcich sa na základe princípu *ultima ratio*, sa má dosiahnuť spravodlivosť pri vyvodzovaní zodpovednosti za správne delikty *v situácii, keď nie je dotknutý princíp ne bis in idem*.

Pri nedostatku explicitnej zákonnej úpravy postupu orgánov verejnej správy dochádzalo najmä v minulosti k pochybeniam, ktoré odstraňovala súdna judikatúra. Vzhľadom na obdobný stav právnej úpravy na Slovensku i v Českej republike, obdobné boli aj prípady a závery súdov v týchto otázkach.

V referáte poukážeme na niektoré z nich a porovnáme súčasnú zákonnú úpravu na Slovensku a v Českej republike s tým, že sformulujeme návrhy na legislatívne zmeny v slovenskej úprave ochrany prírody a krajiny.

2 Inštitút súbehu a judikatúra správnych súdov

Princíp *ultima ratio* sa uplatňuje tak v prípade *jednočinného súbehu*, keď páchateľ spácha jedným skutkom viac správnych deliktov, ako aj pri *viacčinnom súbehu* (ide o situáciu, keď páchateľ viacerými skutkami spáchal viac správnych deliktov pred tým, než o nich rozhodol orgán verejnej správy).

S inštitútom súbehu (najmä jednočinného) sa možno veľmi často stretnúť práve v oblasti ochrany životného prostredia. Nie je to zapríčinené len tým, že právne predpisy chránia jednotlivé zložky životného prostredia, prírodné zdroje a ekosystémy a ich ochrana patrí do kompetencie rôznych vecne príslušných orgánov (ochrana prírody, vody, pôdy, oblasť nakladania s odpadmi atď.). Stret záujmov je podmienený už samotnými vlastnosťami životného prostredia a vzájomnými interakciami ekosystémov a zložiek. V dôsledku toho dochádza nezriedka k tomu, že ak páchateľ poruší zákonnú povinnosť, ohrozí alebo poruší súčasne aj niekoľko objektov právnej ochrany a s nimi spojené verejné záujmy na ich zachovaní.

Príkladom *jednočinného súbehu*, ktorým sa naplňujú skutkové podstaty správnych deliktov podľa identického zákona, je konanie páchateľa, ktorý vypustením vodnej nádrže bez súhlasu príslušného orgánu (činnosť v rozpore s § 12 písm. e) zákona NR SR č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov) zapríčinil rušenie prirodzeného vývinu chráneného živočícha

ropuchy bradavičnatej (činnosť zakázaná podľa § 35 ods. 1 písm. b) zákona NR SR č. 543/2002 Z. z.)³.

Príkladom *jednočinného súbehu, ktorým sa naplnili skutkové podstaty správnych deliktov podľa rôznych zákonov*, je konanie páchatel'a, ktorý pri asanácii náhodilej ťažby v I., II. a III. zóne chránenej krajinej oblasti pojazdom ťažkej techniky vytvoril koľajové ryhy, v dôsledku čoho došlo k narušeniu pôdneho povrchu, narušeniu vodného režimu, zvýšeniu rizika erózie a k poškodeniu niektorých nesanovaných stromov (tým sa dopustil správneho deliktu podľa § 88 ods. 1 písm. b) zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochrane prírody a krajiny). Páchatel' bol za toto konanie súčasne stíhaný podľa § 4 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekcii životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa na tom skutkovom základe, že ako spracovateľ kalamity použil nevhodnú technológiu, čím došlo k dlhodobému poškodeniu stavu pôdneho profilu, poškodeniu stromov odrením kmeňov a koreňových nábehov, k zníženiu stability porastov.⁴

V prípade *Kralice nad Oslavou proti Ministerstvu životního prostředí České republiky* (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, č. k. 1 As 125/2011 - 163 zo dňa 11. januára 2012) šlo dokonca o oveľa „košatejší“ súbeh správnych deliktov (v tomto prípade obec bola pokutovaná za správne delikty podľa zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů a zákona ČNR č. 114/1992 Sb.).

Podľa právnej teórie súbeh deliktov nie je situáciou, ktorú by bolo možné vopred v platnom právnom poriadku vylúčiť. Spoločné v takejto situácii je to, že protiprávnym a spoločensky škodlivým správaním páchatel'a deliktu je dotknutý viac než jeden záujem chránený zákonom a na túto skutočnosť musí orgán vyvodzujúci zodpovednosť *ex officio* prihliadnuť. V opačnom prípade by konal v rozpore s princípom *ultima ratio*.

Možnosť výskytu prípadov, ktoré právna teória označuje názvom súbeh, je z legislatívneho hľadiska možné znížiť obmedzením množstva prívetmi široko a zovšeobecňujúcim spôsobom formulovaných skutkových podstat správnych deliktov.

³ Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 6. 3. 2008, sp. zn. 8 Sžo 28/2007.

⁴ Pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 10. 2. 2011, č. k. 9 As 67/2010 - 74.

Trend v zákonoch, upravujúcich ochranu ekosystémov a ochranu životného prostredia pred zdrojmi ohrozenia a poškodenia, je však, žiaľ, opačný. Zákondodarcu v snahe pokryť možnú škálu negatívnych dôsledkov protiprávneho správania osôb, ustanovuje široko formulované („všeobijímajúce“) skutkové podstaty správnych deliktov, ktoré sa dostávajú do konkurenčného vzťahu so špeciálnejšie formulovanými skutkovými podstatami alebo skutkovými podstatami chrániacimi špeciálnejší objekt ochrany. Nie je tak vylúčený súbeh vo vzťahu k skutkovým podstatám správnych deliktov upravených v rôznych zákonoch, ako aj v tom istom zákone.

Uvedená legislatívna prax je nevhodná. Upozornil na ňu nepriamo v odôvodnení svojho rozsudku Najvyšší správny súd Českej republiky, keď uviedol, že ňou môže byť dotknutý princíp *nullum crimen sine lege certa*. Z tohto dôvodu je nevyhnutná diferenciácia trestnej zodpovednosti pri súčasnom zachovaní predvídateľnosti práva prostredníctvom formálneho zákonného vymedzenia jednotlivých skutkových podstat trestných činov a sankcií. V opačnom prípade by „pro právo životního prostředí postačovalo vymezit v zákoně jednu generální skutkovou podstatu správního deliktu a ponechat širokou diskreci správním orgánům při její aplikaci. Taková situace by však zakládala stav nepřipustné právní nejistoty pro jednotlivce“.⁵

3 Totožnosť skutku

Pre ustálenie otázky, či má orgán verejnej správy aplikovať princíp *ultima ratio z dôvodu súbehu*, je nesmierne dôležité vymedzenie totožnosti skutku. Osobitný význam zohráva zodpovedanie si tejto otázky na účely jednočinného súbehu. Pri viacčinnom súbehu je otázka totožnosti skutku právne irelevantná.

Zákony pojem *skutok* používajú, ale ho nedefinujú. Jeho vymedzenie sa preto prenechalo trestnoprávnej teórii, resp. praxi. Tie zhodne pojmom *skutok* rozumejú udalosť vo vonkajšom svete, ktorá je charakterizovaná určitým konaním osoby a následkom, ktorý bol týmto konaním spôsobený, ak je tento následok relevantný z hľadiska trestného postihu.

⁵ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 11. 1. 2012, č. k. 1 As 125/2011 - 163.

Skutok môže vykazovať znaky jedného, dvoch ale i viacerých deliktov. Skutkom sa teda rozumie *súhrn opísaných skutkových okolností*, nie ich právne posúdenie (kvalifikácia). Ako skutok je táto udalosť vymedzená v rozhodnutí orgánu.

Vymedzenie skutku má pri prejednávaní správneho deliktu veľký význam, nakoľko nepresnosť a tým aj zameniteľnosť skutku páchatelia, o ktorom sa rozhodlo, môže spôsobiť porušenie nielen princípu subsidiarity trestného postihu, ale aj princípu *ne bis in idem*. Okrem toho by nezákonným postupom správneho orgánu mohlo byť dotknuté aj právo na obhajobu.

Z procesného hľadiska je preto potrebné, aby orgán ochrany prírody dbal v konaní o správnom delikte na dodržanie nasledujúcich požiadaviek, bez ohľadu na to, či ich zákon explicitne formuluje a vyžaduje:

- v oznámení o začatí konania o správnom delikte musí vymedziť skutok, ktorý bude predmetom prejednávania (pri formulácii bude vychádzať z podkladov, ktoré má k dispozícii, a predmet konania vymedzí jednoduchým opisom skutku),
- v priebehu konania bude dbať na to, aby sa vymedzený predmet konania v oznámení o začatí konanie podstatným spôsobom neodlišoval od jeho vymedzenia vo výroku rozhodnutia),
- ak by v priebehu konania došlo k zisteniu ďalšieho skutku, ktorý by mal orgán ako vecnej príslušný prejsť, orgán oznámi túto skutočnosť obvinenému, a prejedná ho v jednom konaní (prípád tzv. viacčinného súbehu),
- vo výroku rozhodnutia uviesť popis skutku s označením miesta a času spáchania správneho deliktu.⁶

Podstata skutku spočíva v konaní a v jeho následku.

⁶ Podľa odôvodnenia rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 12. 4. 2017, č. k. 1 As 17/2017: „V rozhodnutí, jímž se trestá za spáchaný přestupek, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postížen. To lze zajistit jen dostatečnou konkrétní- zací údajů, které skutek charakterizují. Taková míra podrobnosti je nezbytná pro celé řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. Přitom je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabyt právní moci. Pouze z řádně formulovaného výroku lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaká sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoli odůvodnění) může být vynucen správní exekucí (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č.j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, č.j. 1 As 180/2012 - 43, ze dne 28. 5. 2015, č.j. 9 As 291/2014 - 39, nebo ze dne 10. 12. 2014, č.j. 9 As 80/2014 - 37).“

Totožnosť skutku bude, podľa teórie a praxe, zachovaná v nasledujúcich prípadoch:

- pri úplnej zhode konania s rozdielnym následkom,
- pri úplnej zhode následku s rozdielnym konaním alebo
- pri čiastočnej zhode v konaní či následku, pričom táto čiastočná zhoda sa musí týkať podstatných skutkových okolností charakterizujúcich konanie alebo následok z hľadiska právnej kvalifikácie.⁷

Podstatnými okolnosťami sa pritom, podľa súdnej judikatúry, rozumie predovšetkým skutkové okolnosti, charakterizujúce konanie alebo následok *z hľadiska formálnych znakov skutkových podstatí deliktov* (a to aj deliktov rôznych druhov – napr. trestných činov a priestupkov fyzických osôb).⁸

Návodom, ako vyhodnotiť, či v konkrétnom prípade ide o súbeh deliktov, poskytuje aj prípad, keď kasačnou žalobou bola spochybňovaná zákonosť rozhodnutia súdu v situácii, keď sťažovateľovi bola uložená pokuta za priestupok podľa § 87 ods. 3 písm. d) *zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochrane prírody a krajiny*, ktorého se dopustil tím, že bez povolenia orgánov ochrany prírody vyrúbал 5 stromov rastúcich mimo les, a trestným príkazom bol odsúdený za trestný čin krádeže podľa § 247 Trestného zákona za odcudzenie drevnej hmoty. Sťažovateľ se domnieval, že samotný výrub stromov je už súčasťou objektívnej stránky trestného činu krádeže, t. j. prisvojovania si cudzej veci, a preto výrub je nevyhnutné považovať za znak objektívnej stránky skutkovej podstaty trestného činu krádeže.

Najvyšší správny súd Českej republiky pripustil, že vo vzťahu k vecne identickému konaniu nie je vo všeobecnosti *a priori* vylúčené prekrývanie vecnej pôsobnosti viacerých právnych predpisov, ani pôsobnosti viacerých orgánov štátnej moci. Sťažovateľovi bola uložená pokuta za priestupok, ktorého objektom je spoločenský záujem na ochrane prírody a krajiny. Objektom trestného činu krádeže je spoločenský záujem na ochrane majetku. *Nemožno preto hovoriť o totožnosti skutku, pretože nejde ani o totožnosť jednania, ani o totožnosť následkov.* Prisvojiť si drevnú hmotu vyrúbaných stromov mohol sťažovateľ i bez toho, že by se na výrube stromov podieľal.⁹

⁷ Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 10. 7. 2002, sp. zn. II ÚS 143/02.

⁸ K tomu pozri znesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 30. 5. 2012, sp. zn. 5 Tdo 26/2012.

⁹ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu zo dňa 29. 3. 2007, č. k. 7 As 6/2006 - 68.

Uvedený prípad ukazuje aj na to, že ani v prípade súbehu nie je správny orgán zbavený povinnosti vyhodnocovať z právneho hľadiska, či skutkom bola naplnená konkrétna skutková podstata správneho deliktu, resp. trestného činu.

Už sme uviedli, že totožnosť skutku zohráva dôležitú úlohu nielen pri uplatnení princípu *ultima ratio*, ale aj pri uplatnení princípu *ne bis in idem*. Rozdiel spočíva v tom, že kým sa o skutku právoplatne nerozhodne, dovtedy nemôže byť dotknutý princíp *ne bis in idem* (ak výnimočne zákon neustanovuje opak)¹⁰. V prípade súbehu však nemôže byť princíp *ne bis in idem* dotknutý ani vtedy, keď sa už o skutku právoplatne rozhodlo¹¹.

Najvyšší správny súd Českej republiky preto nepriamo označil predchádzajúcu prax súdu za nesprávnu v prípadoch, keď sa za dôvod nezákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu považovalo porušenie princípu *ne bis in idem* a neprihliadlo sa na skutočnosť, že v danom prípade šlo o prípad jednočinného súbehu.

4 Hmotnoprávne a procesnoprávne aspekty aplikácia princípu *ultima ratio*

Predpisy správneho práva na Slovensku i v Českej republike nerozlišujú jednočinný a viacčinný súbeh. Zmieňuje sa o nich len judikatúra v rámci správneho súdnictva.¹²

Zákony z odvetvia správneho práva v tejto súvislosti používajú dikciu „viac priestupkov toho istého páchatela“ (§ 12 ods. 2 *zákona SNR č. 372/1990 Zb.*

¹⁰ Pozri § 77 ods. 1 *zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*, podľa ktorého „nikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti této osobě zahájeno řízení podle tohoto zákona nebo trestní řízení“.

¹¹ Súdna judikatúra predmetný rozdiel zdôrazňuje s poukazom na čl. 4 Protokolu č. 7 *Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*, ktorý nehovorí o opätovnom stíhaní pre ten istý skutok (act), ale o opätovnom stíhaní pre ten istý čin. Podľa odôvodnenia uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Tdo 26/2012 zo dňa 30. mája 2012: „Charakteristickou črtou súbehu je, že jediný kriminálny čin predstavuje dva samostatné trestné delikty. V takýchto prípadoch prísnejší trest zvyčajne absorbuje menej prísny. Neexistuje nič, čo by v takej situácii porušovalo čl. 4 Protokolu č. 7, pretože toto ustanovenie zakazuje súdiť ľudí dvakrát za ten istý trestný delikt, zatiaľ čo v prípade ideálneho súbehu jeden skutok predstavuje viac trestných deliktov.“

¹² Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. 6. 2008, sp. zn. 8 Sžo 57/2008, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 6. 3. 2008, sp. zn. 8 Sžo 28/2007. Blížšie pozri BABIAKOVÁ, E. a J. HAJDINOVÁ. *Judikatúra vo veciach priestupkového práva*. Bratislava: IURA EDITION, 2012, s. 229–238.

o priestupkoch v *znení neskorších predpisov*), „viac iných správnych deliktov“ (§ 91 ods. 14 *zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov*) atď. Taká dikcia zahŕňa oba prípady súbehu správnych deliktov rovnakej kategórie.

Najvýznamnejším *hmotnoprávnym aspektom* súbehu je, že za viac správnych deliktov toho istého páchatel'a sa *ukladá sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na najprísrnejšie postihniteľný delikt*.

Uvedená požiadavka *expressis verbis* vyplýva z § 12 ods. 2 zákona SNR č. 372/1990 Zb., podľa ktorého sa za viac priestupkov toho istého páchatel'a *prejednaných v jednom konaní* uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprísrnejšie postihniteľný. Výnimočne je tento hmotnoprávny aspekt trestania správnych deliktov výslovne upravený aj v osobitných predpisoch.¹³ Ak nie je, vyvodzuje ho súdna judikatúra na základe analógie zákona s odôvodnením, že „mlčanie zákonodarcu o tom, ako právne posúdiť súbeh deliktov, nemožno riešiť v prospech sčítacej zásady (*quod delicta tot poenae*), nakoľko by to nebolo spravodlivé rozhodnutie“.¹⁴ Dôvodom je prílišná tvrdosť súčtu trestov, pokiaľ by sa ukladali samostatne za každý zbiehajúci sa správny delikt, čo by bolo v rozpore s princípom *ultima ratio* a znižovalo by to preventívny účel trestu.¹⁵

Použitie tzv. absorpčnej zásady (*poena maior absorbet minorem*) v súvislosti s určením rozsahu sankcie, uloženej za správne delikty spáchané v súbehu, však neznamená, že by páchatel' nemal byť – z procesného hľadiska – uznaný vinným za spáchanie všetkých správnych deliktov, ktorých sa dopustil v súbehu.¹⁶

Zákony z odvetvia správneho práva na Slovensku nepomenúvajú špeciálnym názvom sankciu, ktorú správny orgán ukladá v prípade súbehu tak, ako

¹³ KOŠIČIAROVÁ, S. Rada Európy, princípy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: POTÁŠCH, Peter (ed.). *Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010*. Bratislava: Eurokódex, 2010, s. 88 a nasl.

¹⁴ KOŠIČIAROVÁ, S.: The non bis in idem principle – general principle of judicial and administrative punishment. In: MASLEN, Michal a Nataša HRNČÁROVÁ (eds.). *Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť. Zborník príspevkov z konferencie: medzinárodná vedecká konferencia 12. november 2013*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2014, s. 125–134.

¹⁵ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 364.

¹⁶ Bližšie k tomu KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: IURA EDITION, 2012, s. 353–356.

to robí Trestný zákon (úhrnný, spoločný, súhrnný trest), i keď výnimka sa nájde i v tomto prípade.¹⁷

Na základe analógie Trestného zákona treba považovať za *porušenie absorpčnej zásady* aj situáciu, ak by *po právoplatnosti rozhodnutia* vecne príslušného správneho orgánu vyšli dodatočne najavo *nové skutočnosti, ktoré mohli mať podstatný vplyv na uloženie sankcie* (napr. páchatel spáchal skutok tvoriaci ďalší čiastkový útok pokračovacieho správneho deliktu alebo spáchal aj ďalší správny delikt, o ktorom sa nerozhodovalo v konaní) za predpokladu, že prejednanie tohto deliktu patrí do vecnej pôsobnosti orgánu, ktorý vo veci právoplatne rozhodol.

Právoplatné rozhodnutie o všetkých správnych deliktach páchatel'a spáchaných v súbehu, za ktoré uložil správny orgán sankciu s prihliadnutím na absorpčnú zásadu, tvorí prekážku *rei iudicatae*. Táto prekážka však nepôsobí voči iným *orgánom* vecne príslušným na prejednanie správnych deliktov, chrániacim odlišný verejný záujem. V tomto prípade nebude princíp *ne bis in idem* dotknutý, nakoľko *chyba totožnosť záujmu* chráneného zákonom.

Rôzne druhy vecne príslušných orgánov verejnej moci sú pri súbehu správnych deliktov rovnakej kategórie, v záujme spravodlivosti, povinné prihliadať na skutočnosť, že správny delikt toho istého páchatel'a už bol prejednaný a bolo o ňom rozhodnuté. Je to v súlade s odporúčaním *Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách*, podľa ktorého „*ak to isté správanie zakladá právomoc dvoch alebo viacerých orgánov verejnej správy konať na základe zákonnych pravidiel chrániacich rozdielne spoločenské záujmy, každý z týchto správnych orgánov bude brať na zreteľ každú sankciu, ktorá už bola za to isté správanie uložená*“.

Predmetná povinnosť nie je na Slovensku v zákonoch, upravujúcich právomoc vykonávateľov verejnej správy vyvodzovať administratívno-právnu zodpovednosť explicitne, ustanovená. S odvolaním sa na čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je však potrebné ju – ako ďalšie kritérium pre určenie druhu sankcie a jej výmery – odvodiť výkladom.

Princíp subsidiarity trestného postihu zohráva významnú úlohu nielen v prípade súbehu správnych deliktov rovnakej kategórie

¹⁷ Pozri § 155a zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje úhrnnú pokutu.

(priestupok – priestupok, iný správny delikt fyzickej osoby postihovaný na základe zavinenia – iný správny delikt fyzickej osoby postihovaný na základe zavinenia atď.), ale aj v prípade súbehu správnych deliktov rôznej kategórie (pokiaľ súbeh nie je *ex lege* vylúčený na základe zásady špeciality).

Ak sa právoplatne rozhodlo o delikte s nižšou závažnosťou, nemôže byť takého právoplatného rozhodnutie prekážkou následného stíhania a potrestania za delikt s vyššou závažnosťou. Orgán verejnej moci prihliadne na skutočnosť, že páchateľ už bol potrestaný iným orgánom pri ukladaní sankcie.

Procesnoprávny aspekt princípu subsidiarity trestného postihu má v predpisoch správneho práva legislatívne vyjadrenie v podobe:

- zásady oportunity stíhania správnych deliktov,
- zásady špeciality,
- inštitútu spoločného konania v prípade súbehu deliktov rovnakej kategórie.

Inštitút spoločného konania je procesnoprávnym ekvivalentom právomoci vecne príslušného vykonávateľa verejnej správy trestať páchateľa za správne delikty, ktorých sa dopustil v súbehu.

Inštitút spoločného konania vo veciach správnych deliktov – okrem § 57 ods. 1 *zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov* – neupravuje žiadny osobitný zákon. Neupravuje ho ani *zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov*.

Sama procesnoprávna úprava § 57 ods. 1 *zákona SNR č. 372/1990 Zb.* je navyše veľmi strohá. Zákon ustanovuje len to, že:

- sa ním rozumie jedno konanie a
- jeho obsahom je prejednanie priestupkov, ktorých sa dopustil páchateľ a ktoré je príslušný prejednať ten istý orgán.

Inštitút *spoločného konania* podľa § 57 ods. 1 *zákona SNR č. 372/1990 Zb.* je prelomením pravidla, že správny orgán prejednáva každú vec v samostatnom konaní (pokiaľ zákon neustanovuje inak). Spoločné konanie je možné, ak to umožňuje zákon, najmä z dôvodu hospodárnosti, urýchlenia konania. V tomto prípade *špeciálnym dôvodom* pre spojenie vecí, o ktorých sa rozhodne jedným rozhodnutím, je princíp subsidiarity trestného postihu.

Absencia povinnosti správneho orgánu prejednať správne delikty v spoločnom konaní v *osobitnom zákone* nezbavuje správny orgán tak urobiť, a to s odvolaním sa na čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Správne delikty prejednáva v správnom konaní bez toho, aby ho nazval spoločným konaním. Príkladom takejto úpravy je § 91 ods. 14 *zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov*, podľa ktorého „za viac iných správnych deliktov tej istej právnickej osoby alebo fyzickej osoby oprávnenej na podnikanie prejednávaných *v jednom konaní* sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na iný správny delikt najprísnejšie postihnutelný“. Predmetné ustanovenie bolo vložené novelou zákona pod vplyvom judikatúry v správnom súdnictve.

Takáto úprava je však nedostatočná, lebo neupravuje procesný postup orgánu ochrany prírody (povinnosť spojiť vec a prejednať ju v jednom konaní). O konkrétnom postupe v takýchto prípadoch sa nedozvedáme nič ani zo špeciálnych pravidiel konania podľa § 81 a nasl. *zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov*, ani z platného znenia *zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov*, ktorý sa uplatňuje subsidiárne a taktiež neustanovuje všeobecné pravidlá postupu v spoločnom konaní.

5 Vecná pôsobnosť správneho orgánu a trestanie v prípade súbehu

Vecná pôsobnosť vykonávateľov verejnej správy je rôzna, odvíja sa od jednotlivých oblastí administratívnoprávnych vzťahov, v ktorých realizujú svoju kompetenciu.

Zákonodarca zakotvuje vecnú príslušnosť správnych orgánov na prejednanie deliktov podľa objektu správnych deliktov, t. j. podľa druhu zákonom chráneného verejného záujmu v rámci jednotlivých oblastí výkonu verejnej správy, ktorý je protiprávnym správaním páchatelia ohrozený alebo porušený. Malo by byť preto *pravidlom, že správny orgán v spoločnom konaní prejednáva len správne delikty, vyskytujúce sa v jednej oblasti verejnej správy*. Hmotnoprávnym dôsledkom je, že vykonávateľ verejnej správy má právomoc trestať v súbehu správne delikty rovnakej kategórie s totožným objektom ochrany (napr. v rámci ochrany prírody).

Nie je však vylúčené, aby *de lege lata* bol ten istý správny orgán vecne príslušný prejednať správne delikty vzájomne nesúvisiace, t. j. také, ktoré nespája spoločný objekt ochrany. Takouto výnimkou je úprava zákona SNR č. 372/1990 Zb. Podľa nej je dôležité len to, že je daná *vecná príslušnosť správneho orgánu*; vzájomná súvislosť správnych deliktov nie je zákonnou podmienkou, ktorá musí byť naplnená.¹⁸ Rovnako je tomu tak i v prípade Slovenskej inšpekcie životného prostredia, ktorá – podľa § 9 ods. 1 písm. b) *zákona č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov* – ukladá pokuty vo veciach starostlivosti o životné prostredie. Dôsledkom je, že má túto právomoc v oblasti ochrany prírody, ovzdušia, nakladania s odpadmi atď.

Vecná príslušnosť správneho orgánu na uloženie sankcie za správne delikty spáchané v súbehu je základným *procesnoprávnym predpokladom* uplatnenia absorpčnej zásady pri ich postihu. Ak sú na rozhodovanie o správnych deliktoch spáchaných v súbehu *vecne príslušné rôzne správne orgány*, ukladá každý z nich samostatnú sankciu.

6 Komparácia právnej úpravy princípů subsidiarity trestného postihu správnych deliktov v Českej republike a na Slovensku

V porovnaní s českou právnou úpravou je právna úprava princípů subsidiarity trestného postihu vo veciach správnych deliktov nedostatočná preto, lebo na Slovensku:

- chýba všeobecný zákon, ktorý by upravoval správne trestanie (ekvivalent českého *zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*),
- chýba úprava inštitútu spoločného konania v zákone o správnom konaní (ekvivalent českého § 140 *zákona č. 500/2004 Sb., správní řád*).

Akým spôsobom by mal postupovať orgán ochrany prírody podľa *zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov* a podľa

¹⁸ To potvrdil aj Najvyšší správny súd Českej republiky vo svojom rozsudku zo dňa 18. 6. 2009, sp. zn. 1 As 28/2009. Dôvodil, že ustanovenie § 57 ods. 1 zákona o priestupkoch nerozlišuje medzi rôznorodosťou možných priestupkov prejednávanych v spoločnom konaní. Preto nemohla obstať námietka o nesúvislosti priestupkov v situácii, keď bol vo všetkých prípadoch príslušný rozhodnúť ten istý správny orgán.

zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov? Aké právne možnosti mu v tomto ohľade poskytuje Ústava Slovenskej republiky? Pre názornosť zhrnieme súčasný právny stav do komparatívnej tabuľky s tým, že porovnáme stav s platnou úpravou v Českej republike.

7 Princíp ultima ratio v slovenskej a českej úprave zodpovednosti za správne delikty¹⁹

legislatívne vyjadrenie princípu ultima ratio	zákon č. 543/2002 Zb. o ochrane prírody a krajiny	zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch	zákon č. 250/2016 Sb., o zodpovednosti za přestupky a řízení o nich
upustenie od uloženia sankcie		§ 11 ods. 3 - Od uloženia sankcie možno v rozhodnutí o priestupku upustiť, ak k náprave páchateľa postačí samotné prejednanie priestupku.	§ 42 Podmíněné upuštění od uložení správního trestu § 43 Upuštění od uložení správního trestu § 44 Mimořádné snížení výměry pokuty § 59 Upuštění od uložení správního trestu mladistvému
kritériá pre ukladanie sankcií	§ 91 ods. 1 - Pri určení výšky pokuty za iný správny delikt sa prihliadne na jeho závažnosť, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky vrátane vzniknutej ujmy, na rozsah a mieru hrozacej ujmy alebo ohrozenej spoločenskej hodnoty (§ 95) a na okolnosti, za ktorých bol spáchaný.	§ 12 ods. 1 - Pri určení druhu sankcie a jej výměry sa prihliadne na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohnútky a na osobu páchateľa, ako aj na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní. § 19 – Osobitné ustanovenia o mladistvých	§ 37 Určení druhu a výměry správního trestu Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména a) k povaze a závažnosti přestupku, b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, § 56 Ukládání správního trestu mladistvému

¹⁹ Tabuľka zohľadňuje skutočnosť, že kým v Slovenskej republike sa rozlišuje medzi priestupkami fyzických osôb a inými správnymi deliktmi právnických osôb a fyzických osôb - podnikateľov, v Českej republike sa pojmom přestupky označujú všetky správne delikty okrem disciplinárnych deliktov.

zásada nezlučiteľnosti určitých druhov trestov		§ 11 ods. 2 - pokarhanie nemožno uložiť spolu s pokutou.	§ 36 Ukládání správních trestů. Správní trest lze uložit samostatně nebo spolu s jinými správními tresty; napomenutí nelze uložit spolu s pokutou.
zásady ukladania trestov v prípade súbehu	§ 91 ods. 14 - Za viac iných správnych deliktov tej istej právnickej osoby alebo fyzickej osoby oprávnenej na podnikanie prejednávanych v jednom konaní sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na iný správny delikt najprísnejšie postihnutelný.	§ 12 ods. 2 - Za viac priestupkov toho istého páchatela prejednávanych v jednom konaní sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprísnejšie postihnutelný; zákaz činnosti možno uložiť, ak ho možno uložiť za niektorý z týchto priestupkov.	§ 41 Ukládání správních trestů za více přestupků (1) Za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísnejší trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější. (2) Jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísnejší trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky. (3) Spolu se správním trestem uloženým podle odstavce 1 nebo 2 lze uložit i jiný druh správního trestu, jestliže by jej bylo možno uložit za některý ze společně projednávaných přestupků.

spoločné konanie	§ 91 ods. 14 - Za viac iných správnych deliktov tej istej právnickej osoby alebo fyzickej osoby oprávnenej na podnikanie prejednávanych v jednom konaní sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na iný správny delikt najprísnejšie postihnutelný.	§ 57 ods. 1 - Ak sa páchatel dopustil viacerých priestupkov, ktoré je príslušný prejednať ten istý orgán, prejednávajú sa tieto priestupky v jednom konaní; v jednom konaní však nemožno prejednať priestupok páchatel'a podľa § § 88aa ods. 1 a súčasne iný priestupok.	§ 88 Společné řízení (1) Pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení. (3) Ve společném řízení se neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.
zásada oportunity	§ 90 ods. 1 - Orgán ochrany prírody môže uložiť pokutu § 90 ods. 2 - Za priestupok možno uložiť...	§ 11 ods. 1 - Za priestupok možno uložiť tieto sankcie: § 66 ods. 2 – Správny orgán vec ďalej odloží, keď b) o skutku sa vedie trestné stíhanie d) o skutku sa už právoplatne rozhodlo v kárnom alebo disciplinárnom konaní a uložené opatrenie sa považuje za dostačujúce	§ 35 – Za přestupek lze uložit správní trest § 76 (5) Správní orgán, aniž řízení zahájí, může věc usnesením dále odložit, jestliže a) podezřelý z přestupku spáchal jedním skutkem více přestupků, které nebyly projednány ve společném řízení, a správní trest uložený za některý z nich lze považovat za postačující, nebo b) správní trest, který lze za přestupek uložit, je bezvýznamný vedle trestu, který byl podezřelému z přestupku uložen v trestním řízení za jiný skutek;
zásada špeciality		§ 71 písm. a) Správny orgán postúpi vec prokurátorovi alebo orgánu Policajného zboru, ak skutočností nasvedčujú, že ide o trestný čin,	§ 64 Předání věci (1) Správní orgán věc bezodkladně i v průběhu řízení předá a) orgánu činnému v trestním řízení, nasvědčující-li zjištěné skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin

zastavenie konania	Orgán ochrany prírody konanie podľa tohto zákona zastaví, ak a) dôvod na konanie odpadol	§ 76 ods. 1 - Správny orgán konanie o priestupku zastaví, ak sa v ňom zistí, že g) o skutku už bolo právoplatne rozhodnuté orgánom činným v trestnom konaní, ch) o skutku už bolo rozhodnuté v disciplinárnom alebo kárnom konaní a toto rozhodnutie sa považuje za postačujúce	§ 86 Zastavení řízení (1) Správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže j) o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení způsobem uvedeným v § 77 odst. 2, l) o skutku již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložení opatření lze považovat za postačující, (4) Správní orgán řízení o přestupku usnesením zastaví, jestliže se o totožném skutku vede trestní řízení. Řízení lze po ukončení trestního řízení o tomto skutku znovu zahájit, ledaže bylo o skutku rozhodnuto, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého. (5) Správní orgán může usnesením zastavit řízení, jestliže správní trest, který lze za přestupek uložit, je bezvýznamný vedle trestu, který byl obviněnému uložen za jiný skutek v trestním řízení.
----------------------------------	---	--	--

napomenutie v blokovom konaní	§ 75 ods. 1 – Člen stráže prírody je pri plnení úloh podľa tohto zákona oprávnený vo svojom obvode pôsobnosti q) ukladať a vyberať za priestupky na úseku ochrany prírody a krajiny pokuty v blokovom konaní v rozsahu a za podmienok ustanovených osobitným predpisom, ak tento zákon neustanovuje inak, § 92 ods. 5 - V blokovom konaní za priestupky podľa tohto zákona možno uložiť pokutu do 66,38 eura.	§ 84 ods. 2 - Priestupok možno vybaviť aj napomenutím, ak zaň podľa tohto zákona nemožno uložiť zákaz činnosti alebo prepadnutie vecí... Napomenutie sa nepovažuje za sankciu. § 45 Priestupky na úseku ochrany životného prostredia (1) Priestupku sa dopustí ten, kto porušením všeobecne záväzných právnych predpisov o ochrane životného prostredia iným spôsobom, než ako vyplýva z ustanovení § 21 až 44, zhorší životné prostredie. (2) Za priestupok podľa odseku 1 možno uložiť pokutu do 99 €. § 86 V blokovom konaní môžu prejednávať e) orgány štátneho dozoru vo veciach životného prostredia priestupky podľa § 45	§ 91 (1) Správni orgán môže príkazom na mieste uložiť pouze napomenutí nebo pokutu, pokud obviněný nebo osoba jednající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku. Příkazem na místě lze uložit pokutu nejvýše 10000 Kč. Mladistvému obviněnému lze příkazem na místě uložit pokutu nejvýše 2500 Kč; to neplatí, je-li mladistvý podnikající fyzickou osobou.
--------------------------------------	---	--	--

Z uvedeného prehľadu je zrejmé, že princíp subsidiarity trestného postihu má oveľa bohatšie formy prejavu, než v súčasnosti môže, na základe *zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov*, uplatňovať orgán ochrany prírody pri postihu iných správnych deliktov právnických osôb a fyzických osôb oprávnených na podnikanie alebo pri postihu priestupkov fyzických osôb.

V prípade postihu priestupkov fyzických osôb orgán ochrany prírody postupuje podľa zákona č. 543/2002 Z. z., ktorý obsahuje špeciálne ustanovenia o zodpovednosti za priestupky. Tie majú prednosť pred úpravou *zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov*. V prípade postihu správnych deliktov právnických osôb a fyzických osôb – podnikateľov orgán ochrany prírody postupuje podľa zákona č. 543/2002 Z. z., ktorý obsahuje špeciálne ustanovenia o zodpovednosti za iné správne delikty hmotnoprávnej povahy, ako aj procesnoprávnej povahy. Pri prejednávaní

týchto deliktov postupuje subsidiárne podľa *zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov*.

Z platnej právnej úpravy ochrany prírody a krajiny na Slovensku vyplýva, že:

- orgán ochrany prírody nemá právomoc upustiť od uloženia sankcie v správnom konaní, keď prejednáva správne delikty fyzických osôb – podnikateľov a právnických osôb (takú právomoc má len v prípade priestupkov fyzických osôb),
- nemá zákonom explicitne uloženú povinnosť *pri určovaní druhu a výmery sankcie* prihliadnuť na skutočnosť, že správny delikt alebo priestupok tej istej osoby bol spáchaný v súbehu a že o ňom už právoplatne rozhodol vecne príslušný správny orgán,
- zásada nezlučiteľnosti určitých druhov trestov nie je v zákone č. 543/2002 Z. z. vôbec premietnutá, ak ide o zodpovednosť za správne delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb,
- je povinný aplikovať pri ukladaní sankcií tzv. absorpčnú zásadu,
- je povinný prejednať správne delikty alebo priestupky spáchané v súbehu *v jednom konaní*, pričom procesná úprava postupu správneho orgánu v tomto prípade chýba a neobsahuje ju ani zákon č. 71/1967 Zb.,
- je povinný prejednať všetky delikty, ktoré boli spáchané v súbehu, a to až do nadobudnutia *právoplatnosti rozhodnutia*,
- prejednanie priestupkov je ovládané zásadou legality stíhania, ukládanie sankcií za priestupky a iné správne delikty je ovládaná zásadou oportunity, keďže *právomoc orgánu uložiť sankciu nie je zákonomi formulovaná ako jeho povinnosť*,
- zásada špeciality sa uplatňuje len podľa § 2 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb., t. j. *súbeh vo vzťahu k trestným činom* je vylúčený v prípade priestupkov, nie v prípade správnych deliktov právnických osôb a fyzických osôb – podnikateľov,
- prekážka *rei indicatae* je na účely vyvodzovania administratívno-právnej zodpovednosti explicitne formulovaná len v zákone SNR č. 372/1990 Zb., v zákone č. 543/2002 Z. z. na účely prejednávania správnych deliktov právnických osôb a fyzických osôb – podnikateľov ustanovená špeciálnym spôsobom nie je,
- priestupok podľa zákona č. 543/2002 Z. z. *nie je možné blokovo konaní vybaviť napomenutím*, lebo to predmetný zákon vylučuje.

8 Závěr

Princíp subsidiarity trestného postihu je v platnom *zákone č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov* transponovaný v rôznom rozsahu, a to podľa toho, o ktorú kategóriu správneho deliktu ide.

Z *hmotnoprávneho hľadiska* je najväčším problémom to, že orgán ochrany prírody nemá zákonom explicitne uloženú povinnosť *pri určovaní druhu a výmery sankcie* prihliadnuť na skutočnosť, že o správnom delikte alebo o priestupku tej istej osoby spáchanom v súbehu už právoplatne podľa osobitného predpisu rozhodol vecne príslušný správny orgán iného druhu. Tu je potrebné argumentovať pri určení druhu a výšky sankcie princípom *ultima ratio* podľa čl. 1 ods. Ústavy Slovenskej republiky.

Absencia úpravy sa prejavuje v *procesnoprávnej regulácii* postupu orgánu ochrany prírody. Chýba predovšetkým úprava:

- pravidiel prejednávania deliktov v spoločnom konaní,
- precízne formulované dôvody pre zastavenie konania o správnom delikte z dôvodu existencie prekážky *rei iudicatae*.

Otvorenou je otázka, či ponechať nedotknutú doterajšiu úpravu a viazať povinnosť orgánu prejednať správne delikty do nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia alebo ustanoviť zákonom jeho povinnosť tak urobiť do vydania rozhodnutia prvostupňovým orgánom.

Literature

BABIAKOVÁ, E. a J. HAJDINOVÁ. *Judikatura vo veciach priestupkového práva*. Bratislava: IURA EDITION, 2012, 414 s. ISBN 978-80-8078-462-1.

JANČÁŘOVÁ, I. Komparace vybraných aspektů správního a soudního trestání v oblasti ochrany přírody. In: STEJSKAL, Vojtěch (ed.). *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 1/2015, Vol. LXI, Praha: Univerzita Karlova v Praze Nakladatelství Krolinum, 2015, 136 s. ISSN 2336-6478.

KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: IURA EDITION, 2012, 556 s. ISBN 978-80-8078-519-2.

KOŠIČIAROVÁ, S. Rada Európy, princípy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: POTÁŠCH, Peter (ed.). *Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie*. Zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava: Eurokódex, 2010, 208 s. ISBN 9788089447350.

KOŠIČIAROVÁ, S. The non bis in idem principle – general principle of judicial and administrative punishment. In: MASLEN, Michal a Nataša HRNČÁROVÁ (eds.) *Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť*. Zborník príspevkov z konferencie: medzinárodná vedecká konferencia 12. november 2013. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2014, s. 125 – 134. ISBN 978-80-8082-777-9.

PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 420 s. ISBN 978-80-7400-456-8.

Contact – e-mail

sona.kosiciarova@truni.sk

ODPOVĚDNOST ZA ÚPLNÉ A AKTUÁLNÍ POZNÁNÍ PŘÍRODY

Jaroslav Chyba

Povodí Moravy, s. p.

Abstract in original language

Velké množství rozvojových činností v území je podmíněno souhlasem orgánu ochrany přírody. V případě ohrožení, poškození nebo zásahu do biotopu zvláště chráněných rostlin a živočichů je zpravidla nutné udělení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pro udělení takové výjimky je nezbytné specifikovat, které zvláště chráněné druhy mají být dotčeny, jakým způsobem a v jakém rozsahu. To předpokládá úplné a aktuální poznání všech zvláště chráněných druhů v dotčené lokalitě. V předloženém referátu je diskutována otázka, zda takové úplné a aktuální poznání přírody je prakticky dosažitelné, a to zejména s ohledem na Bohrův princip komplementarity. Pozornost je věnována rovněž právní relevanci přírodovědného průzkumu a biologického hodnocení podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Keywords in original language

Ochrana přírody; biologické hodnocení; odpovědnost za monitorování stavu přírody.

Abstract

Many activities such as construction of roads or water dams are conditioned by the agreement of the Nature Protection Authority. The agreement is required whenever protected species of animals or plants may be disturbed. To this aim, a specification of the concerned species and specification of disturbance is necessary. The question arises, whether a complete and up-to date knowledge of all protected animals and plants living in the concerned area is possible. It follows from Bohr's principle of complementarity and from many practical examples that the knowledge of the nature is mostly incomplete and thus the liability has the character

of objective liability and mostly even absolute liability since there is no possibility of exculpation.

Keywords

Nature Protection; Biological Assessment; Liability for Monitoring of the State of Nature.

1 Úvod

Otázka poznatelnosti objektivní reality byla od nejstarších dob jedním z hlavních témat filosofického bádání. Platón považoval veškerý smysly vnímatelný svět za pouhý odlesk přímo nepoznatelného světa idejí;¹ na toto pojetí navázal po více než dvou tisíciletích Kant tvrzením o nepoznatelnosti „Ding an sich“ (tj nelze poznat věc samu o sobě, bez vazeb k okolnímu světu). Toto tvrzení na první pohled vypadá banálně – věc mimo okolní svět vůbec neexistuje, takže úvahy o její poznatelnosti jsou bezpředmětné. Nicméně v pojetí moderní fyziky získává Kantovo tvrzení netriviální význam. Extrémní a dnes již spíše antikvární je pesimistické pojetí solipsistů (Berkley), podle nichž vše, co poznáváme, jsou jen subjektivní představy. Za opačný a stejně překonaný lze považovat optimistický Engelsův² názor, podle něhož veškeré poznání lze redukovat na zvládnutí dialektické metody. Whitehead³ charakterizuje lidské poznání jako posloupnost aproximací, což lze bez podstatných výhrad akceptovat, ale neřeší se tím otázka, zda taková posloupnost aproximací má nějakou limitu a zda je možno se v konečném čase limitě přiblížit libovolně blízko. Zásadní pokrok v řešení takto formulované otázky přinesla až fyzika dvacátého století Einsteinovou teorií relativity a kvantovou mechanikou. Einstein objevil, že rychlost světla ve vakuu je nejvyšší dosažitelná rychlost, a tedy veškeré informace o vesmíru získáváme se zpožděním (např. informaci o tom, co se děje na Slunci, se zpožděním přibližně osmi minut). Tento objev má fundamentální význam pro řadu vědních oborů, ale zatím není zřejmé, že by měl nějaké právní důsledky. Naproti tomu nelze zanedbat právní důsledky Bohrova principu

¹ TVRDÝ, J. *Průvodce dějinami evropské filosofie*. Brno: Komenium, 1947, s. 62.

² ENGELS, F. *Dialektika přírody*. Praha: Svoboda, 1950, s. 41, 77.

³ WHITEHEAD, A.N. *Essays on Science and Philosophy*. New York: Philosophical Library, 1948, s. 49–50.

komplementarity, který původně byl objeven v rámci kvantové mechaniky, ale jeho platnost lze rozšířit i do rozměrů světa vnímaného lidskými smysly.

2 Princip komplementarity jako zobecnění Heisenbergova principu neurčitosti

Německý fyzik Werner Heisenberg objevil v roce 1927 slavnou rovnici, která se v literatuře označuje jako princip neurčitosti: $\Delta x \cdot \Delta p \geq h$, tj. součin neurčitosti polohy a neurčitosti hybnosti elementární částice (elektronu) je větší nebo roven Planckově konstantě.⁴ Vysvětlení lze vyvodit buď z fyzikální podstaty elementárních částic nebo z procesu měření. V prvním případě jde o to, že elementární částici nelze beze zbytku popsat jako pevné těleso, protože v některých situacích se projevuje jako elektromagnetická vlna. Při druhém přístupu je neurčitost vykládána jako nevyhnutelný důsledek interakce mezi zkoumaným objektem a měřicím přístrojem: elektron zkoumáme prostřednictvím fotonů, ale ty fotony v procesu měření ten zkoumaný elektron nevyhnutelně ovlivňují. Právě tento druhý přístup se stal podkladem pro zobecnění, které jeho objevitel Niels Bohr (sám nositel Nobelovy ceny za fyziku) označil jako princip komplementarity a které tvrdí, že každým zkoumáním je zkoumaný předmět nějak ovlivněn a nikdy nelze všechny charakteristiky zkoumaného předmětu zjistit úplně a současně.⁵ V tom je možno spatřit netriviální aktualizaci Kantova poznatku o nemožnosti poznání „věci o sobě.“ Je třeba podotknout, že Heisenbergův princip neurčitosti je striktně matematicky formulovaný přírodní zákon, který je přímo aplikován v teoretické i experimentální fyzice i v technických aplikacích; naproti tomu princip komplementarity je spíše filosofická poučka, jejíž aplikace v konkrétní situaci je třeba vždy znovu promýšlet. Pro ilustraci lze uvést několik zvláště výmluvných příkladů z oboru práva životního prostředí – u všech příkladů je třeba mít na paměti povinnost správních orgánů zjistit v potřebném rozsahu stav věci (§ 3 správního řádu) a taktéž povinnost všech subjektů znát důsledky případného poškození životního prostředí (§ 17, 18 zákona o životním prostředí).

⁴ BEISER, A. *Perspectives of Modern Physics*. New York: McGraw-Hill, 1969, s. 106.

⁵ BOHR, N. *Physique atomique et connaissance humaine*. Paříž: Gauthier-Villars, 1961, s. 15.

Příklad 1: Ovlivnění režimu podzemních vod. Při jakémkoliv nakládání s podzemními vodami, zejména při povolování jejich odběru nebo povolování vypouštění odpadních vod do vod podzemních, by měl žadatel a nezávisle na něm i věcně a místně příslušný vodoprávní úřad prověřit, že nedojde k ovlivnění kvantity ani kvality podzemních vod v dané lokalitě. Při striktním dodržení takového požadavku by měl být sledován režim (množství, směr proudění, kvalita) podzemních vod ve velmi husté síti vrtů po velmi dlouhou dobu. Jenže vybudování husté sítě vrtů, a tím spíše ve spojení s odběrem vzorků pro analýzy, může samo o sobě režim podzemních vod negativně ovlivnit ještě dříve, než by bylo shromážděno dost podkladů pro rozhodnutí. Různé neinvazivní náhražky vrtného průzkumu (zejména geofyzikální měření) poskytují výsledky, které lze interpretovat pouze s větší nebo menší mírou neurčitosti, takže stoprocentní jistota nemůže být nikdy dosažena.

Příklad 2: Zásah do biotopu zvláště chráněných živočichů. Podle § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou chráněni nejen zvláště chránění živočichové, ale i jejich sídla a biotopy. Přitom někteří zvláště chránění živočichové, včetně silně a kriticky ohrožených, nejsou mnohdy prostým okem zjištělní – např. velevrubové ukrytí v bahně nebo ryby ve vodě. Samo nalezení těchto zvláště chráněných živočichů je proto nevyhnutelně spojeno se zásahem do jejich biotopu, nehledě na praktické potíže spojené s vyhledáváním např. velevrubů v bahně na dně mnohakilometrového toku.

Příklad 3: Měření znečištění ovzduší. Tento příklad se nevztahuje k platné právní úpravě, ale k některým úvahám *de lege ferenda* předcházejícím nedávnou novelu zákona o ochraně ovzduší. Ve sdělovacích prostředcích i v parlamentu proběhla debata, zda by nebylo možno nahradit přímou kontrolu topenišť kontrolou kouře z komína pomocí dronů. Navrhovatelé tohoto řešení nevzali v úvahu, že sám pohyb dronu by ten kouř ovlivnil tak, že by žádné reprezentativní měření nebylo možno provést. Kromě pohybu dronu by samozřejmě byl výsledek měření ovlivněn i sebeslabším větrem. Ovlivnění pohybu kouře se řídí nelineárními parciálními diferenciálními rovnicemi; je známo, že nelinearity generují chaos, takže nemá smysl uvažovat o vylepšení spolehlivosti výsledků pomocí nějakých dodatečně zaváděných korekcí.

3 Aktuálnost poznání přírody

Předchozí odstavec se zabýval poznáním přírody jako statické entity. Ve skutečnosti je věc ještě daleko složitější, protože příroda je dynamický systém, který se neustále mění. Zásahy do biotopu silně a kriticky ohrožených živočichů a rostlin lze realizovat jen na základě výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny; z logiky věci plyne, že žádost o udělení takové výjimky musí vycházet ze stavu věci, který byl zjištěn s určitým časovým předstihem (týdny až měsíce) před udělením výjimky a který se následně mohl změnit. Je také možné, že v době průzkumu se v dané lokalitě zvláště chráněné druhy nevyskytovaly a přistěhovaly se až v průběhu terénních prací.

Příklad 1.: Výskyt zvláště chráněných druhů obojživelníků v lokalitě, kde probíhá těžba nerostů. Takový případ se vyskytuje poměrně často, protože jezírka na dně lomů a těžebních jam vznikají až jako důsledek těžby, takže před zahájením těžby lokalita ani nemohla být biotopem obojživelníků.

Příklad 2.: Výskyt zvláště chráněných druhů ptáků se může měnit velmi rychle a nelze vyloučit, že se nějaký zvláště chráněný pták objeví (případně i zahnízdí) v místě, kde se předtím nevyskytoval. Z praxe je přitom známo, že kontrolní orgány interpretují jakýkoliv výskyt zvláště chráněného druhu živočicha tak, že lokalita je biotopem tohoto živočicha.

Je tedy otázka, jak postupovat v situaci, kdy je v průběhu prací zjištěn výskyt nějakého zvláště chráněného druhu. Obvyklá odpověď na takovou otázku zní, že je třeba práce neprodleně přerušit a požádat o udělení výjimky. Takový postup je ale problematický jak z důvodů praktických, tak i principiálních. Praktické problémy vyvěrají ze skutečnosti, že jakékoliv práce jsou vždy (nebo téměř vždy) realizovány na základě smluv, výsledků výběrových řízení, časově omezených povolení, povětrnostních podmínek, agrotechnických period a podobně; přerušení prací nejen vyvolá zvýšené náklady, ale může způsobit i rozpor s podmínkami dotace a vznik dalších ekonomicky a právně neřešitelných situací. Principiální problém je v tom, že koincidence probíhajících prací s výskytem zvláště chráněného druhu (pokud nebyla udělena výjimka) sama o sobě představuje protiprávní situaci. Jinak řečeno: probíhá-li těžba nánosů z koryta vodního toku, a přitom dojde k nálezu velevruba malířského a úhynu několika jedinců, pak eo ipso již došlo k deliktu podle § 88 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, a to i v případě,

že práce byly ihned přerušeny. Přitom vzniku takové situace nelze spolehlivě předejít dokonce ani v případě, že by po celou dobu prací průběžně probíhal biologický průzkum, nehledě na to, že takový průzkum je již z bezpečnostních důvodů nepřijatelný např. v místech pohybu těžké techniky, těžby dřeva nebo nerostů apod.

4 Právní charakter odpovědnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny

Ze všeho, co výše uvedeno, jednoznačně vyplývá, že vznik protiprávní situace podle § 50 odst. 2 a navazující sankce podle § 88 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny nelze zcela vyloučit ani při vynaložení jakéhokoli úsilí; odpovědnost podle těchto ustanovení má tedy charakter odpovědnosti objektivní, a dokonce odpovědnosti absolutní, protože zákon nenabízí žádnou možnost exculpce. Při objektivní odpovědnosti absen-tuje subjektivní stránka, tj. deliktní chování, a to nejen úmysl, ale i nedba-lost. Tento typ odpovědnosti se v systému práva České republiky vyskytuje řídce a uplatňuje se převážně v občanskoprávních vztazích, typicky např. při provozu motorových vozidel. Objektivní odpovědnost má občanskoprávní charakter i v případě, že je stanovena v předpise, který má jinak veřejno-právní povahu – např. odpovědnost za ztrátu podzemní vody podle § 29 odst. 2 vodního zákona. Sankcí je v takových případech vždy pouze nápravné opatření nebo náhrada škody, nikdy pokuta nebo jiná penalizace. V této souvislosti snad stojí za obecnější úvahu funkce sankce v odpovědnostním vztahu. Ze tří základních funkcí ukládané sankce (tj. funkce punitivní, repa-rační a preventivní) je v případě objektivní odpovědnosti punitivní funkce vyloučena, protože sankcionovaný subjekt se nedopustil žádného deliktu, za který by bylo možno trestat. Lze souhlasit s objektivní odpovědností jako s nástrojem reparační funkce odpovědnostního vztahu, a zákonodárce zpravidla (s výjimkou zákona o ochraně přírody a krajiny) považuje náhradu škody za dostatečný nástroj i pro plnění preventivní funkce odpovědnosti. Charakterizujeme-li objektivní odpovědnost jako odpovědnost za riziko, pak prevence by měla spočívat v tom, že jednající subjekty by měly být odra-zeny nebo aspoň mírněny v činnostech, které nejsou protiprávní, ale mohou způsobit škodu. Pokud bychom hledali nějaké logické zdůvodnění pro sankci

ve formě pokuty podle zmíněných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, pak by snad toto zdůvodnění mohlo spočívat ve zcela mimořádně vysokém zájmu společnosti na ochraně zvláště chráněných druhů živočichů (v případě rostlin je problém méně naléhavý), a tedy snaze o eliminaci jakéhokoliv rizika. Takové vysvětlení je však odtrženo od reality, protože by – domyšleno do důsledků – představovalo snahu o utlumení všech ekonomických aktivit v území, a navíc nebere v úvahu, že některé činnosti potenciálně ohrožující zvláště chráněné živočichy jsou jednatelům stanoveny jako povinnost podle jiných právních předpisů, např. údržba vodních děl podle vodního zákona. V této souvislosti je navíc třeba připomenout, že ani udělená výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny neposkytuje dostatečnou právní jistotu, protože výjimka je vždy vázána na podmínky, jejichž dodržení může být věcí dodatečné interpretace.

Příklad: Státní podnik Povodí Moravy, s. p., jako správce vodního toku Strhanec a jezu Osek, prováděl v roce 2008 údržbu vodního díla a těžbu nánosů z vodního toku; pro tuto činnost získal výjimku pro zásah do biotopu zvláště chráněného živočicha velevrba malířského. Tato výjimka byla vázána na provedení záchranného přenosu. Po přenosu přibližně patnácti tisíc exemplářů přivolaný expert našel na dvanáctikilometrovém toku 120 nevysbíraných exemplářů, tj. průměrně jeden na sto metrů délky toku (jde o mlže žijícího v bahně, jehož povrch má plochu jeden nebo několik málo centimetrů čtverečních). Tento nález byl vyhodnocen jako nedodržení podmínek výjimky, a tedy delikt zakládající důvod k uložení pokuty.

5 Právní relevance přírodovědného průzkumu a biologického hodnocení

Podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů chráněných podle tohoto zákona, podmíněny provedením přírodovědného průzkumu a biologického hodnocení, pokud takovou povinnost uloží orgán ochrany přírody. Provedení přírodovědného průzkumu a písemné zpracování biologického hodnocení jsou drahé a časově náročné činnosti a je tedy na místě otázka, jaký je jejich právní význam.

Příklad: Správce vodního toku a vodního díla Baťův kanál provedl v roce 2012 v rámci údržby jezu Spytihněv snížení hladiny ve vzdutí jezu. Před snížením hladiny bylo na základě rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody provedeno biologické hodnocení. Po snížení hladiny ČIŽP při kontrole zjistila neurčené množství uhynulých jedinců velevruba malířského; pro identifikaci byly odebrány tři exempláře. Přitom biologický průzkum výskyt tohoto zvláště chráněného druhu nezjistil. ČIŽP uložila investotorovi akce pokutu, přičemž v první fázi k výsledku biologického hodnocení nepřihlédla vůbec a po proběhlém odvolacím řízení výsledek biologického hodnocení uznala jako polehčující okolnost, ne však exkulpační důvod.

Z tohoto příkladu je možno vyvodit zobecňující poznatek, že nezjištění přítomnosti nějakého zvláště chráněného druhu nevytváří pro investora právní jistotu; nanejvýš takový negativní výsledek může (ale nemusí) být uznán jako polehčující okolnost. Je otázka, zda lze spravedlivě požadovat po investorovi zjištění výskytu zvláště chráněného druhu, když to nedokáže ani oprávněná osoba, tedy odborník, který má k tomuto účelu potřebné vzdělání a prošel příslušnými zkouškami.

6 Závěr

Přijmeme-li základní tezi o inherentní neúplnosti přírodovědného poznání, pak se odpovědnost podle § 50 a navazujících sankčních ustanovení podle části sedmé zákona o ochraně přírody a krajiny jeví jako odpovědnost objektivní, tedy odpovědnost za vznik protiprávní situace, kterou jednající subjekt nezavinil ani úmyslně ani nedbalostí. Jde dokonce o odpovědnost absolutní, protože zákon nenabízí žádnou možnost exkulpce. Z tohoto hlediska jde o zcela výjimečný institut v rámci celého právního řádu České republiky, protože ve všech jiných případech objektivní odpovědnosti má sankce podobu náhrady škody, nikoliv pokuty, a navíc zpravidla existuje možnost exkulpce. Taková právní úprava nezbytně vyvolává pocit nespravedlnosti, zejména když k zásahu do biotopu zvláště chráněných druhů dochází při činnostech, k nimž je investor povinen na základě jiných zákonů. Bylo by žádoucí při nejbližší novele zjednat nápravu například ustanovením, umožňujícím exkulpaci při splnění určitých kumulativně splněných podmínek (negativní zjištění přírodovědného průzkumu a biologického hodnocení,

údaje o zvláště chráněných druzích nejsou v Ústředním seznamu ochrany přírody, v rámci správního řízení na výskyt zvláště chráněného druhu nikdo neupozornil apod.). Dále by bylo vhodné podrobně upravit podmínky záchranných přenosů, např. definovat toleranci zbylých (nepřenesených) živočichů, protože stoprocentní přenos všech jedinců z mnohatisícové populace je evidentně nemožný.

Literature

BEISER, A. *Úvod do moderní fyziky*. Praha: Academia, 1975, 628 s.

BOHR, N. *Physique atomique et la connaissance humaine*. Paříž: Gauthier-Villars, 1961, 183 s.

ENGELS, F. *Dialektika přírody*. Praha: Svoboda, 1950, 343 s.

TVRDÝ, J. *Průvodce dějinami evropské filosofie*. Brno: Komenium, 1947, 491 s.

WHITEHEAD, A. N. *Essays on Science and Philosophy*. New York: Philosophical Library, 1948, 125 s.

Contact – e-mail

chyba@pmo.cz

OCHRANA NÁRODNÍCH PARKŮ ČESKÉ REPUBLIKY Z PRÁVNÍHO POHLEDU¹

Milan Damohorský

Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá minulosťou, súčasnosťou a budúcnosťou niektorých častí právnej úpravy ochrany prírody v národných parcích České republiky. Je zaměřen zejména na změny, které přinesl zákon č. 123/2017 Sb. do právní regulace národních parků.

Keywords in original language

Národní parky; zonace; pozemkové vlastnictví.

Abstract

The contribution deals with the past, present and future of some elements of the legal regulation of the nature conservation in the national parks of the Czech Republic. It focuses especially on the changes, created by the amendment to the Nature Conservation and Landscape Protection Act (No. 114/1992 Coll.) by the Act No. 123/2017 Coll.

Keywords

National Parks; Zoning; Land Ownership.

1 Úvod

Ve svém stručném příspěvku bych se rád zabýval některými vybranými aspekty nové právní úpravy ochrany přírody v národních parcích České republiky. Zaměřuji se zejména na logičnost a správnost některých změn, které přinesla novela zákona o ochraně přírody a krajiny, která byla provedena zákonem č. 123/2017 Sb.

¹ Tento příspěvek vznikl v rámci Programů rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově - PROGRES Q 02 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“, jehož hlavním koordinátorem je Prof. JUDr. et PhDr. mult. Michal TOMÁŠEK, DrSc. a je výstupem činnosti Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

2 Územní členění národních parků

Národní parky patří nejen v České republice, ale všude na světě k nejhodnotnější částem dosud zachovalé či jen velmi málo pozměněné přírody, a to nejen mírou této zachovalosti a podílem opravdové divočiny, ale i velikostí svého území. Jsou tak parky velké jako celé malé státy, ale na druhé straně i parky mající i jen několik málo kilometrů čtverečních a velké jako malá obec. Území národních parků je tak jednoznačně z hlediska hodnot přírodních a jejich zachovalosti, ale i s přihlédnutím k jiným zájmům (zejména vlastnickým a návštěvnickým) třeba dále členit a právní režim ochrany podstatněji diferencovat.

Česká právní úprava založená zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, byla dosud postavena na dělení území do tří zón ochrany přírody v národních parcích (§ 17 dosavadního znění zákona), přičemž režimy ochrany nebyly diferencovány podle toho, zda směřovaly vůči vlastníkům, nájemcům a dalším uživatelům území v národních parcích či vůči fyzickým osobám - návštěvníkům národních parků. Nejprísnější ochrana byla v zóně první (jádrové), nejmírnější pak v zóně třetí.² Čtvrtá zóna (na rozdíl od chráněných krajinných oblastí) nebyla stanovována a její funkci plnilo buď ochranné pásmo národního parku, nebo přiléhající chráněná krajinná oblast.³ Nebylo tudíž vůbec nijak diferencováno mezi „velkou a malou ochranou přírody“. Jednotlivé zákazy tak splývaly a měly i zcela jednotný (společný) procesní právní režim. To nebylo z hlediska účinnosti ochrany vždy správné a dostatečné. Zatímco vůči vlastníkům byla regulace poměrně mírná, vůči návštěvníkům byla někdy dosti přísná.

Hlavním ohrožením národních parků je v současnosti zjevně výstavba ne/regulovaná územním plánem a dále lesní hospodaření, zejména nadměrná těžba. Neúměrné množství návštěvníků na druhé straně může být též závažné, lze je však poměrně účinně regulovat a tyto změny jsou zpravidla vratné a napravitelné, což o první skupině zásahů tvrdit nelze.

Novela zákona o ochraně přírody a krajiny, provedená zákonem č. 123/2017 Sb., která byla poměrně dlouho připravována Ministerstvem životního

² DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck 2010, s. 377.

³ *Ibid.*, s. 378.

prostředí a následně projednávána vládou ČR, proto přinesla dosti razantní změny a diferenciaci těchto situací a následných právních režimů.

Nová zonace je rozlišena do čtyř zón diferencované ochrany přírody a krajiny (§ 18), a to na:

- a) zónu přírodní,
- b) zónu přírodě blízkou,
- c) zónu soustředěné péče o přírodu,
- d) zónu kulturní krajiny.

Vymezení nových zón bude stanovovat Ministerstvo životního prostředí vyhláškou, přičemž toto vymezení bude poměrně konstantní a nesmí být minimálně po dobu 15 let měněno.

Na druhé straně přináší zákon (§ 17) zcela nový institut tzv. **klidových území**, které stanoví Ministerstvo životního prostředí opatřením obecné povahy. Jsou to území s omezeným pohybem osob z důvodu umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek, které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob a zranitelné vlivem rušivých vlivů s ním spojených. Hranice těchto území se vyznačují viditelně v terénu. V těchto územích je v zásadě zakázán pohyb osob mimo cesty nebo trasy vyhrazené orgánem ochrany přírody. Vyhlášena jistě mohou být na území kterékoliv zóny národního parku, dle aktuální potřeby ochrany přírody, převažovat však z podstaty věci jistě budou v prvních dvou zónách národních parků, které jsou nejzachovalejší.

3 Přísnost právních podmínek ochrany přírody

Nová právní úprava národních parků tak zavádí větší diverzitu v míře přísnosti ochrany národních parků v rámci jejich zonace. Nakolik je to v souladu s praktickými potřebami i biologickým dochovaným stavem přírody v těchto parcích, to je otázkou?! Přínosem však jistě je, že všechny změny byly dosaženy pro všechny čtyři národní parky, a zákon tak dále hraje jakousi koordinující a unifikující roli.

Samostatná úprava Národního parku Šumava ve speciálním zákoně, který by řešil samostatně konkrétní problémy, by jistě popírala obecnost základních právních norem a zasahovala by do moci výkonné. Je tedy dobře a jen správně, že Národní park Šumava je řešen v zákoně o ochraně přírody

a krajiny spolu s ostatními národními parky, a to jak na obecné, tak i na speciální úrovni.

Návštěvní řády národních parků také doznaly novelou podstatných změn. Původně byly vydávány formou obecně závazného právního předpisu (vyhláškami správ národních parků), následně až do současnosti formou opatření obecné povahy, které vydával orgán ochrany přírody (§ 19 dosavadního znění zákona). Nově již návštěvním řádem nejsou konstituovány žádné podmínky omezení a výčet turistických a rekreačních činností, které jsou na území národního parku zakázány nebo omezeny. Tyto podmínky i některé další vyplývají z právních předpisů, opatření obecné povahy nebo rozhodnutí podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Orgán ochrany přírody tato pravidla pouze v návštěvním řádu národního parku zveřejňuje. Návštěvní řád tak ztrácí svoji konstitutivní a decizní povahu a stává se jen nástrojem informačním. Pokud by zákon nestanovil povinnost zveřejňovat omezení a zákazy formou návštěvního řádu, nebylo by tohoto ustanovení vůbec potřeba, protože jistě i jiné orgány ochrany přírody (a nejen ony) mohou jako informační materiály vydávat jakékoliv výchovně poučné a preventivní dokumenty a nazývat je návštěvními řády. Platí to třeba pro chráněné krajinné oblasti, rezervace, jeskyně, památky, skalní města atd.

Návštěvní řády národních parků tak do značné míry ztrácejí svůj původní význam a stávají se jen instrumentem elektronické informovanosti, což považuji za krok špatným směrem.

4 Diverzita národních parků České republiky

Na rozmanitost národních parků reaguje novela tím, že nejen přehlašuje jednotlivé národní parky přímo zákonným textem, ale i ve svých přílohách a ruší jejich původní zřizovací předpisy, ale zejména v nově vložených § 16a až 16d upravuje samostatné základní či bližší ochranné podmínky. V § 16a u Národního parku České Švýcarsko navíc dle mého názoru nesprávně užívá pojem bližších ochranných podmínek, když část v něm obsažených ustanovení stanoví zákazy. Vhodnější by tak bylo označení **další** (míněno přídavné a speciální k základním) **ochranné podmínky** a **bližší ochranné podmínky**.

5 Vlastnictví k pozemkům v národních parcích

Zákon rozumně reaguje na zachovanou strukturu vlastnického práva k pozemkům v národních parcích tím, že nově zakotvuje zákaz zcizování těch pozemků, které jsou ve vlastnictví státu (§ 23 nového znění zákona). To však může být výjimečně prolomeno ve smyslu zajištění potřebných směn pozemků odůvodněných zájmy ochrany přírody. Jde opět o zákaz „mírně relativní“.

Nová dikce § 23 zákona o ochraně přírody je tak ve srovnání s textem dosavadním zjevně širší a přírodě prospěšnější. Nově jsou upraveny také otázky myslivosti, rybářství, lesů a zemědělských pozemků v národních parcích (§ 21 až 22 b).

Český stát by tak do budoucna nejen právními, ale i věcnými, ekonomickými a politickými prostředky měl směřovat k tomu, aby co nejvíce pozemků na území národních parků a snad i jejich ochranných pásem bylo v jeho vlastnictví.

6 Obce a národní parky

Jedním z nejspornějších bodů novely zákona bylo právní postavení obcí. Je skutečností, že pokud jde o zastoupení vnitřního zastavěného a zastavitelného území obcí (intravilánu), tedy sídelních útvarů na území národních parků v České republice, nacházíme v praxi obě krajní pozice. Jsou národní parky, na jejichž území zastavěné území obce vůbec není či je obec jen jedna (Národní park České Švýcarsko či Národní park Podyjí), jsou národní parky, na jejichž území také obce nejsou, ale významné sídelní útvary jsou v jejich ochranném pásmu (Krkonošský národní park – Pec pod Sněžkou, Špindlerův mlýn atd.), ale je i národní park, na jehož území je hned několik sídelních útvarů obcí (Národní park Šumava).

Problém je tudíž v přísnosti režimu ochrany pro tato zastavěná území. Novela zákona zajišťuje podíl obcí na rozhodování zejména tím, že redefinuje úkoly, pravomoci a složení rady národního parku a dává zde obcím poměrně širokou možnost zapojení. Na druhé straně, národní park je nejvýznamnější kategorií zvláště chráněného území v České republice, a není v něm tudíž možné vše podříditi rozvoji obcí. Obce získávají svůj význam

i ekonomické přínosy do svých rozpočtů právě z faktu, že jsou v unikátním území národního parku či alespoň v jeho bezprostřední blízkosti. Musí se s tímto faktem naučit žít, nakládat i podnikat.

Senátní pozměňovací návrh, který však nebyl naštěstí nakonec přijat, přinášel právě v tomto směru značné průlomy ve směru k rozvolnění územního plánování i ochrany přírody a lesa (těžba) právě pro obce v národních parcích. V podstatě však byl „šit na míru“ podmínkám developerů a vlastníků pozemků v Národním parku Šumava a ostatních národních parků se v podstatě netýkal. Je proto jistě dobré, že tento návrh byl nakonec zamítnut.⁴

Senátní návrh tak nezlepšoval, ale naopak zhoršoval postavení obcí. Jistě by však velmi vyhovoval některým developerům, vlastníků a investorům, pokud jde o jejich záměry. Obdobně pak bylo zřejmě motivováno i veto prezidenta republiky, které bylo také následně Poslaneckou sněmovnou PČR přehlasováno (viz usnesení č. 124/2017 Sb.).

Postavení a právní i věcné roli obcí na území národních parků v ČR i v zahraničí by pak do budoucna měla být jistě věnována zvýšená pozornost, a to jak na úrovni praktických řešení, tak i na úrovni teoretických akademických studií.

7 Závěr

Novela zákona o ochraně přírody a krajiny, která po všech věcných, právních a hlavně politických peripetiích nakonec prošla všemi stupni legislativního procesu⁵ a byla vyhlášena pod číslem 123/2017 Sb., nabyla účinnosti dnem 1. června 2017. Jde jistě o sice poměrně malý krok, avšak správným směrem.

Bylo by chybou tuto novelu zákona o ochraně přírody a krajiny prezentovat jako nějaké ohromné a převratné vítězství ochrany přírody. Ani z hlediska právního nejde o normu nějak perfektní. Spíše lze ocenit jednotu Ministerstva životního prostředí a ostatních úřadů jeho resortu, nevládních ekologických organizací, akademické sféry, pokrokové veřejnosti i části

⁴ Srov. Senátní tisk č. 25. Dostupný na: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/historie?action=detail&value=4014>

⁵ Srov. Sněmovní tisk č. 501. Dostupný na: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=501>

sdělovacích prostředků, které vytvořily dostatečný tlak na to, aby v obou případech verze vrácené sněmovně (Senátem i vetem prezidenta republiky) byly nakonec odmítnuty a bylo definitivně přijato původní vládní znění novely zákona.

Až nejbližších několik let ukáže a prověří tuto těžko vybojovanou novelu z hlediska jejích dopadů do praxe. Připomenout je však třeba, že novelizuje i některá s národními parky zcela nesouvisející ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. Označovat ji tak za novelu o národních parcích je tím pádem do jisté míry zavádějící.

Velkým krokem zpět však byla až další novela téhož zákona přijatá v souvislosti s velkou novelizací stavebního zákona, a to zejména pokud jde o § 70 týkající se účasti veřejnosti ve správních řízeních. Zatímco první novela se týká jen zhruba 1,5 % státního území, na němž leží národní parky, pak druhá novela se týká celých 100 % státního území. Jde tak jednoznačně o největší regres nejen v právu ochrany přírody, krajiny a životního prostředí, ale i o nově vzniklý demokratický deficit, po 25 letech účinnosti zákona.

Literature

DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, 629 s. ISBN 978-80-7400-338-7.

DAMOHORSKÝ, M. a T. SNOPOKOVÁ. *Role obce v ochraně životního prostředí*. Praha: PF UK, 2015, 222 s. ISBN 978-80-87975-31-2.

GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 570 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

MLČOCH, S. Dvacet pět let zákona na ochranu přírody a krajiny. *Ochrana přírody*, č. 3/2017, s. 2–5. ISSN 1210-258X.

STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 532 s. ISBN 978-80-7552-229-0.

Contact – e-mail

damohors@prf.cuni.cz

OCHRANA PŘÍRODY A STAVEBNÍ ČINNOST (NĚKOLIK OBECNÝCH POZNÁMEK A POSTŘEHŮ)

Milan Pekárek

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok je zaměřen na současnou snahu co nejvíce zkrátit a urychlit procesy povolující stavební činnost a s tím související postupné vylučování dalších a dalších typů staveb z povolenacích procesů. Řadu těchto záměrů stačí stavebnímu úřadu jen ohlásit, anebo dokonce ani to ne. Cílem tohoto příspěvku je poukázat na to, že příroda jako součást životního prostředí je jednou z nejvyšších hodnot a že řešení, která navrhuji a schvalují české zákonodárné orgány, jsou často v rozporu se snahou o její ochranu. Zejména poslední novela stavebního zákona z června r. 2017 je toho jednoznačným důkazem. Přitom čl. 7 Ústavy České republiky ukládá státu povinnost dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a o ochranu přírodního bohatství.

Keywords in original language

ochrana přírody; povolování staveb; zásady práva životního prostředí.

Abstract

The contribution is focused on current effort to speed up construction permitting processes and trends to exclude more and more construction activities from the scope of permitting procedures. Many of these projects must be just reported to the Construction Authority and moreover, number of building activities which may be carried out without any permit or even without any notification is increasing. The aim of this contribution is to refer to the nature as the highest asset and to show that legislative solutions adopted by the Czech Parliament are contradictory to its protection and conservation. At the same time, pursuant to the Article 7 of the Czech Constitution the state has a duty to care about the sustainable use of natural resources and protect natural heritage.

Keywords

Nature Protection; Construction Permit; Environmental Law Principles.

1 Úvod

Úvodem několik slov o pojmech, jimiž v nadpise vymezují širí záběru svého příspěvku. Jsou to pojmy „příroda“ a „stavební činnost“. Vymezit obsah každého z nich by si vyžádal rozsáhlou studii. A proto jen velmi stručně. Navíc to bude vymezení z pozice právníka, resp. vymezení vycházející z platné právní úpravy, v nichž se i tyto pojmy často vyskytují.

Nejprve k pojmu „příroda“. V českém právu máme dokonce zákon o ochraně přírody č. 114/1992 Sb. ve znění řady dalších právních aktů. Uvedený zákon obsahuje § 3, v kterém vymezuje „...některé základní pojmy.“, avšak pojem „příroda mezi nimi není. Co jím rozumí se však přesto ze zákona dozvídáme, a to již z § 2 a zejména z jeho prvního odstavce vymezujícího ochranu zákona. Dozvídáme se zde, co je předmětem této ochrany, a tedy nepřímou i co tento zákon za přírodu považuje. Je to péče státu a fyzických a právnických osob *o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i vzhled a přístupnost krajiny*“. Do jisté míry je tento příkladný výčet doplněn ještě i dalšími odstavci cit. paragrafu, i když v nich se již hovoří spíše o prostředcích této ochrany. Zjednodušeně se dá příroda vymezit jako *ta část ekologických systémů na území českého státu, v nichž převažují přírodní procesy nad aktivitami lidské populace*.

Podobně jako pojem „příroda“ český právní řád nevymezuje ani pojem „stavební činnost“, a to přesto, že i zde máme speciální zákon, který tzv. stavební činnost komplexně právně upravuje. A nejen samu tuto činnost, ale i její přípravu, které často probíhají s velkým předstihem před jejím vlastním zahájením. Tímto zákonem je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) ve znění pozdějších předpisů, který sice také vymezuje základní pojmy (v § 2 a 3), nicméně pojem stavební činnost opět mezi nimi není. Co je obsahem pojmu stavební činnost proto i v tomto případě můžeme dovodit pouze nepřímou z vymezení z některých pojmů v cit. ustanovení. Zřejmé je, že jde o činnost, resp. aktivitu člověka související s pořizováním staveb a případně zařízení a s jejich umístěním v území.

Stavební činností se tedy rozumí především pořizování staveb. Stavbou stavební zákon v cit. § 2 odst. 3 rozumí veškerá stavební díla vznikající stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na její stavebnětechnické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel jejich využití a dobu trvání. Za stavbu je považován i výrobek plnící funkci stavby. Některé specifické skupiny staveb spolu a dalším zařízením a pozemky zákon zde (v cit. paragrafu, odst. 1 písm. k) vymezuje jako veřejnou infrastrukturu, kterou člení na dopravní infrastrukturu, technickou infrastrukturu a občanské vybavení.¹

Vedle pojmu stavba vymezuje stavební zákon v § 3 odst. 3 ještě pojem „*staveniště*“, a to jako místo, na kterém se provádí stavba nebo udržovací práce na ní nebo na kterém se stavba odstraňuje.

Stavby (ve shora uvedeném smyslu), resp. stavební činnost, stejně jak všechny ostatní lidské aktivity, jsou neoddělitelně spojeny s zemským povrchem, resp. jeho určitými částmi označovanými jako pozemky. Totéž ovšem platí i o životním prostředí včetně těch jeho částí, na nichž převládají přírodní procesy, jinými slovy řečeno jde o prostředí přírodní. Od počátků vývoje lidské civilizace se rozvíjí stavební činnost. Se zvyšováním počtu obyvatelstva, jeho vzrůstající technické a technologické vyspělosti zejména pak od počátků bouřlivého vědeckotechnického rozvoje se nároky na umístování staveb a zařízení do území nepředstavitelně zvýšily. Je to již dávno, co se stavby pořizovaly především za účelem bydlení. Dnes jsou prakticky všechny lidské aktivity provázeny stavební činností.

Proto vedle staveb obytných, se běžně setkáváme s širokou škálou staveb, s nimiž jsou spojeny výrobní procesy prakticky všech výrobních odvětví, se stavbami sloužících ke skladování a obchodní činnosti či opravárenské činnosti. Nezastupitelné a velice rozšířené jsou stavby dopravní (všech existujících druhů dopravy), stavby sloužící vodnímu hospodářství, dobývání nerostů, energetice, a tak bychom mohli ještě dlouho ve výčtu pokračovat.²

¹ Zatím poslední novela stavebního zákona č. 225/2017 Sb. pojem stavby doplňuje ještě pojmy „soubor staveb“ a „stavba hlavní souboru staveb“ – viz jeho § 2 odst. 8 a 9.

² Na tomto místě je třeba dodat, že právní režim řady z těchto účelově specifikovaných skupin staveb nevyplývá jen ze shora zmíněného stavebního zákona, ale vztahují se na ně i jím speciálně určené zákony – viz např. energetický zákon, zákon o drahách, zákon o pozemních komunikacích, vodní zákon, zákon o vodovodech a kanalizacích, horní zákon, zákon o civilním letectví aj.

Zapomenout nelze ani na stavby sloužící zdravotnictví, umění a vědě, vzdělávání, využívání volného času. Ale také stavby, v nichž se realizuje politická a státní správa společnosti, stavby sloužící obraně státu. Jistě by se našly ještě i další skupiny staveb, a tedy i s nimi spojených stavebních činností.

Pro úplnost je třeba dodat, že podle platné právní úpravy je za stavební činnost považováno nejen pořízování, údržba a případně i rekonstrukce staveb a zařízení, ale i jejich bourání (odstraňování). A nejen to, ale za stavební činnost stavební zákon považuje i *terénní úpravy*. Vymezuje je v § 3 odst. 1 jako zemní práce a změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry, těžební a jim podobné a s nimi související práce (pokud se v posledně jmenovaném případě nejedná o hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem – v tomto případě by byly tyto činnosti v režimu těchto speciálních předpisů). Jako příklad terénních úprav, která má cit. ustanovení na mysli zákon uvádí skladovací a odstavné plochy, násypy, závážky, úpravy pozemků pro zřízení hřišť a sportovišť, těžební práce na povrchu.

Stavební činnost a její výsledky (stavby) zabírají stále více a více území, bohužel i toho, na němž dosud převažovaly přírodní ekosystémy. Situace se přitom trvale zhoršuje. Nejen proto, že činnosti provozované ve stavbách a zařízeních stále ještě produkují velká množství odpadu (jím se dokonce stanou i samy cílené produkty činností v nich provozovaných), ale i tím, že prostě jen zabírají další a další územní, a to právě na úkor toho dosud „přírodního.“³ Třeba i jen tím, že je rozdělují a vytvářejí překážky pro pohyb, zejména volně žijících živočichů (pozemní komunikace, dráhy apod). Kromě toho z částí, které vzájemně propojuje výměna látek, tok energie a předávání informací, a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase – srov. § 3 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Člověk je nedílnou součástí tohoto ekosystému. Jeho vývoj a proměny se ho týkají bez ohledu na to, zda si to uvědomuje či nikoli. Ekosystém Země se proměňuje i nezávisle na člověku. Dokazuje to skutečnost, že ekosystém na Zemi vznikl

³ Je vcelku běžným jevem, že investoři (subjekty financující stavební činnost) raději staví na volných dosud nezastavěných plochách namísto toho, aby dožívající stavby v zastavěném území rekonstruovali, případně dosavadní stavby zcela nahradili stavbami novými. Výsledkem je neustálé rozšiřování zastavěného území měst i venkovských obcí na úkor dosud tzv. „volné krajiny“.

a vyvíjel se dávno před tím, že se v něm objevil člověk, resp. jeho nejbližší předchůdce. Na straně druhé člověk, přesněji lidstvo, se do jisté míry vyčlenilo z ostatních forem života svou schopností abstraktního myšlení a schopností předem domýšlet důsledky svých činů. Na jedné straně dokáže své aktivity usměrnit tak, aby jejich nepříznivé důsledky pro životní prostředí zmírnilo, na straně druhé straně jeho chování ovlivňuje i ekonomické zájmy. Především snaha o dosažení co nejvyššího zisku, navíc co nejrychleji, dokáže potlačit mnohé i dobré úmysly včetně těch, které se týkají ochrany životního prostředí. Právě pro své výjimečné schopnosti, jejichž důsledkem mj. je, že svými aktivitami dokáže vědomě a cíleně životní prostředí ovlivňovat (negativně i pozitivně) mnohem více než jiné formy života na Zemi, by si měl člověk neustále připomínat, že je za stav životního prostředí odpovědný, a to nejen za stav příznivý pro něj, ale i pro co nejširší spektrum forem života na Zemi.

V důsledku toho teorie práva životního prostředí považuje životní prostředí za nejvyšší hodnotu, kterou člověk musí neustále chránit, a to s pomocí právních norem nejvyšší právní síly. Proto legislativa zařadila právo na příznivé životní prostředí mezi základní lidská a občanská práva – viz čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina). Jeho odst. 3 dokonce říká, že „Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrozit ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem“.

Podobný text nacházíme v Listině v odst. 3 čl. 11. Uvedený článek zakotvuje právo vlastnit majetek. Současně ale nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jmenovitě Listina zde zakazuje poškozování lidského zdraví, *přírody a životního prostředí* nad míru stanovenou zákonem.

Z výše citovaného odst. 3 čl. 15 listiny především plyne i závěr, že Listina zde nadřazuje právo na příznivé životní prostředí nad práva ostatní, včetně těch, které sama jako základní zakotvuje.

Určitým omezením možnosti přímé soudní ochrany je její čl. 41 odst. 1, podle něhož se práv uvedených v tam vyjmenovaných člancích (a čl. 35 je mezi nimi) lze domáhat jen v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. V důsledku toho, že zákony, které by přímo čl. 35 prováděly, jsou

v českém právu stále jenom dva, a to ještě v omezeném rozsahu (zákoník práce – pracovní podmínky a občanský zákoník v ustanoveních upravujících tzv. sousedské vztahy), musí se osoba domáhající se práva na příznivé životní prostředí obrátit nejprve na orgány veřejné správy, kterým je ochrana životního prostředí, a tedy i práva každého na jeho příznivý stav, zákony svěřena. O ochranu soudní se tak mohou ucházet až teprve tehdy, když u těchto správních orgánů úspěšní nebyli. Takže soudní ochrana je i v tomto případě dosažitelná, jen dosáhnout jí je složitější. Kromě toho procesní správní právo není dnes o nic jednodušší než to civilní (občanskoprávní).

Zdá se, že větší problém je jinde. A to právě v již shora připomínaném dodatku k v závěru čl. 35 odst. 3 a obdobného dodatku v čl. 11 odst. 3. Že totiž při výkonu svých práv, včetně práva vlastnického, nesmí jednáající subjekt poškozovat mj. přírodu (a nakonec i životní prostředí, jehož nedílnou součástí příroda je) *nad míru stanovenou zákonem*. Problém je v tom, že mez přípustného negativního působení na uvedené chráněné hodnoty, a tedy i zasahování a omezování práva na příznivé životní prostředí, je vždy dána příslušným zákonem, resp. by měla jím být dána.

Zákony, jak je obecně známo, schvaluje a vydává parlament. Zatímco všechny ostatní subjekty musí tyto v nich stanovené meze respektovat, neplatí to zcela úplně právě pro parlament. Ten je sice rovněž musí respektovat, ale jen do té doby, než začne projednávat a schvalovat nový zákon, který omezení pro negativní působení na životní prostředí (tedy i přírodu) oproti dosavadní právní úpravě sníží. Pokud by takový zákon měl existovat, musel by to být zákon ústavní, a i ten může parlament svou kvalifikovanou většinou změnit. Ledaže by právo na příznivé životní prostředí, a tedy opět i ochrana přírody, byla zahrnuta do podstatných náležitostí demokratického právního státu (viz čl. 9 Ústavy České republiky).⁴

⁴ Na tom nic nemění ani čl. 7 Ústavy ČR, v němž ústava ukládá státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Problém tohoto ustanovení totiž spočívá právě v podobě uložené povinnosti – stát „dbá“. I když teorie říká, že konkretizace tohoto ustanovení je obsahem zákonů zajišťujících ochranu životního prostředí, problém je v závaznosti, resp. vynutitelnosti této povinnosti tehdy, když jménem státu koná parlament, tedy když vydává nový zákon, kdy nově stanoví míru (stupeň) přípustného zasahování do životního prostředí. Aby toto pravidlo platilo i pro zákonodárce samotného, musela by ústava výslovně stanovit, že žádný nový zákon nemůže dosavadní omezení zákony již vydanými novým zákonem snížit. Leda snad z důvodů velmi vážných – ohrožení života – a jen na omezenou dobu.

2 Principy práva životního prostředí a ochrana přírody v souvislosti se stavební činností

Tento poněkud širší úvod jsem zvolil proto, abychom si uvědomili zásadní význam příznivého životního prostředí jako hlavního existencionálního předpokladu života na Zemi včetně života člověka, a to nejen jako jednotlivce, ale i jako druhu. Z hlediska základních práv člověka právo na příznivý stav životního prostředí člověka je ústavně zajištěným předpokladem pro možnost reálně uplatňovat všechna ostatní základní práva, včetně práva na zdraví i na život. Tato práva budou je prázdnu ústavní proklamací, jestliže nedojde k vytvoření reálných podmínek pro jejich zajištění v podobě příznivého životního prostředí.

Životní prostředí na Zemi představuje společný ekosystém (funkčně prováděný systém neživých a živých částí této planety). Příznivý stav životního prostředí ostatních živých forem, které sdílí životní prostředí s člověkem, má i ten význam, že tyto formy života jsou současně i významné zdroje (přírodními) pro člověka, ať již dnes využívané nebo dosud člověkem nepoznané natolik, aby jejich užitečnost i pro sebe již dnes mohl využít.

Navíc, i když životní prostředí představuje jeden systém, jeho vlastnosti nejsou ve všech částech Země stejné. Tato různorodost jednotlivých složek ekosystému Země se rozhodujícím způsobem podílela i na vývoji vlastností v nich vznikajících a vyvíjejících se forem života. Takže i pojem příznivé životní prostředí má rozdílný obsah i podle toho, k jaké formě života jej právě vztahujeme.

Ochrana přírody, právě proto, že jde o významnou část ekosystému, v němž dosud převažují přírodní procesy (dnes se na Zemi prakticky nevyskytují místa, která by nebyla, více či méně, poznamenána lidskou činností nebo jejími důsledky), je předmětem soustředěné, i když ne vždy dostatečné a důsledné, ochrany ze strany společnosti, a to nejen české, ale i mezinárodní.

Jedním z významných nástrojů je i právní regulace vztahů lidí, jednotlivců i právnických osob, k přírodě. Základním předpisem v českém systému právní ochrany přírody je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ve znění dalších předpisů). Ten na jedné straně navazuje na mezinárodní právní akty vztahující se k ochraně přírody nebo na příslušné směrnice

a nařízení Evropské unie, jíž je Česko členem. Na straně druhé mnohé části přírody jsou ve vnitrostátním právu z působnosti zákona o ochraně přírody vyčleněny a tvoří obsah zákonů dalších – např. lesy, vodní zdroje, zemědělská půda, zvěř a další.

Základním, nebo spíše nejobecnějším právním předpisem pro oblast životního prostředí je stále zákon č. 17/1992 Sb. o životním prostředí. Jde o zákon rámcový, proto velmi stručný. Vedle vymezení obsahu pojmů, které zákon považuje za základní a základních povinností při ochraně životního prostředí, vnáší do právního systému České republiky novou formu právní odpovědnosti (odpovědnost za ekologickou újmu) a formuluje, bohužel jen některé, zásady ochrany životního prostředí.⁵

O zásadě „*nejvyšší ochrany*“ jsem v podstatě hovořil výše, když jsem zdůrazňoval význam životního prostředí a právo na příznivé životní prostředí jako zajištění reálného předpokladu zajištění i všech základních práv ostatních.

Další zásadou ochrany životního prostředí (a tedy i práva životního prostředí) je *zásada trvale udržitelného rozvoje*. Zákon o životním prostředí ji sice neuvádí v části vyhrazené zásadám ochrany životního prostředí, ale v části věnované vymezení základních pojmů. To ovšem nic nemění na skutečnosti, že jde o více než jen pojem. Cit. zákon ji formuluje v § 6 jako „...*takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů*“. Uvedené ustanovení se objevilo v uvedeném zákoně v době, kdy se velmi diskutovalo o tom, zda v územích, kde ještě byl stav životního prostředí včetně přírody uspokojivý, tento stav zakonzervovat a žádný rozvoj, včetně výstavby, v nich nepovolit, anebo i tam jej připustit, ale regulovat jej. Nakonec zákonodárce přijal druhé z uvedených řešení. Zákon o životním prostředí sám regulační mechanismus nepřinesl. Omezil se jen na vymezení obecných limitů rozvoje společnosti – jeho rychlosti a intenzity. Prvním z uvedených je připuštění takového rozvoje, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby. Druhým omezením je ochrana ostatních forem života na Zemi – ostatních ekosystémů. Dokonce stanoví způsob, jak zjistit,

⁵ JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. Masarykova univerzita, 2016, 715 s. ISBN 978-80-210-8366-0.

zda rozvoj společnosti toto omezení již překračuje anebo se k jeho překročení velmi přibližuje. Tímto „signalizačním zařízením“ je stav, kdy se začíná snižovat v daném území rozmanitost přírody (biodiverzita). Proto je třeba stav životního prostředí, zejména přírody, neustále sledovat a vyhodnocovat podle tohoto kritéria a v situaci, kdy jsou zjištěny známky toho, že určité rostlinné nebo živočišné druhy z území mizí, rozvoj území (včetně stavební činnosti) utlumit případně zcela zastavit, a to alespoň do doby, než budou nalezena řešení, jak nepříznivé důsledky dalšího zamýšleného rozvoje oslabit nebo dokonce vyloučit.

Zásadou ochrany životního prostředí, a tedy i práva životního prostředí je i *zásada prevence*. Jde o jednu z obecných zásad práva jako takového. V ochraně životního prostředí, a tedy i v související části systému práva však tato zásada oproti jiným oblastem práva nabývá na významu. Jde opět o důsledek výjimečnosti objektu ochrany – životního prostředí. Ta se mj. projevuje i tím, že újmy způsobené člověkem na životním prostředí (přírodě) se odstraňují velmi obtížně, nákladně a mnohdy jsou dokonce neodstranitelné. O to důležitější je, pokud možno, se negativním důsledkům lidských aktivit na životní prostředí vyhnout, nebo je alespoň co nejvíce minimalizovat.

Jedním z prevenčních nástrojů, jejichž prostřednictvím je určován příští rozvoj určitého území, je územní plánování. Jeho právní úprava je v současné době součástí zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Jde o právní předpis, který na úrovni zákona upravuje stavební činnosti od fáze příprav a schválení dokumentace obsahující v závazné podobě (závazné zejména pro všechny orgány, které v dalších fázích budou o využití území rozhodovat) představy o budoucím využití určitého území.

Pro územně plánovací dokumenty je typické, že v zákonné úpravě tvoří ucelenou čtyřstupňovou soustavu – politika územního rozvoje – pro území celého státu, zásady územního rozvoje – pro území kraje, územní plán – území obce, regulační plán – pro část území obce nebo i kraje). První dva stupně jsou pořízovány povinně, zbývající dva podle potřeby obce. Dokument vyššího stupně je závazný pro pořizovatele plánovacích dokumentů nižšího stupně.

Pro každý typ územně plánovacích dokumentů je v zákoně upraven speciální proces, kterým musí projít až do jejich schválení a vyhlášení. Procesu pořizování a schvalování této dokumentace se účastní vedle pořizovatelů příslušných orgánů územní samosprávy i řada orgánů státní správy, jimž zvláštní předpisy svěřují ochranu částí životního prostředí, ale také obce i občané (veřejnost). Dokonce se mohou těchto procesů zúčastnit i ti občané, kteří v dotyčném území nežijí. Mohou se účastnit jako jednotlivci, anebo organizovaní v občanských (ekologických) iniciativách (seskupení občanů bez právní subjektivity) anebo organizovaní do ekologických spolků (s právní subjektivitou).

Koncepce, resp. návrhy pořizovaných dokumentů jsou povinně zasílány obcím, dotčeným správním orgánům a zpřístupněny veřejnosti. Ti naopak mohou, resp. musí, ve lhůtách stanovených zákonem, poslat pořizovateli svá stanoviska (dotčené orgány), námitky (dotčené obce, vlastníci, oprávněný investor), připomínky (veřejnost). Před schválením návrhu musí být o stanovisko požádán i nadřízený orgán územního plánování.

Skutečnost, že další rozvoj určitého území se připravuje a závazný dokument schvaluje se značným předstihem, než se začne nejen s vlastní realizací těchto projektů, ale dokonce i s řízeními o povolení této realizace, je projevem zmíněné zásady prevence. Možné střety různých do určitého území směřujících zájmů a jejich realizace jsou řešeny relativně dlouho předtím, než se s uskutečňováním přijatých a do území umístěných záměrů skutečně začne.

Právě v části obsahu stavebního zákona věnované územnímu plánování nachází své uplatnění i zásada trvale udržitelného rozvoje. Jmenovitě to vyplývá z § 18 odst. 1 stavebního zákona. Jde o úvodní odstavec paragrafu, který vymezuje cíle územního plánování. V té souvislosti hned v první větě říká, že „*Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích*“.

Je evidentní, že chápání pojmu (a zásady současně) trvale udržitelný rozvoj území, nabylo od jeho prvního zakotvení v zákoně o životním prostředí

na šíří. Ve stavebním zákoně se totiž již nezaměřuje jen na stránku ekologickou, ale k řešení dalšího vývoje území přistoupilo mnohem komplexněji – rozšířilo je o dvě další oblasti, které jsou s každým územím více či méně rovněž spojeny. Kromě toho je z uvedené definice zřejmé, že vyvážený vztah podmínek pro všechny tři uvedené oblasti bude muset být výsledkem kompromisu. I přesto však, a nyní to opět musím zdůraznit, vzhledem k nenahraditelnosti příznivého životního prostředí musí být jeho ochrana vždy prioritní. Problém, který však zřejmě nikoho netíží, je skutečnost, že stavební zákon sice v citovaném ustanovení rozšířil posuzování vlivů koncepcí nebo záměru o další dvě oblasti (hospodářský rozvoj území a soudržnost společenství obyvatel území), avšak nedává žádnou odpověď otázku, kdo a podle jakých pravidel a hledisek a v jaké podobě bude tyto části komplexního posouzení koncepce nebo záměru zpracovávat.

Jak při pořizování územně plánovacích dokumentů, tak v řízeních podle stavebního zákona navazujících na územně plánovací procesy (řízení stavebních úřadů), které rovněž probíhají za účasti řady dalších, tzv. dotčených orgánů, dotčených vlastníků a v neposlední řadě i veřejnosti, má být co nejobjektivněji posouzeno a rozhodnuto o tom, které zájmy směřující do určitého území v něm budou nakonec realizovány. Přitom prvořadou povinností všech zúčastněných je brát zřetel na důsledky, které realizace jimi vydaných dokumentů bude mít pro životní prostředí v dotčeném území. Pochopitelně s obvyklou výjimkou – subjektu, který bude chtít svůj záměr do území za každou cenu prosadit.⁶ Obvykle i přesto, že i on má stejnou povinnost.

⁶ Z vlastní zkušenosti mohu potvrdit, že jsem se setkal i s vedoucím stavebního úřadu, který v případě společného územního a stavebního řízení, v němž se stavebník domáhal povolení umístění stavby sice do již zastavěného území městské části s jednoznačnou převahou rodinných domů a vil, jejichž uspořádání vytváří vnitrobloky naplněné zahradami, tak, že by novostavba jednak byla o 2 patra vyšší než okolní domy, především však mnohem víc než okolní domy by zasahovala do vnitrobloku, zejména umístěním balkonů a teras, na námitku vznesenou z pléna, že navrhované umístění stavby v případě, pokud by bylo realizováno, jednak výrazně zastíní okolní zahrady, zejména však silně sníží stávající úroveň soukromí obyvatel okolních domů, prohlásil, že oni přece jsou stavebním úřadem, a že proto jejich úkolem je povolovat stavby a nikoli řešit problémy jiných domů, resp. jiných vlastníků. Ten člověk očividně nevěděl nic o úkolech stavebního úřadu, a ještě méně o dalších právních předpisech chránících práva vlastníků sousedících nemovitostí, včetně práva na příznivé prostředí a práva na určité soukromí.

3 Právo na příznivé životní prostředí a účast veřejnosti na jeho ochraně

Jedním ze zásadních rozdílů mezi procesy územního plánování a procesy navazujícími, počínaje územním řízením, spočívá v rozsahu, v jakém se územně plánovacích procesů může zúčastňovat veřejnost. Zatímco přístup do územně plánovacích procesů je poměrně široký, v procesech před stavebními úřady přístup veřejnosti omezen jen na subjekty označené v duchu správního řádu jako účastníci těchto řízení. Těmito osobami jsou kromě samotného žadatele o vydání příslušného stavebního nebo dalšího realizačního rozhodnutí, vlastník pozemku, na kterém má být stavba prováděna, jestliže není již účastníkem jako žadatel, osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám může být rozhodnutím přímo dotčeno, a konečně i osoby, o nichž to stanoví zvláštní zákon. V případě územního řízení je účastníkem i obec, na jejímž území má být záměr realizován. I ona má mít zájem na tom, aby životní prostředí v její působnosti bylo pro její obyvatele příznivé a povinnost o to v mezích zákonů usilovat. Skupina účastníků označená jako „osoby, o nichž to stanoví zákon“ umožňuje úcastenství ve správních řízeních vedených podle stavebního zákona i veřejnosti institucionalizované do podoby spolků (dříve občanských sdružení) zaměřených na ochranu životního prostředí, v našem případě přírody. Jde o příklad nerovného uplatňování dalšího z principů ochrany životního prostředí, a to princip práva na přístupu k informacím o životním prostředí a účasti veřejnosti na rozhodování o životním prostředí, jak náš stát k tomu zavazuje Aarhuská úmluva (Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně životního prostředí).⁷

Povinnost posuzovat vliv realizace staveb a zařízení, a dokonce i činností, které v nich budou po dokončení výstavby probíhat, nezakládají jen ustanovení stavebního zákona. Již výše jsem zmínil řadu speciálních zákonů zaměřených na ochranu jednotlivých částí životního prostředí, které obvykle obsahují i ustanovení o okruhu orgánů, jimž tyto zákony svěřují jednak ochranu těchto částí životního prostředí, na straně druhé jim jako tzv. orgánům dotčeným ukládají povinnost aktivní účasti na řízeních podle stavebního zákona. V případě koncepcí a záměrů uvedených speciálním

⁷ Uveřejněná pod č. 124/2004 Sb. m.s.

zákonem dokonce existuje speciální proces posuzování koncepcí a záměrů na životním prostředí – zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Původně probíhalo posuzování vlivů i koncepcí jako samostatný proces vedle procesu pořizování návrhu koncepce. Především z důvodu urychlení procesu pořizování územně plánovacích dokumentů byly oba procesy ve stavebním zákoně propojeny. Proces posuzování vlivů návrhu koncepce na životní prostředí končí stanoviskem k návrhu koncepce, které zpracovává příslušný úřad. Bez stanoviska nemůže být návrh koncepce schválen. Schvalující orgán zohlední požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska. Pokud je neakceptuje nebo je akceptuje jen zčásti, musí svůj postup zdůvodnit. V případě posuzování záměrů byl po určité době právní charakter závěrečného stanoviska k posouzení vlivů změněn. Původně šlo, podobně jako v případě koncepcí, pouze o stanovisko (něco jako odborná expertíza nebo znalecký posudek), který sice orgán vedoucí navazující řízení musel ve spise mít, aby mohl v řízení pokračovat, stanoviskem však nebyl vázán. Změna spočívala právě v tom, že původní „stanovisko“ bylo změněno na „závazné stanovisko“. Dodatečně byly do tohoto zákona doplněny i § 9 b, 9c, 9d a 9 e. První z nich upravuje nakládání s uvedeným závazným stanoviskem v navazujícím řízení, pro které je závazné stanovisko závazným podkladem, ust. § 9c pak upravuje účast veřejnosti v navazujícím řízení, zejména její možnost uplatňovat k záměru, který je předmětem navazujícího řízení, své připomínky a případně se proti rozhodnutí správního orgánu odvolat, a to i v případě, že nebyla účastníkem řízení v prvním stupni. V § 9d zákon opravňuje „dotčenou veřejnost“ domáhat se zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní „zákonost“ (správně by snad mělo být „nezákonost“) tohoto rozhodnutí. V odst. 2 cit. § 9d pak zákon stanoví lhůtu, v níž musí soud rozhodnout o žalobě podané proti rozhodnutí v navazujícím řízení. Kromě toho soud žalobě přizná odkladný účinek nebo nařídí předběžné opatření, a to i bez návrhu, jestliže hrozí nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.

Konečně v ust. § 9e zákon upravuje režim tzv. „podporujících podpisových listin“, resp. stanoví náležitosti, které musí splňovat. Prostřednictvím těchto listin (jejich podpisem) mohly další osoby podpořit podání písemného

oznámení, kterým se dotčená veřejnost přihlašovala k účasti v navazujícím řízení, nebo odvolání proti rozhodnutí ve zjišťovacím řízení, že záměr nebo jeho změna nebudou podle zákona č. 101/2001 Sb. posuzovány, nebo odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení.

Institut posuzování vlivů však je zakotven i v samotném zákoně o ochraně přírody (z.č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů), a to v souvislosti se zvláštní ochranou těch částí přírody a krajiny, kterou jsou v režimu Natura 2000 – kategorie „evropsky významné lokality“ a ptačí oblasti“. Kromě toho zákon o ochraně přírody a krajiny ve svém § 67 ukládá investorům, resp. každému, kdo v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny zamýšlí uskutečnit závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody v jeho části druhé (přírody v režimu ustanovení tzv. „obecné ochrany“), v části třetí (v režimu zvlášť chráněných území) a v části páté (v režimu Natura 2000 – evropsky významné lokality a ptačí oblasti), předem zajistit na svůj náklad provedení přírodovědného průzkumu dotčených pozemků a písemné hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na rostliny a živočichy (dále jen „biologické hodnocení“), pokud o jeho nezbytnosti rozhodne orgán ochrany přírody příslušný k povolení zamýšleného zásahu.

Poslední novela stavebního zákona č. 225/2017 Sb. mj. změnila i text citovaného zákona. Doposud bylo uvedené ustanovení interpretováno tak, že se vztahuje na situace, kdy umístění zamýšleného záměru směřovalo do území, které bylo zcela dosud neprozkoumané, nebo chyběly aktuální informace, případně některé dílčí informace, které byly k dispozici, naznačovaly, že by, dovozováno z dosavadních informací o zamýšleném záměru, mohlo mít negativní důsledky na biotopy dotčeného území. Především ale šlo o záměr, který podle platných zákonů nepodléhal posuzování vlivů na životní prostředí a zdraví obyvatelstva. Nový text odst. 2 cit. paragrafu poslední novely však výslovně říká, že hodnocení popsané v odstavci 1 se použije jako součást posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud splňuje požadavky tohoto zákona. Za prvé z uvedeného textu není zřejmé, o kterém textu označením „tohoto“ zákona hovoří. Zda o zákonu o ochraně přírody anebo o zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud by šlo o druhý z uvedených,

pak by to ovšem znamenalo, že novela provedla další rozšíření působnosti zákona o posuzování vlivů na životní prostředí na další skupinu případů. Prostě by se postupovalo podle zákona č. 100/2001 Sb., s tím, že by se posuzování zahajovalo zjišťovacím řízením. Další rozdíl oproti obecnému posuzování záměrů by spočíval v tom, že příslušným vést proces posuzování by byl vždy orgán ochrany přírody, zatímco dosud to byl vždy byly vždy buď Ministerstvo životního prostředí nebo orgány kraje.

Tak bychom mohli pokračovat ve výčtu dalších ustanovení zákonů nejen již jmenovitě zmíněných, ale dlouhé řady dalších, jejichž ustanovení se na ochranu přírody v souvislosti se stavební činností v krajině více či méně dotýkají. Jak jsem uvedl již v úvodu, jde o téma, jehož zpracování by mohlo být obsahem početné řady rozsáhlých publikací. Proto se v závěru omezím již jen na jediný, zato již delší dobu velmi aktuální problém. A to tím spíš, že tento problém bude v budoucnu zřejmě ještě naléhavější.

Jde o to, že již po určitou dobu se v legislativě, jejíž oblastí právní regulace je stavební činnost, prosazuje snaha procesy, které souvisí se staveními činnostmi, zkrátit, resp. urychlit. Např. již výše zmiňovaná novela stavebního zákona zkracuje lhůty v procesu pořizování politiky územního rozvoje (viz § 33 odst. 3 a odst. 4), v případech řízení o aktualizaci zásad územního rozvoje, územního plánu nebo regulačního plánu zavádí dokonce zkrácené postupy při těchto procesech. Již dříve stavební zákon přinesl zjednodušené územní řízení, územní souhlas, společný územní souhlas a souhlas s ohlášením stavby. Poslední novela stavebního zákona (již výše několikrát zmíněná) rozšířila i již tak široký okruh staveb, které ke své realizaci nejen nevyžadují stavební povolení, ale stačí jejich pouhé ohlášení. A dokonce rozšířila i okruh případů staveb, jejich realizaci není třeba ani ohlašovat. Všechny tyto, a ještě řada dalších změn, k nimž ve stavebním zákoně, případně i v zákonech dalších, v posledních letech došlo, snad mohou tato řízení urychlit, ale za jakou cenu? Je zjevné, že když příslušné úřady nezvládají včas své úkoly, lze jen těžko očekávat, že je budou lépe zvládat v kratších lhůtách. Naopak. Budou mít méně času na to, aby se s každým případem důkladně seznámily a vytvořily si na něj správný právní názor. Ve zkrácených řízeních a zvláště při realizaci staveb pouze ohlašovaných jsou na tom sice časově lépe, ale zato se případům podrobněji nevěnují, takže po skutkové stránce

o takto realizovaných záměrech mají jen velmi zevrubné informace. V případech, kdy zákon nevyžaduje ani ohlášení, o těch neví vůbec nic, dokonce ani to, že se nějaké záměry realizují. Je zřejmé, že za těchto podmínek nebude ochrana dalších práv a zákonem chráněných zájmů dostatečná. A to platí i o právech, jejichž ochrana je současně i ochranou životního prostředí včetně přírodního životního prostředí. Zde je zkracování dílky procesů dosahováno i tím, že je často omezována i účast veřejnosti, zejména ekologických spolků.

Za pozornost stojí i skutečnost, že těmto zásahům do procesního práva, resp. té jeho části, která je aplikována v oblasti „stavebního práva“, a to zejména aplikovaného v souvislosti s dopadem na životní prostředí, nebyly provedeny žádné průzkumy, jejichž cízem by bylo zjistit skutečně na tyto procesy působící faktory a jejich dopad na délku těchto procesů a současně také na ochranu životního prostředí. Zvlášť by bylo třeba přihlédnout např. ke skutečnosti, že jednou z hlavních příčin toho, že realizace staveb neprobíhá dostatečně rychle, je i dlouhá léta trvající řešení majetkoprávních vztahů, zejména vztahů k pozemkům, na nichž mají být zamýšlené stavby umístěny.

Zatímní vrchol nepřiměřeného omezování ochrany zájmů přírody a krajiny v řízeních vedených podle stavebního zákona představuje již shora zmíněná novela stavebního zákona č. 225/2017. To bylo také důvodem pro členy akademických obcí právnických fakulty Univerzity Karlovy, Univerzity Masarykovy, Univerzity Palackého v Olomouci a Západočeské Univerzity v Plzni pro zpracování stanoviska k návrhu uvedené novely a jeho rozeslání členům senátu, předsedovi vlády, ministrům životního prostředí a pro místní rozvoj. Bohužel se tak stalo až poté, co poslanecká sněmovna již návrh novely schválila. Tato intervence však nakonec, jak o tom svědčí dosud konečné a ve Sbírce zákonů publikované znění uvedené novely stavebního zákona, však již úspěšná nebyla. Přesto bych kolegům-autorům stanoviska, aby, pokud dosud takový záměr sami nepřijali, aby stanovisko, třeba v podobě komentáře k novele, publikovali.

4 Závěr

Vzhledem k velké šíři problematiky, kterou zvolené téma v sobě zahrnuje, jsem se rozhodl zaměřit se jen na několik jeho základních aspektů. Všechny

ale směřují k problematice, která je již další dobu v českém prostředí aktuální. Jde o trvající snahy co nejvíce zkrátit, resp. zrychlit procesy souvisejícími se stavební činností, procesy územně plánovacími počínaje a procesy samotné stavební činnosti konče. Navíc nejde jen o krácení těchto procesů, ale v dokonce i postupným uváděním dalších a dalších případů stavebních činností, které stačí stavebnímu úřadu jen nahlásit anebo dokonce ani to ne, a ty jsou pak realizovány bez vědomí stavebních úřadů. Přitom životní prostředí, a příroda je stále jednou z jeho nejcennější součástí, je jednou z nejvyšších hodnot, na jejíž příznivý stav má každý i Listinou základních práv zaručené právo, dokonce s předností před jinými, také základními, právy. Jeho ochrana musí být proto zajištěna i před negativními důsledky stavebních činností. Řešení, která navrhuji a schvalují české zákonodárné orgány, jsou však často s touto povinností v rozporu.

Přitom čl. 7 Ústavy České republiky ukládá státu povinnost dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a o ochranu přírodního bohatství. Když zde Ústava hovoří o státu, má současně na mysli především všechny státní orgány, a tedy i parlament. V posledních letech jím schvalované zákony však plnění této povinnosti parlamentem nepotvrzují. Totéž, jenom s tím rozdílem, že již jednají „s požehnáním“ zákonodárce, činí státní orgány, které rozhodují v procesech týkajících se stavebních činností. Zejména poslední novela stavebního zákona z června r. 2017 je toho důkazem.

Literature

JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*. Masarykova univerzita, 2016, 715 s. ISBN 978-80-210-8366-0.

Contact – e-mail

milan.pekarek@law.muni.cz

OCHRANA PŘÍRODY A MYSLIVOST PODLE POLSKÉHO PRÁVA

Wojciech Radecki

Oddělení práva ochrany životního prostředí, Ústav právních věd Polské akademie věd, Polsko

Abstract in original language

Zákon o mysliveckém právu, který byl přijat 13. října 1995, uznává myslivost jako nedílnou součást ochrany přírody. Na příkladech péče o vhodné životní podmínky zvěře, boje proti pytláctví, eliminace cizích invazních druhů se podává, že uvedená deklarace není jen mottem, ale že vyjadřuje podstatu soudobé myslivosti a mysliveckého hospodaření.

Keywords in original language

Myslivost; myslivecké hospodaření; zvěř; ochrana přírody; ochrana životního prostředí.

Abstract

The Act passed on 13th October 1995 – Hunting Law recognizes hunting as a component of the nature environmental protection. On the examples of care on condition of games life, struggle against poaching, elimination of alien species it may be provided, that this declaration is not only motto, but shows an essence of the contemporary hunting and hunting economy.

Keywords

Hunting; Game; Hunting Economy; Nature Protection; Environmental Protection.

1 Úvod

Moderní polské myslivecké zákonodárství prošlo cestu čtyř etap určených následujícími normativními akty:

1. nařízením (zákonné povahy) Prezidenta Polska ze 3. prosince 1927 o mysliveckém právu,¹

¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 3. 12. 1927 o prawie łowieckim (DzU č. 110, pozn. 934).

2. dekretem Rady ministrů, schváleném Státní radou, z 29. října 1952 o mysliveckém právu,²
3. zákonem ze 17. června 1959 o chovu, ochraně zvěře a mysliveckém právu,³
4. platným zákonem z 13. října 1995 – Myslivecké právo.⁴

Ústřední pojmovou kategorií podle předválečného nařízení byl lov definovaný v čl. 2 jako přivlastnění zvěře a jejích užitečných částí a plodů, stopování, stíhání a lovení zvěře, její střílení a jiné obdobné činnosti směřující k jejímu přivlastnění. Ustanovení nařízení se zaměřovala k lovu, který podle čl. 4 byl spojen s vlastnictvím pozemku a patřil k vlastníkovu pozemku.

Nařízení platilo v meziválečném období a v prvních letech Lidového Polska, posléze bylo nahrazeno nejprve dekretem z roku 1952, později zákonem z roku 1959. Dekret a zákon byly založeny na stejné koncepci, jejíž podstatou bylo odtržení práva k lovu od vlastnictví pozemku. Nejzřetelnějším vyjádřením této koncepce bylo v čl. 2 zákona z roku 1959 prohlášení zvěře volně žijící za státní vlastnictví. Dekret zavedl a zákon potvrdil čtyři nejpodstatnější pojmové kategorie, které uvádím podle zákona z roku 1959:

- myslivost znamenala plánovité obhospodařování zvěře v souladu s potřebami národního hospodářství a požadavky ochrany přírody,
- hospodaření se zvěří probíhalo na základě schváleného chovatelského plánu a zahrnovalo chov a ochranu zvěře, lov a uvedení ulovené zvěře na hospodářský trh,
- chovem bylo třeba rozumět plánovité řízení rozvoje zvěře,
- lov byl definován jako stopování, stíhání, střílení a lovení dovolenými způsoby živé zvěře, směřující k jejímu přivlastnění, a to s výhradou, že uvedené činnosti v ohrazených oborech, národních parcích a některých přírodních rezervacích nejsou lovem ve smyslu zákona.

Jedním z nejdůležitějších řešení zavedených nejprve dekretem z roku 1952 a následně zákonem z roku 1959 bylo předání mysliveckého hospodářství do gesce jen jediné myslivecké organizace, kterou byl a je Polský myslivecký

² Dekret Rady Ministrów, zatwierdzony przez Radę Państwa, z 29. 10. 1952 o prawie łowieckim (DzU č. 44, pozn. 300).

³ Ustawa z 17. 6. 1959 o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (úplný text DzU 1973, č. 33, pozn. 197).

⁴ Ustawa z 13. 10. 1995 – Prawo łowieckie (úplný text DzU 2017, pozn. 1295).

svaz, zřízený v roce 1952 namísto několika organizací již dříve existujících, a také učinění práva lovit závislým v podstatě na členství v Polském mysliveckém svazu.

Posléze na začátku procesu transformace státního zřízení na přelomu 80. a 90. let minulého století vzplanul v Polsku spor o místo myslivosti a mysliveckého práva v nových politických, společenských, hospodářských a právních podmínkách. Propozice byly různé, uvažovalo se i o návratu k meziválečným řešením a opětovného spojení myslivosti a lovu s vlastnictvím pozemku. Nakonec však zvítězila koncepce udržitelných principů vypracovaných v letech 1952 a 1959, ale s nesrovnatelně větším důrazem na ochranné prvky. Bylo to pochopitelné, jestliže zvážíme, že nikdo v roce 1952 či v roce 1959 nesnil o významu, jaký získala na přelomu 60. a 70. let minulého století otázka ochrany životního prostředí, označovaného tehdy často jako přírodní prostředí. V Polsku třemi nejdůležitějšími právními kroky v tomto směru byly:

- novelizace Ústavy, uskutečněná v únoru 1976, která určila přírodní prostředí jako všennárodní dobro, a zajištění jeho ochrany a racionální tvorby uznala za úkol státu (čl. 12 odst. 2 Ústavy Polské lidové republiky z roku 1952). Také zavedla právo občanů požívat hodnoty přírodního prostředí a občanskou povinnost jeho ochrany (čl. 71 Ústavy Polské lidové republiky z roku 1952),
- přijetí zákona o ochraně a tvorbě životního prostředí⁵ dne 31. ledna 1980,
- přiznání zvláštního významu ochraně životního prostředí během jednání Kulatého stolu na jaře 1989, což přineslo mj. schválení nového zákona o ochraně přírody⁶ dne 16. října 1991.

Dále je třeba zmínit dále i mezinárodní kontext reprezentovaný především přijetím Konvence o biologické rozmanitosti, která byla přijata 5. června 1992 v Rio de Janeiro⁷ a jež je považována za průlom na úseku ochrany přírody ve smyslu přechodu od ochrany částí přírody k ochraně přírody jako celku.

⁵ Ustawa z 31. 1. 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska (DzU č. 3, pozn. 6; pozdější úplný text DzU 1994, č. 49, pozn. 196).

⁶ Ustawa z 16. 10. 1991 o ochronie przyrody (DzU č. 114, pozn. 492; pozdější úplný text DzU 2001, č. 99, pozn. 1079).

⁷ Polský text DzU 2002 č. 184, pozn. 1532.

Od výše uvedeného národního a mezinárodního kontextu se odvíjejí tři důležité normy platného Mysliveckého práva z 13. října 1995:

- vymezení myslivosti jako elementu ochrany přírodního prostředí představujícího ochranu zvěře a hospodaření s jejími zdroji v souladu s principy ekologie a zásadami racionálního zemědělského, lesního a rybářského hospodaření (čl. 1),
- uznání volně žijící zvěře za všenárodní dobro (zřejmý odraz zrušeného čl. 12 odst. 2 Ústavy Polské lidové republiky z roku 1952 v znění z roku 1976) a udržení zásady, že je vlastnictvím státu (čl. 2),
- určení účelů myslivosti (čl. 3), k nimž se řadí:
 1. ochrana a zachování rozmanitosti populací zvěře a racionální hospodaření se zvěří,
 2. ochrana a tvorba přírodního prostředí ve prospěch zlepšení podmínek existence zvěře,
 3. podpora co nejlepší kondice jedinců a kvality trofejí a příslušné početnosti populací jednotlivých druhů zvěře při udržení rovnováhy přírodního prostředí,
 4. naplňování společenských potřeb na úseku výkonu myslivosti, pěstování tradic a šíření myslivecké etiky a kultury.

Jestliže srovnáme tuto právní úpravu s tím, co bylo o myslivosti stanoveno v ustanoveních dekretu z roku 1952 a zákona z roku 1959, zpozorujeme několik důležitých rozdílů:

- primo, zatímco podle dekretu z roku 1952 a zákona z roku 1959 myslivost byla především hospodářskou činností, pak myslivost podle platného zákona z roku 1995 je považována především za ochrannou činnost,
- secundo, dekret z roku 1952 a zákon z roku 1959 přikazovaly myslivost vykonávat v souladu s požadavky ochrany přírody, ale tyto požadavky měly jakousi „vnější“ povahu vůči myslivosti, zatímco podle platného zákona z roku 1995 je myslivost situovaná „uvnitř“ ochrany přírodního prostředí a je uznávána jako element jeho ochrany,
- tertio, zákonodárce, vymezujíc v platném zákoně z roku 1995 účely myslivosti, sáhl k terminologii používané v nejvýznamnějších

ochranářských zákonech, (což nebylo ani v dekretu z roku 1952, ani v zákoně z roku 1959). Jednalo se zejména o termíny:

- rozmanitost, což není nic jiného než biologická rozmanitost ve smyslu Konvence o biologické rozmanitosti,
- přírodní prostředí, což je podle definice obsažené v čl. 5 bod 20 zákona o ochraně přírody⁸ ze 16. dubna 2004 krajina spolu s přírodními výtvyry neživé přírody a přírodními a přetvořenými stanovišti spolu s rostlinami, živočichy a houbami v nich se vyskytujícími,
- rovnováha přírodního prostředí není nic jiného než přírodní rovnováha ve smyslu čl. 3 bod 32 zákona Právo ochrany životního prostředí⁹ z 27. dubna 2001, což je stav, ve kterém na určeném území existuje rovnováha ve vzájemném působení člověka, částí živé přírody a soustavy sídlištních podmínek neživé přírody.

Tolik o ideových základech platného mysliveckého práva. Je třeba ještě doplnit, že myslivost je prováděna v honitbách, tj. v územích o celkovém povrchu ne menším než 3000 ha (pouze výjimečně je možné se souhlasem Ministra životního prostředí tvořit menší honitby). Rozdělení území státu na honitby je v kompetenci vojvodských sněmů (samosprávy). Honitby jsou propachtovány mysliveckým kroužkům - organizačním jednotkám Polského mysliveckého svazu s právní subjektivitou - s výjimkou honiteb vyloučených z propachtování a určených pro střediska chovu zvěře.

2 Myslivecké právo v právním systému ochrany životního prostředí

Podstatný ochranný zákon, kterým je zákon z 27. dubna 2001 – Právo ochrany životního prostředí, vymezuje zásady ochrany životního prostředí a podmínky využívání jeho zdrojů, se zřetelem na požadavky udržitelného rozvoje. Titul II tohoto zákona „Ochrana zdrojů životního prostředí“ v čl. 81 odst. 1 stanoví, že ochrana přírodních zdrojů je uskutečňovaná na základě zákona (tj. zákona – Právo ochrany životního prostředí) a zvláštních předpisů. Pokud jde o samotný zákon – Právo ochrany životního prostředí, pak velký význam je třeba připsat směrným normám obsaženým v oddílu VIII

⁸ Ustawa z 16. 4. 2004 o ochronie przyrody (úplný text DzU 2016, pozn. 2134).

⁹ Ustawa z 27. 4. 2001 – Prawo ochrony środowiska (úplný text DzU 2017, pozn. 519).

„Ochrana zvířat a rostlin“ jeho titulu II. Samozřejmě v kategorii „zvířata“ se nachází také „zvěř“ ve smyslu mysliveckého práva, a tudíž pravidla týkající se obecně ochrany zvířat se vztahují také na ochranu zvěře. Z čl. 127 Práva ochrany životního prostředí vyplývá, že obecné účely vymezené jako zachování biologické rozmanitosti a udržení přírodní rovnováhy, vytváření podmínek řádného vývoje a optimálního plnění biologické funkce zvířat v životním prostředí či předcházení nebo omezení negativních působení majících vliv na zvířata jsou realizovány mj. omezením možnosti získávání volně žijících zvířat, znovuvytvářením populací zvířat a zajištění reprodukce volně žijících zvířat, zalesňováním, osazováním stromů nebo vytváření skupin rostlin, pokud jde o potřeby zvířat.

Vrátím se k čl. 81 Práva ochrany životního prostředí. Je třeba uvést, že podle jeho odst. 4 bod 3 zvláštní zásady ochrany volně žijících zvířat určují – vedle předpisů o rybářství a o mořském rybolovu – předpisy zákona Myslivecké právo. Pokud bereme v úvahu obecně přijímané rozdělení právní materie ochrany životního prostředí mezi obecnou část a zvláštní část, které se v Polsku označují jako sektorové úpravy, myslivecké regulace se nacházejí v rámci užitkové ochrany zdrojů biosféry.¹⁰

V tak pojaté části práva ochrany životního prostředí se prolínají úpravy týkající se jak užívání zdrojů zvěře, tak úpravy na jejich ochranu; v dnešní realitě užívání bez ochrany není možné, a ochrana bez užívání by byla v rozporu s mnohasetletou podstatou myslivosti.

3 Právní ochrana zvířat

Zvířata a v jejich rámci zvěř, patří ke kategorii obnovitelných přírodních zdrojů, které – jako všechny ostatní přírodní zdroje – vyžadují ochranu zajišťovanou také právními předpisy, mezi něž vedle již uvedených právních úprav obsažených v zákonu Právo ochrany životního prostředí a v zákonu o ochraně přírody patří i ustanovení zákona na ochranu zvířat¹¹ z 21. srpna 1997. Na základě těchto předpisů je možné rozlišit dva modely ochrany. Prvním je druhová ochrana, která je právní formou ochrany

¹⁰ MILKOWSKA-REBOWSKA, J. Korzystanie z zasobów zwierzyny łownej, In: GÓRSKI, M. (ed.). *Pravo ochrony środowiska*. Warszawa, 2014, s. 596–603.

¹¹ Ustawa z 21. 8. 1997 o ochronie zwierząt (úplný text DzU 2013, pozn. 856).

přírody ve smyslu čl. 6 odst. 1 bod 10 a podrobnějších pravidel čl. 46-60 zákona o ochraně přírody a ustanovení prováděcího nařízení Ministra životního prostředí ze 16. prosince 2016 o druhové ochraně zvířat.¹² To je nejdále jdoucí ochrana, jejíž podstatou jsou zákazy zabíjet, mrzačit, odchytávat zvířata, ničit podmínky jejich života apod. Z těchto zákazů je možné odstoupit pouze za podmínek určených obecně normativním aktem nebo individuálně správním rozhodnutím. Na protilehlém pólu se nachází obecná ochrana, která přísluší veškerému zvířectvu a jejímž základem je na jedné straně čl. 125 zákona o ochraně přírody, podle něhož zabít jakýchkoli zvířat nezahrnutých do jiných forem ochrany přírody je obecně zakázané, ledaže přichází v úvahu některá z deseti výjimek tímto ustanovením určených, a na druhé straně čl. 6 odst. 1 zákona na ochranu zvířat, podle něhož zabít obratlovce je obecně zakázané, ledaže přichází v úvahu některá z devíti výjimek tímto ustanovením určených. Mezi výjimkami čl. 125 bod 3 zákona o ochraně přírody uvádí racionální hospodaření a čl. 6 odst. 1 bod 1 uvádí přímo lov, odstřel a omezení populace zvěře. Dva seznamy výjimek vytvářejí podstatu pro odlišení přechodného stupně ochrany zvířat, který je možné nazývat jako užitková ochrana, jež vůči zvěři má formu myslivecké ochrany. Její podstatou je přísná reglementace podmínek získávání zvěře, včetně vymezení dob hájení pro jednotlivé druhy zvěře.

Toto dělení ochranných modelů se ještě komplikuje kategorií humánní ochrany, tj. ochrany zvířat před týráním. Tato ochrana již má absolutní povahu: čl. 6 odst. 1 zákona na ochranu zvířat zakazuje týrání a čl. 6 odst. 2 definuje pojem týrání. Ze zákazu týrání zvířat neexistuje žádná výjimka. Je třeba zdůraznit, že humánní ochrana se vztahuje na veškerá zvířata (včetně druhově chráněných) a zvěř.

Jestliže pozorujeme rozvoj polských mysliveckých úprav od nařízení z roku 1927 do současně platného právního stavu, vidíme postupný, nicméně zřejmý přesun těžiště ochrany zvířat od myslivecké ochrany k druhové ochraně. Seznam zvěře je systematicky zkracovaný a podle platného nařízení

¹² Rozporządzenie Ministra Środowiska z 16. 12. 2016 w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (DzU pozn. 2183).

Ministra životního prostředí z 11. března 2005 o seznamu druhů zvěře¹³ seznam zahrnuje už pouze následující druhy:

- pět druhů spárkaté zvěře: los evropský, jelen evropský, jelen sika, daněk skvrnitý, srnec obecný,
- prase divoké a muflon,
- devět druhů dravců: liška obecná, psík mývalovitý, jezevec lesní, kuna lesní, kuna skalní, norek americký, tchoř tmavý, mýval severní a šakal zlatý, ale ten poslední až od 1. března 2019,
- ondatra pižmová, zajíc polní, králík divoký,
- jeřábek lesní, bažant, koroptev polní,
- tři druhy hus: husa velká, husa polní, husa běločelá,
- čtyři druhy kachen: kachna divoká, čírka obecná, polák obecný, polák chocholačka,
- holub hřivnáč, sluka lesní, lyska černá.

V seznamu zvěře už nejsou druhy, které ještě nedávno byly předmětem obhospodařování lovem; jako příklady uvádím následující druhy: vlk, rys, vydra, tetřev hlušec, tetřev obecný; tyto druhy jsou dnes druhově chráněné.

Přírodovědci poukazují na to, že druhová ochrana, myslivecká ochrana a rybářská ochrana jsou tři doplňující se části, které jsou obsaženy v pojetí druhové ochrany sensu lato s diferencovaným stupněm restriktce a ochranné váhy.¹⁴

Není zřejmé, zda druhová ochrana je pro některá zvířata skutečně „lepší“ než myslivecká ochrana. Posloužím s příkladem ochrany kamzíků v Tatrách v druhé polovině 19. století. Na polské (přesně – haličské) straně Tater byl kamzík od 1869 roku druhově chráněný se zákazem lovu, zatímco na slovenské (přesně – maďarské) straně Tater byl předmětem myslivecké ochrany s povolením lovu mimo dobu hájení. Přinejmenším z kvantifikačního hlediska byl stav slovenských kamzíků lepší než polských.

Je mnoho pravdy ve zjištění, že účinnou ochranu zvěře může zajistit jenom lovec jsoucí zároveň chovatelem. Pochybená by byla námitka, že lovci pečují o zvěř proto, aby měli co lovit. Tak to skutečně je, ale co by z toho mělo

¹³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 11. 3. 2005 w sprawie ustalenia listu gatunków zwierząt łownych (DzU č. 45, pozn. 433).

¹⁴ GŁOWACIŃSKI, Z. A. Zwierzęta chronione w Polsce. *Przyroda Polska*, 1996, č. 8, s. 26.

vyplývat? Kdyby nemohli lovit, pak z jakého vlastně důvodu by měli pečovat o zvěř? Zákaz lovu, o němž se zdá některým poněkud „šléným“ ekologům by v dnešní realitě znamenal rozsudek pro zvěř, jejíž degradace by byla pouze otázkou času.

4 Myslivecké hospodaření

Mysliveckým hospodařením se podle čl. 4 odst. 1 zákona o mysliveckém právu rozumí činnosti na úseku ochrany, chovu a získávání zvěře. Myslivecké hospodaření vedou v honitbách jejich pachtýři nebo správci (čl. 8 odst. 1) na základě zásad určených zákonem podle ročních mysliveckých plánů a mnohaletých chovatelských mysliveckých plánů (čl. 8 odst. 3). Zvláštní význam pro pochopení současné myslivosti má čl. 11 předmětného zákona, podle nějž myslivost je realizována v souladu se základními principy užívání zemědělských, lesních a rybářských pozemků za podmínek stálého zlepšování životního prostředí zvěře (čl. 11 odst. 1), a hospodaření populacemi zvěře podle čl. 11 odst. 2 vyžaduje zejména:

1. tvorbu trvalých i dočasných úkrytů pro zvěř (lesy, dřeviny, remízky, úkryty líhňových míst),
2. obohacení přirozené potravy pro zvěř v lesích,
3. vytváření nových a udržení stávajících přirozených vodních nádrží, včetně jejich rekonstrukce,
4. racionální používání chemických přípravků v zemědělství a v lesnictví,
5. použití agrotechnických lhůt a technik, které neohrožují výskyt zvěře na daném území,
6. udržení ekologických tahů pro zvěř,
7. zachování vhodné věkové a pohlavní skladby a početnosti populací zvěře pro zajištění rovnováhy ekosystémů a realizace hlavních hospodářských účelů v zemědělství, lesnictví a rybářství,
8. ochrana zvěře před ohrožením působeným motorovými vozidly na státních a vojvodských pozemních komunikacích.

Smysl moderní myslivosti nejlépe vyjadřuje čl. 11 odst. 3 zákona, podle kterého pachtýři a správci honiteb a také orgány místní samosprávy a nadlesní Státního lesního hospodářství – Státní lesy spolupracují ve věcech obhospodářování honiteb, zejména na úseku ochrany a chovu zvěře. Vyplyvá z něj, že ochrana a chov zvěře není pouze věcí pachtýřů a správců honiteb, včetně lovců, ale také orgánů samosprávy a lesní správy. Takovým možná nejzřetelnějším příkladem, o co jde v čl. 11 odst. 3, je vydávání povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les, což je v kompetenci orgánu místní samosprávy (fojt, primátor, prezident města). Mám na mysli situace, kdy povolení žádá zemědělec, který chce pokácet dřeviny rostoucí uprostřed pole. Orgán projednávající žádost je povinen brát v potaz také to, že dřeviny jsou místem úkrytu živočichů, a se zřetelem k tomu se může zdržet neuváženého vydávání povolení.

Myslivci však nemohou počítat pouze s dobrou vůlí orgánu a jeho pochopením podstaty myslivosti. Jsou povinni využít možnosti, jaké jim dává právo, zejména zákon z 14. června 1960 – Kodex správního řízení.¹⁵ Polský myslivecký svaz jako celek a také jeho jednotky, včetně myslivecké kroužky, jsou společenskými organizacemi ve smyslu čl. 5 § 2 bod 5 Kodexu správního řízení. Přísluší jim tedy oprávnění, jež kodex uděluje všem společenským organizacím. Mám na mysli především čl. 31 tohoto kodexu, podle kterého společenská organizace může ve věci týkající se jiné osoby vystoupit s žádostí o:

1. zahájení řízení,
2. připuštění k účasti v řízení,

pokud je to opodstatněné ve stanovách vymezenými účely této organizace a je to ve prospěch veřejného zájmu.

Jestliže předmětem řízení je žádost o povolení ke kácení dřevin, které jsou úkrytem pro zvěř, pak vymezení účelu činnosti Polského mysliveckého svazu podle stanov opodstatňuje žádost mysliveckého kroužku podílet se na řízení, a o tom, že řízení bylo zahájeno, se myslivecký kroužek může dozvědět z webových stránek obecního úřadu. O možnosti podílet se na řízení rozhoduje sice orgán, který hodnotí, zda je to ve veřejném zájmu, ale jestliže orgán

¹⁵ Ustawa z 14. 6. 1960 – Kodeks postępowania administracyjnego (úplný text DzU 2017 pozn. 1257).

odmítne žádosti o účast, myslivecký kroužek může podat odvolání a potom žalobu ke správnímu soudu. Myslivecký kroužek připuštěný do řízení má všechna práva účastníka řízení, může předkládat argumenty proti kácení dřevin, a jestliže organ vydá povolení, může podat odvolání proti rozhodnutí a potom soudní správní žalobu.

Vím, že v myslivosti jde především o organickou práci zřizování nebo podporování takových činností, jako je tvorba úkrytů, remízků apod., ale chtěl bych zdůraznit také právní možnosti.

Posloužil jsem příkladem povolení ke kácení dřevin, ale obdobných situací může být víc. Jiným příkladem je správní řízení vedoucí ke stavebnímu povolení, jehož realizace má zlikvidovat vodní „očko“ velice užitečné pro zvěř. Aktivita mysliveckých kroužků by mohla sehrát významnou roli při obraně proti jeho likvidaci.

V následujících částech mého příspěvku bych chtěl pojednat několik vybraných otázek o myslivosti jako elementu ochrany přírodního prostředí:

- řízení populace zvěře,
- zabraňování pytláctví,
- eliminace nepůvodních druhů zvířat,
- potlačování toulavých psů a koček v honitbách.

5 Řízení populací zvěře

Právním základem managementu zvěře jsou předpisy o mysliveckém plánování zahrnující roční myslivecké plány a mnohaleté myslivecké chovatelské plány, které jsou předmětem čl. 8 zákona – Myslivecké právo a prováděcího nařízení Ministra životního prostředí z 13. listopadu 2007 o ročních mysliveckých plánech a mnohaletých mysliveckých chovatelských plánech,¹⁶ a také zásady selekce jak individuální, tak populační. Činnosti směřují k účelu udržení přírodní rovnováhy a biologické rozmanitosti; to je možné ukázat mj. na příkladech větší exploatace prasete divokého, což v podstatě má zabránit jejich nadměrnému přírůstku, jež ohrožuje přírodní rovnováhu. Jiným příkladem je zintenzivnění lovu lišek obecných, což může mít vliv na lepší stav koroptví, což v důsledku slouží biologické rozmanitosti.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 13. 11. 2007 w sprawie rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych (DzU č. 221, pozn. 1646).

6 Zabraňování pytláctví

Pojem pytláctví je používán již několik století, v platné právní úpravě se jím rozumí podle čl. 4 odst. 3 zákona – Myslivecké právo činnosti směřující k získání zvěře způsobem, který není lovem nebo je prováděn v rozporu s podmínkami legálního lovu.

Pozorujíc přeměny polského mysliveckého práva vidíme postupné zpřísnění předpisů, týkajících se pytláctví. V platném právním stavu je třeba poukázat zejména na trestný čin podle čl. 52 bod 1 Mysliveckého práva, kterého se dopustí ten, kdo hromadí, má v držení, uschovává nebo uvádí na trh nástroje a zařízení předurčené k pytláctví (sankcí je pokuta, omezení svobody nebo odnětí svobody až na jeden rok), a také na typické trestné činy pytláctví podle čl. 53 Mysliveckého práva (sankcí je odnětí svobody až na 5 let), mezi nimi lov neoprávněného k lovu (čl. 53 bod 4), lov v době hájení (čl. 53 bod 3), získávání zvěře nedovolenými prostředky nebo zakázanými metodami (čl. 53 bod 5).

Orgány trestního stíhání a soudy získaly vhodné nástroje umožňující dostatečně přísné trestání pytláků. Ale zásadně chybné by bylo mínění, že postupné zpřísnění trestů za pytláctví umožní proti němu účinně bojovat. Pytláctví bylo, je a bude, protože vždy doprovázelo, doprovází a bude doprovázet myslivost. Samotnými tresty, dokonce i těmi nejprísnejšími, není možné mu zabránit. Byly doby, že za pytláctví hrozil trest smrti. Je známo, že to nepřineslo požadovaného efektu, a ani nemohlo přinést. Je proto třeba zanechat fantazie, že zlikvidujeme pytláctví, a úsilí nasměřovat na omezení jeho rozsahu, a podle možností na jeho předcházení. Velkou roli zde hrají lovci. Velkou chybou by byl předpoklad, že pytláctvím se má zabývat Státní myslivecká stráž, policie, prokuratura a soud, a že lovci se o to nemají starat. Tak to není. Samotná přítomnost lovců v lesních a polních honitbách v určitém stupni odstrašuje pytláky a je jedním ze způsobů, jak zabraňovat pytláctví. Doplním ještě otázku snímání ok, což je velmi důležité opatření proti účinkům pytláctví. Někdy se v mysliveckých časopisech můžeme setkat s názorem, že jestliže lovec snímá oka, tak se stává majitelem ok, a to je trestný čin podle čl. 52 bod 1 Mysliveckého práva. Samozřejmě je to názor čistě absurdní.

Bohužel soudy podceňují společenskou škodlivost pytláctví, ale to už je věc soudů. Schématické „podmíněné odnětí svobody na půl roku a nepatrná pokuta“ – to je výsměch spravedlnosti. Trestání musí být značně přísnější.

7 Eliminace nepůvodních druhů zvířat

Významným ohrožením biologické rovnováhy je zavádění cizích, zejména invazních druhů, které jsou konkurencí pro původní druhy. Polský zákonodárce se tomu snaží zabránit, vyjádřením čehož je čl. 120 zákona o ochraně přírody, jenž:

- zakazuje zavádět do přírodního prostředí a přemísťovat v něm rostliny, zvířata nebo houby cizích druhů (čl. 120 odst. 1),
- činí dovoz cizích druhů, které v případě uvolnění do přírodního prostředí mohou ohrozit původní druhy nebo přírodní stanoviště, ze zahraničí, a také držení, chov, rozmnožování, nabízení k prodeji a přenechání cizích druhů závislým na povolení Hlavního ředitele ochrany životního prostředí nebo regionálního ředitele ochrany životního prostředí (čl. 120 odst. 2),
- zavazuje Ministra životního prostředí ke stanovení seznamu rostlin, zvířat a hub cizích druhů, které v případě uvolnění do přírodního prostředí mohou ohrozit původní druhy nebo přírodní stanoviště (čl. 120 odst. 2f).

Na základě tohoto posledního ustanovení Ministr životního prostředí vydal 9. září 2011 nařízení o seznamu rostlin a zvířat, které v případě uvolnění do přírodního prostředí mohou ohrozit původní druhy nebo přírodní stanoviště.¹⁷

Pokud jde o zvířata, seznam obsahuje dva druhy, které v Polsku jsou zařazeny mezi zvěře:

1. jelen sika, pro něhož Ministr životního prostředí nařízením z 16. března 2005 určujícím dobu lovu vymezil dobu lovu¹⁸ od 1. října do 15. ledna, což znamená, že od 16. ledna do 30. září jelen sika má dobu hájení,

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9. 9. 2011 w sprawie listy roślin i zwierząt gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym (DzU č. 210, pozn. 1260).

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 16. 3. 2005 w sprawie określenia okresów polowań na zwierzęta łowne (DzU č. 48, pozn. 459).

2. mýval severní, jenž nemá dobu hájení, ale spolu s norkem americkým a psíkem mývalovitým (dva poslední druhy nejsou na seznamu nařízení z 9. září 2011) jsou zvěří, avšak bez doby hájení, ale zvěří, což znamená, že jim přísluší myslivecká ochrana ve smyslu zákona – Myslivecké právo.

Není tedy důvodu k tvrzení, že polský zákonodárce zavedl povinnost eliminovat cizí druhy, jako je mýval severní, norek americký a psík mývalovitý. Dovoluje pouze jejich lov, ale s dodržением všech (s výjimkou doby hájení) zásad spojených s lovem.

8 Potlačování toulavých psů a koček v honitbách

Důležitým ohrožením zvířat, nejen zvěře, ale také živočichů druhově chráněných jsou toulaví psi (často zdivočelí) a kočky v honitbách. Možnost jejich potlačování (za určitých podmínek) byla zavedena nařízením z roku 1927 a dekretem z roku 1952. Ještě dál zašel zákonodárce v mysliveckém zákonu z roku 1959, kterého čl. 23 zavazoval osoby oprávněné k lovu, tehdejší Občanskou milici, loveckou stráž, zaměstnance státních lesů a oprávněné zaměstnance státních zemědělských hospodářství ke střelení psů a koček potulujících se v honitbách. Takové řešení však nebylo platným mysliveckým zákonem z roku 1995 převzato.

Tato mezera trvala až do roku 2002, kdy zákon na ochranu zvířat byl doplněn článkem 33a, který v odstavci 3 stanovil, že zdivočelé psy a kočky pobývající mimo péči člověka v honitbách ve vzdálenosti větší než 200 m od bytových staveb, ohrožující volně žijící zvířata včetně zvěře, mohou potlačovat pachtýři nebo správci honiteb. Bylo to řešení promyšlené a vyvažované, a předpoklady potlačování byly dostatečně přísné:

1. stav zdivočení psa nebo kočky; sice byl to neurčitý pojem, ale srozumitelný pro většinu etických myslivců,
2. pobývání bez péče a dozoru člověka ve vzdálenosti větší než 200 m od bytových staveb,
3. ohrožení volně žijících zvířat, včetně zvěře.

Tato úprava byla namířena na pachtýře a správce honiteb, kterými jsou myslivecké kroužky (pachtýři) nebo organizační jednotky vedoucího střediska chovu zvěře (správce). Hlavní správa Polského mysliveckého svazu vydala

9. září 2002 nařízení ve věci realizace některých předpisů zákona na ochranu zvířat,¹⁹ kterým zavázala správy mysliveckých kroužků k úpravě potlačování toulavých psů a koček v honitbách formou usnesení.

Zkoncentrovaný útok hysterických obhájců psů a koček vedl v roce 2011 k novelizaci odstavce 3 v čl. 33a zákona na ochranu zvířat, který získal následující znění:

Čl. 33a. (...) 3. Pachytýř nebo správce honitby může dělat činnosti, předcházející toulání se psů v honitbách přes:

- 1) poučení vlastníka psa o povinnosti kontroly nad zvířetem,*
- 2) odlovení psa a předání ho vlastníkovi a pokud určení této osoby není možné, předání psa útulku pro zvířata; odlovení a předání psa je na náklady vlastníka.*

Toto ustanovení vyžaduje nejostřejší kritiku. Zákonodárce omezil úpravu na psy, nikoli kočky; nikdo neví proč. Ale nejdůležitější je to, že čl. 33a odst. 1 bod 1 zesměšňuje zákonodárce, a bod 2 vykazuje jeho bezmyšlenkovitost, protože hlavním problémem jsou toulaví psi, jejichž vlastníka není možné určit.

Jak to obvykle bývá, praxe si našla řešení v čl. 6 odst. 1 bod 5 zákona na ochranu zvířat, který do zákazu zabíjení zvířat zavádí výjimku dovolující eliminaci jedinců přímo ohrožujících lidí nebo jiná zvířata, jestliže není možný jiný způsob odstranění ohrožení. Ukazuje se, že lovec může střílet psa pronásledujícího srnce, dokonce i když tento pes není zdivočelý, má svého pečovatele, který ho právě pustil z vodítka, a případ se stal ve vzdálenosti menší než 200 m od bytové zástavby. „Šlechetné“ intence obhájců psů se obrátily proti nim, protože situace psů je horší, než byla v období platnosti čl. 33a odst. 3 zákona na ochranu zvířat ve znění před novelizací z roku 2011.

Otázka je velmi delikátní. Z toho, že je do psa pronásledujícího zvěř možno střílet, nevyplyvá, že střílet je třeba. Podmínkou legality výstřelu jsou přímé ohrožení zvěře a nedostatek jiné možnosti odstranění ohrožení; tyto mají být přísně dodržovány. Rozhodně je třeba se postavit proti názoru, že když čl. 166 zákoníku o přestupcích²⁰ obsahuje skutkovou podstatu přestupku puštění psa volně do lesa (mimo činností spojených s lovem) se sankcí pokuty do 5000 zlotých (asi 1250 €) nebo důtky, tak lovec, který vidí psa běhajícího

¹⁹ *Łowiec Polski*, 2002, č. 10, s. 5.

²⁰ Ustawa z 20. 5. 1971 – Kodeks wykroczeń (úplný text DzU 2015, pozn. 1094).

volně po lese, jej může zastřelit, protože jeho vlastník nebo pečovatel se dopustil přestupku. Tak tomu není. Ani lovec, ani člen Státní myslivecké strážce, ani lesní strážník si nemůže uzurpovat oprávnění jakéhosi „potrestání“ člověka, který se dopustil přestupku, zastřelením jeho psa. Je pravdou, že vlastník nebo chovatel psa má být potrestán, ale soudem nebo orgánem blokového řízení za přestupek podle čl. 166 zákoníku o přestupcích pokutou nebo důtkou, nikoli ztrátou psa, jež čl. 166 zákoníku o přestupcích nezná.

9 Myslivost v judikatuře Ústavního tribunálu

V posledních letech byly otázky mysliveckého práva dvakrát projednávány polským Ústavním tribunálem. Předmětem prvního nálezu z 6. listopadu 2012 bylo disciplinární řízení v Polském mysliveckém svazu.²¹ Při této příležitosti Tribunál vyjádřil názor, že Polský myslivecký svaz vykonává úlohu státní správy spojenou s povinností ochrany životního prostředí, obsaženou v čl. 5 a čl. 74 odst. 2 Ústavy Polské republiky.²² Podle čl. 1 zákona – Myslivecké právo - myslivecké hospodaření je totiž elementem ochrany přírodního prostředí. Tímto způsobem Tribunál zdůraznil význam myslivosti pro ochranu životního prostředí.

Předmětem druhého nálezu z 10. července 2014 bylo rozdělení území státu na honitby.²³ Tribunál potvrdil nesoulad čl. 27 odst. 1 zákona – Myslivecké právo s ústavními zárukami vlastnictví. Tento článek zákona dovozuje zapojit pozemek do honitby bez jakéhokoli podílu vlastníka tohoto pozemku. Tribunál však nezpochybnil polský model myslivosti jako celek a nezpochybnil práva k lovu na cizím pozemku; zhodnotil řešení přijaté v mysliveckém právu jako přispění k realizaci ochrany životního prostředí. Intencí Tribunálu bylo pouze ukázat, že oprávnění vlastníků pozemků zapojovaných do honitby by měla být lépe chráněna. To znamená, že v řízeních o vytváření honitby by vlastníci pozemků měli mít možnost předkládat svoje stanoviska, ale to vůbec neznamená, že jejich názory jsou závazné, protože Tribunál uznal omezení vlastnického práva spojené s tvorbou honitby a snahu k tomu, aby to bylo území dostatečně velké a souvislé, umožňující

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6. 11. 2012 – K 21/11, OTK-A 2012, č. 10, pozn. 119.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2. 4. 1997 (DzU č. 78, pozn. 483).

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10. 7. 2014 – P 19/13, OTK-A 2014, č. 7, pozn. 71.

racionální myslivecké hospodaření, jako mající zákonný základ a opodstatněnost jak vzhledem k požadavkům ochrany životního prostředí, tak i k jeho nezbytnosti v demokratickém právním státu.

10 Závěr

Na konec mého příspěvku bych chtěl položit vážnou otázku: zda dikce čl. 1 Mysliveckého práva, že myslivost je elementem ochrany přírodního prostředí je pouze jakýmsi „zákonným ornamentem“ nebo projevem „myšlenkového přání“, nebo ještě hůře zoufalým pokusem zábrany myslivosti před zesilujícími se útoky ekologů nebo pseudoekologů, a naopak – zda skutečně vyjadřuje podstatu moderní myslivosti. Myslím, že úvahy, které jsem představil, dovolují hájit teze, že uznání myslivosti elementem ochrany přírodního prostředí není žádné „sypaní písku do očí“, ale skutečné spatřování v myslivosti nejen exploatace, ale především ochrany. Vyjděme na chvíli z předpokladu, že opravdu je možné myslivost zlikvidovat, protože nemá takový význam, jaký měla před stoletím (není nenahraditelným zdrojem zvířecí bílkoviny) a naprostá empatie vůči zvířatům odporuje jejich zabíjení. I když se pokusíme přijmout ony zřejmě demagogické argumenty, vyvstává dramatická otázka: ano, zakazujeme myslivost, ale co výměnou? Kdo bude pečovat o zachování nejhodnotnějších druhů zvířat, kdysi zvěře, v náležité kondici? Kdo bude pečovat o zajištění podmínek jejich života? Kdo bude bojovat s protiprávním získáváním zvířat? Kdo bude snímat oka? Na takové dotazy nejsou rozumné odpovědi, protože vývody protivníků myslivosti²⁴ jsou prostě naivní. Přesvědčení, že stačí nechat zvěř v klidu, aby sama příroda navrátila rovnováhu, protože tak je v národních parcích, nelze brát vážně. Odpůrci myslivosti asi zapomínají, že národní parky se rozkládají jen na 1 % území státu a také v nich redukční odstřely jsou občas nezbytné.

Nechci polemizovat se všemi argumenty protivníků myslivosti, omezím se proto na pohled na myslivost v kontextu ochrany přírodního prostředí. Nemám žádné pochybnosti o tom, že eliminace lovců neodstraní pytláky. Uvedl jsem již, že pytláctví existovalo po staletí vedle myslivosti, ale kdyby se zakázal lov, pak pytláctví by existovalo ne vedle, ale namísto myslivosti,

²⁴ Jako příklad názorů protivníků je možné uvést článek: MICIŃSKA, M. Istota problemu współczesnego łowiectwa. *Prawo i Środowisko*, 2012, č. 4, s. 88–95.

a nikdo nemůže mít žádné iluze, že pytlák bude používat zásady selekce. Aby bylo možno bojovat proti pytláctví, bylo by třeba zřídit zvláštní službu, jistě státní. Kolik členů by musela mít taková služba? Myslím, že tolik, kolik dnes máme lovců, což znamená asi 110 tisíc. Někdo by musel za to zaplatit a nevidím jiný zdroj než státní rozpočet. Jestliže doplním, že z rozpočtu by bylo třeba platit náhrady škod způsobených zvěří, nést náklady nezbytných redukčních odstřelů a zaplatit za vytvoření kdysi zvěří příznivých podmínek života pro zvířata, tak se stane zřejmým, že žádný rozpočet to neunes. Likvidace lovu by znamenala nejen nutnost financování toho, co dnes díky myslivosti máme zdarma, ale byla by také úderem do příslušně chápané ochrany přírodního prostředí. Je tedy třeba myslet na zlepšení a zesílení role myslivosti jako elementu ochrany přírodního prostředí, ale neobstojí fantasmagorie o likvidaci myslivosti, což by mělo výrazně nepříznivé následky pro přírodu samotnou.

Literature

GŁOWACIŃSKI, Z. A. Zwierzęta chronione w Polsce. *Przyroda Polska*, 1996, č. 8, s. 26. ISSN 0552-430X.

Łowiec Polski, Polski Związek Łowiecki, 2002, č. 10, s. 5. ISSN 0137-1266.

MICIŃSKA, M. Istota problemu współczesnego łowiectwa. *Prawo i Środowisko*, 2012, č. 4, s. 88–95. ISSN 1234-8937.

MILKOWSKA-REBOWSKA, J. Korzystanie z zasobów zwierzyny łownej. In: GÓRSKI, M. (ed.). *Prawo ochrony środowiska*. Warszawa, 2014, s. 596–603. ISBN 978-83-264-4556-9.

Polský text DzU 2002 č. 184, pozn. 1532.

Dekret Rady Ministrův, zatwierdzony przez Radę Państwa, z 29. 10. 1952 o prawie łowieckim (DzU č. 44, pozn. 300).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2. 4. 1997 (DzU č. 78, pozn. 483).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 11. 3. 2005 w sprawie ustalenia listu gatunków zwierząt łownych (DzU č. 45, pozn. 433).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 16. 3. 2005 w sprawie określenia okresów polowań na zwierzęta łowne (DzU č. 48, pozn. 459).

- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 13. 11. 2007 w sprawie rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych (DzU č. 221, pozn. 1646).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9. 9. 2011 w sprawie listy roślin i zwierząt gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym (DzU č. 210, pozn. 1260).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 16. 12. 2016 w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (DzU pozn. 2183).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 3. 12. 1027 o prawie łowieckim (DzU č. 110, pozn. 934).
- Ustawa z 17. 6. 1959 o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (úplný text DzU 1973, č. 33, pozn. 197).
- Ustawa z 14. 6. 1960 – Kodeks postępowania administracyjnego (úplný text DzU 2017 pozn. 1257).
- Ustawa z 20. 5. 1971 – Kodeks wykroczeń (úplný text DzU 2015, pozn. 1094).
- Ustawa z 31. 1. 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska (DzU č. 3, poz. 6; pozdější úplný text DzU 1994, č. 49, pozn. 196).
- Ustawa z 16. 10. 1991 o ochronie przyrody (DzU č. 114, pozn. 492; pozdější úplný text DzU 2001, č. 99, pozn. 1079).
- Ustawa z 13. 10. 1995 – Prawo łowieckie (úplný text DzU 2017, pozn. 1295).
- Ustawa z 21. 8. 1997 o ochronie zwierząt (úplný text DzU 2013, pozn. 856).
- Ustawa z 27. 4. 2001 – Prawo ochrony środowiska (úplný text DzU 2017, pozn. 519).
- Ustawa z 16. 4. 2004 o ochronie przyrody (úplný text DzU 2016, pozn. 2134).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6. 11. 2012 – K 21/11, OTK-A 2012, č. 10, pozn. 119.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10. 7. 2014 – P 19/13, OTK-A 2014, č. 7, pozn. 71.

PRÁVO VSTUPOVAŤ NA LESNÉ POZEMKY A VYUŽÍVANIE LESOV VEREJNOSŤOU V STRETE ZÁUJMOV

Denis Bede

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovenská republika

Abstract in original language

Príspevok sa venuje analýze aktuálnej právnej úpravy, ktorá stanovuje pravidlá prístupu do krajiny a využívania lesov verejnosťou. Autor zvolil danú problematiku najmä z dôvodu častých stretov záujmov, ktoré nastávajú medzi vlastníkami lesných pozemkov, prípadne ich správcami a verejnosťou. Upozorňuje na nedostatky právnej úpravy rozdelenej medzi niekoľko kľúčových predpisov upravujúcich na jednej strane ochranu lesa a ochranu prírody a na strane druhej ochranu vlastníckeho práva a výkonu práva poľovníctva. Zároveň pristupuje k porovnaniu s právnou úpravou v Českej republike a Veľkej Británii a taktiež s právom *Allemansrätten* a *Allemannsrett* v škan-dinávskych krajinách. Na záver predkladá možné riešenia *de lege ferenda*, ktoré by viedli k jasnejšiemu stanoveniu pravidiel vo výkone jednotlivých kolidujúcich práv s dôrazom na ochranu prírody a verejného záujmu.

Keywords in original language

Verejné užívanie; vlastnícke právo; verejný záujem; les; lesné pozemky; prístup do krajiny.

Abstract

The contribution deals with an analysis of the current legislation, which sets out rules for access to the landscape and public use of forests. The author had chosen this issue because of frequent conflicts of interests, that occur between forest landowners of their manages and the public. He draws attention to the shortcomings in the legislation divided between several key rules governing forest and nature protection on the one hand and the protection of the right to property and the exercise of the right to hunt on the other hand. At the same time he compares with legislation in Czech Republic and

United Kingdom, as well as *Allemanrätten* and *Allemannsrett* in Scandinavian countries. At the end the author presents eventual solutions *de lege ferenda*, that would lead to a clearer definition of rules in the exercise of particular colliding rights with a focus on nature protection and public interest.

Keywords

Public Use; Right to Property; Public Interest; Forest; Forest Lands; Right of Public Access.

1 Úvod

Vzhľadom ku komplexnosti právneho režimu lesov ako zložky životného prostredia vyžadujúcej ochranu, predmetu vlastníctva aj objektu podliehajúceho hospodárskej činnosti vyplývajúcej z funkcie lesov je právna úprava súvisiacich vzťahov rozdelená do viacerých zákonov. Základným predpisom upravujúcim najmä vymedzenie lesných pozemkov, vlastníctvo lesných pozemkov a ich využívanie a hospodárenie v lesoch je zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o lesoch“). Predpisom upravujúcim ochranu lesa ako dôležitého ekosystému a pravidlá prístupu do krajiny je zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane prírody“). Súvisiacim predpisom, ktorý upravuje právne vzťahy vyplývajúce z poľovníckeho hospodárenia na lesných pozemkoch, ktoré tvoria súčasť poľovných revírov vymedzených na základe tohto predpisu je zákon č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o poľovníctve“). V každom z uvedených predpisov zákonodarcu obsiahol právnú úpravu niektorého z aspektov prístupu do krajiny alebo užívania lesov. Tieto ustanovenia sú pritom do istej miery protichodné a vytvárajú možnosť rozdielnej interpretácie zámeru zákonodarcu. Nasledujúci text sa venuje analýze týchto ustanovení, upozorňuje na ich vzájomnú koreláciu a prináša návrh riešenia, ktorého prijatie by zabezpečilo jednoznačnejšie vymedzenie práv a povinností verejnosti pri výkone práva na vstup a prechod cez lesné pozemky a verejné užívanie lesov s ohľadom na zachovanie a posilnenie tejto právnej tradície, s ohľadom na potrebnú mieru ochrany lesov ako najdôležitejších ekosystémov v krajine.

2 Verejné užívanie

Právo vstupovať na lesné pozemky je súčasťou slobody pohybu, ktorú zaručuje ústava Slovenskej republiky. Rovnako ako aj právo na využívanie lesov verejnosťou sú však zároveň formami obmedzenia vlastníckeho práva vlastníka lesného pozemku vo vzťahu k iným osobám. Právo vlastníť majetok taktiež garantuje ústava. Do kolízie sa teda dostávajú dve základné ľudské práva garantované ústavou – sloboda pohybu a vlastnícke právo. Podľa čl. 20 ods. 4 je možné vlastnícke právo nútene obmedziť „iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu“. Ústavodarca teda ponecháva úpravu foriem obmedzenia tohto práva na zákon, pričom zákonodarcovi stanovuje štyri ústavné podmienky takéhoto obmedzenia. Podľa čl. 23 ods. 3 môže byť sloboda pohybu obmedzená zákonom, okrem iného, „ak je to nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných a na vymedzených územiach aj v záujme ochrany prírody“. Je teda v kompetencii zákonodarcu, aby upravil právne vzťahy vyplývajúce z obmedzenia vlastníckych práv pri vstupe na lesné pozemky a využívaní lesov verejnosťou.

Zákonná úprava rieši takéto prípady kolízie vlastníckeho práva so základným právom iného tak, že výkon zákonných práv tretích osôb ide vždy na ťarchu vlastníka¹. Vlastník ich musí strpieť bez nároku na náhradu.² Právo vstupovať na lesné pozemky a právo voľného prechodu cez pozemky sú príkladmi takýchto prípadov, upravené v predpisoch environmentálneho práva. V týchto prípadoch pritom nejde o nútené obmedzenie výkonu vlastníckeho práva, pretože chýba trvalosť obmedzenia výkonu ius utendi et fruendi.³ Z právneho hľadiska ide o verejné užívanie vecí, t. j. užívanie všeobecne prístupných materiálnych statkov, ktoré zodpovedá ich účelovému určeniu, vopred neobmedzeným okruhom užívateľov. Podľa spôsobu vzniku právnej možnosti verejného užívania sa rozlišuje všeobecné

¹ KOŠIČIAROVÁ, S. Právne postavenie vlastníka environmentálne významného predmetu v Slovenskej republike. In: DAMOHORSKÝ, M. (ed.). *Právo životného prostredia – Vlastnícke právo, trestní právo a ochrana životného prostredia. Sborník z konferencie*. Rýchory: KRNP, 2000, Praha: PF UK, 2000, s. 21.

² Pozri: KUSÁK, M. Omezení vlastníckého práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. In: *České právo životního prostředí*, 2005, č. 1, s. 21 a nasl. ISSN 1213-5542.

³ KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Právo životného prostredia*. 2., zmenené a rozšírené, vyd. Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, 2009, s. 183.

užívanie a osobitné užívanie. Oba tieto druhy majú verejnoprávnú povahu, to znamená, že na konkrétne užívanie materiálneho statku určeného na verejné užívanie jednotlivými užívateľmi nemá vplyv prejav vôle vlastníka. Všeobecné užívanie vzniká priamo zo zákona, s jeho vznikom pre konkrétneho užívateľa teda nie je spojený žiadny prejav vôle vykonávateľa verejnej správy.⁴ Predmetom verejného užívania sú materiálne statky. Môžu to byť prírodné statky aj veci vytvorené ľudskou činnosťou. Rovnako môže ísť o veci vo verejnom vlastníctve ale aj vo vlastníctve súkromnom. U niektorých materiálnych statkov vôbec nezáleží na tom, kto je subjektom vlastníckeho práva k nim. Príkladom je práve aj verejné užívanie lesa, ktoré sa vzťahuje ako na lesy vo vlastníctve štátu, tak aj na lesy súkromné.⁵

3 Verejné využívanie lesov podľa zákona o lesoch

Využívanie lesov verejnosťou na Slovensku upravuje zákon o lesoch. Podľa § 30 ods. 1 tohto zákona má „*každý právo na vlastnú zodpovednosť a nebezpečenstvo vstupovať na lesné pozemky*“. Pod pojmom využívanie lesov verejnosťou však rozumieme nielen právo vstupovať na lesné pozemky ale aj s ním spojené právo pohybu po takýchto pozemkoch, keďže právo vstupu bez práva pohybu alebo prechodu nemá praktický význam. Podľa druhej vety citovaného odseku 1 tým nie sú dotknuté ustanovenia osobitných predpisov. Zákonnodarca tu odkazuje najmä na ustanovenia zákona o ochrane prírody, ktoré vymedzujú činnosti zakázané na územiach s tretím a vyšším stupňom ochrany, v národných parkoch a prírodných rezerváciách. Zákon o lesoch stanovuje len jedinú všeobecnú výnimku z využívania lesov verejnosťou, a tou je ustanovenie § 30 ods. 3 druhá veta, podľa ktorého „*využívanie lesov verejnosťou sa nevzťahuje na uzavreté a ohradené lesné pozemky vo vojenských lesoch*.“ Zároveň však stanovuje povinnosti, ktoré je potrebné dodržiavať pri využívaní lesov verejnosťou. Tie spočívajú predovšetkým v povinnosti chrániť a nenarušovať lesné prostredie a rešpektovať práva a oprávnené záujmy vlastníkov, správcov a obhospodarovateľov lesa a pokyny obhospodarovateľov, členov lesnej stráže a orgánov štátnej správy lesného hospodárstva.

⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307–309.

⁵ Ibid., s. 313.

Podľa § 30 ods. 4 navyše „*orgán štátnej správy lesného hospodárstva môže na žiadosť vlastníka, správcu alebo obhospodarovateľa lesa alebo z vlastného podnetu zakázať alebo obmedziť využívanie lesov verejnosťou na dobu nevyhnutne potrebnú, ak to vyžaduje ochrana práv a oprávnených záujmov vlastníka, správcu a obhospodarovateľa lesa, ochrana lesa alebo iný verejný záujem.*” Orgánmi štátnej správy lesného hospodárstva sú podľa § 56 zákona o lesoch najmä okresný úrad, okresný úrad v sídle kraja a ministerstvo. Príslušný orgán štátnej správy tak na základe zákona o lesoch môže obmedziť vstup do lesa prakticky kedykoľvek v prospech práv a záujmov nielen vlastníka ale aj správcu a obhospodarovateľa lesa a z dôvodov ochrany prírody a verejného záujmu. Bolo by pritom potrebné dbať o to, aby k takýmto obmedzeniam dochádzalo najmä z dôvodov ochrany prírody a verejného záujmu, nie záujmov vlastníkov, správcov a obhospodarovateľov lesov. Za prekážku považujeme aj nedostatočné časové ohraničenie pre takýto zákaz alebo obmedzenie na „*dobu nevyhnutne potrebnú*”. Nevyhnutnosť je s ohľadom na konkrétnu situáciu často veľmi zložitá preukázať a preto môže dochádzať k nevynútenému trvaniu zákazov a obmedzení.

Zákon o lesoch pod § 31 ods. 1 vymenúva činnosti zakázané na lesných pozemkoch. Pod písm. e) osobitne zakazuje „*vstupovať do lesných škôlok alebo do oplotených miest, ako aj miest označených zákazom vstupu*”. Toto ustanovenie rozširuje výpočet obmedzení práva vstupovať na lesné pozemky, nakoľko umožňuje predchádzať vstupu oplotením alebo označením priestoru aj bez vymedzenia hospodárskeho účelu ako je tomu pri lesných škôlkach alebo zverničiach. Na toto ustanovenie pritom odkazuje aj § 57 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny, ktoré upravuje právo na voľný prechod cez pozemky.

V mnohých prípadoch sa v lesoch stretávame tiež s obmedzeniami vo forme pokynov zo strany vlastníkov, správcov alebo obhospodarovateľov lesných pozemkov. V rámci využívania lesov verejnosťou je dôležité vedieť a pamätať na to, že zákon o lesochpod § 30 ods. 2 ukladá každému, kto vstúpi na lesné pozemky „*rešpektovať práva a oprávnené záujmy vlastníka, správcu a obhospodarovateľa lesa a pokyny obhospodarovateľa lesa, člena lesnej stráže a orgánu štátnej správy lesného hospodárstva.*” Zo znenia tohto ustanovenia je jasné, že zo zákona je na vydávanie pokynov oprávnený len obhospodarovateľ, člen lesnej stráže a orgán štátnej správy, nie vlastník ani správca lesa.

Treba teda rozlišovať osobu správcu a osobu obhospodarovateľa.

Správcom je podľa § 2 písm. q) *„právnická osoba, ktorej jej zakladateľ alebo zriaďovateľ zveril do správy lesný majetok vo vlastníctve štátu“* a tiež *„právnická osoba, ktorá má takéto postavenie podľa osobitných predpisov“*. Týmto predpismi je jednak zákon č. 281/1997 Z. z. o vojenských obvodoch, zákon č. 229/1991 Z. z. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku a zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny.

Obhospodarovateľom je podľa § 2 písm. p) *„právnická alebo fyzická osoba, ktorá hospodári na lesných pozemkoch“*.

V čom môžu spočívať pokyny obhospodarovateľa lesa zákon nevymedzuje, v § 53 ods. 2 však stanovuje oprávnenia člena lesnej stráže, ktoré viac-menej spočívajú v kontrole dodržiavania zákazov stanovených v § 31 ods. 1. Z taxatívneho výpočtu oprávnení člena lesnej stráže, ktoré tu zákonodarca predkladá pritom nevyplýva, že by bol oprávnení kohokoľvek z lesného pozemku vykázat' alebo vyvieť alebo ho dokonca obmedziť na slobode. Výnimkou je situácia, ak ide o osobu dôvodne podozrivú z protiprávneho konania. V takomto prípade je podľa § 53 ods. 2 písm e) zákona o lesoch oprávnený *„zistiť totožnosť osôb podozrivých zo spáchania trestného činu, priestupku alebo iného správneho deliktu“*. Podľa písm f) je dokonca oprávnený *„vyzvať osobu, aby upustila od protiprávneho konania, ak je dôvodné podozrenie, že osoba pácha trestný čin alebo priestupok na úseku lesného hospodárstva a v prípade, že neposlúchne výzvu a ak nemožno zistiť jej totožnosť, obmedziť jej osobnú slobodu a predviesť ju na útvár Policajného zboru“*.

Zákon o lesoch ďalej v § 53 ods. 5 stanovuje, že *„každý je povinný v určenom obvode pôsobnosti člena lesnej stráže uposlúchnuť jeho výzvu, pokyn, príkaz a požiadavku“*, pričom opäť nestanovuje, v čom môžu spočívať. Aj keď to z textu ustanovenia priamo nevyplýva, pri extenzívnom výklade možno dôjsť k záveru, že okrem povinnosti strpieť výkon jeho povinností a oprávnení je každý povinný podrobiť sa akémukoľvek pokyn či príkazu člena lesnej stráže, ktorý môže spočívať aj vo vykázaní z lesného pozemku. Takáto voľnosť a absencia presnejšieho vymedzenia obsahu spomínanej výzvy, pokynu, príkazu a požiadavky môže viesť k potláčaniu práv vstupu a pohybu na lesných pozemkoch, ktoré priznáva § 30 ods. 1 zákona o lesoch.

Problematickým zostáva aj obsah pokynov obhospodarovateľa lesa. Vo všeobecnosti však možno zo znenia zákona vyvodíť, že takéto pokyny

by nemali ísť proti právam a oprávneniam, ktoré tento a ďalšie súvisiace zákony priznávajú a mali by slúžiť výhradne na ochranu práv a oprávnených záujmov vlastníkov, správcov a obhospodarovateľov lesa, na ochranu lesa a verejného záujmu. Vstup a pohyb verejnosti po lesnom pozemku by pritom nemalo byť považované za porušenie takýchto záujmov.

V porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou zákonom č. 61/1977 Zb. o lesoch, v znení zákona č. 229/1991 Zb. a zákona č. 183/1993 Z. z. vidíme, že došlo k výrazneužšiemu vymedzeniu užívania lesov verejnosťou. Spomínaný zákon totiž stanovoval, že *„každý môže vstupovať na lesné pozemky a do lesných porastov, zbierať pre vlastnú potrebu lesné plodiny a rašidie“*. Zákonné vymedzenie všeobecného užívacieho práva verejnosti k lesom v takomto rozsahu však zakladalo obmedzenie vlastníkovho práva pokojne užívať svoj majetok, nakoľko v prospech tretích osôb ex lege čiastočne obmedzovalo ius fruendi, t. j. právo vlastníka brať plody a iné úžitky z predmetu svojho vlastníctva, a to bez akejkoľvek náhrady.⁶ V súčasnosti právna úprava zber lesných plodov v žiadnom zákone neupravuje, z vyššie uvedeného však jednoznačne vyplýva, že takéto konanie je z právneho hľadiska protiprávnym konaním, ktorým sa neoprávnene zasahuje do vlastníkovho práva užívať svoj majetok. Zber na zemi ležiaceho dreva patrí medzi činnosti na lesných pozemkoch zakázané, a to na základe § 31. ods. 1 písm. j) zákona o lesoch.

Spomínaný zákon zároveň stanovoval, že *„orgán štátnej správy lesného hospodárstva alebo s jeho súhlasom užívateľ môže zakázať, prípadne obmedziť užívanie lesov uvedené v odseku 1, ak to vyžaduje ochrana lesov alebo iné dôležité záujmy spoločnosti“*. Zákon teda v tom čase neupravoval ako dôvod obmedzenia verejného užívania lesov ochranu práv a oprávnených záujmov vlastníka, správcu a obhospodarovateľa lesa ale iba verejné záujmy spoločnosti.

4 Prístup do krajiny podľa zákona o ochrane prírody a krajiny

Zákon o ochrane prírody upravuje v § 57 ods. 1 prístup do krajiny nasledovne: *„Každý má právo pri rekreácii, turistike a obdobnom užívaní prírody na voľný prechod cez pozemky vo vlastníctve, správe a nájme štátu, obce, právnickej osoby a fyzickej osoby, ak tým nespôsobí škodu na majetku alebo zdraví inej osoby.“* Zákon zároveň

⁶ KOŠČIAROVÁ, S. Ústavnoprávne princípy obmedzenia vlastníckeho práva z dôvodu ochrany životného prostredia. In: JANČÁROVÁ, Ilona, Jakub HANÁK, Ivana PRŮCHOVÁ a kol. *Vlastník a podnikateľ při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 84

vymenúva výnimky, keď v ods. 2 stanovuje, že sa toto právo nevzťahuje na „*zastavané pozemky alebo stavebné pozemky, dvory, záhrady, sady, vinice, chmelnice, lesné škôlky, žernice a na miesta, na ktoré sa vzťahuje zákaz vstupu podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov*“. Jedná sa o pozemky, ktoré sú zväčša využívané na hospodársky alebo iný účel a pre tento sú obvykle aj náležite označené, prípadne ohradené. Ďalej sú z práva voľného prechodu vylúčené orná pôda, lúky a pasienky, avšak len „*v čase keď môže dôjsť k poškodeniu porastov alebo pôdy, ako aj vtedy, keď sa na nich pasie dobytok*“.

Ustanovenie § 57 ods. 3 vlastníkovi, správcovi alebo nájomcovi ukladá povinnosť v prípade oplocovania pozemku, ak tento nie je z práva voľného prechodu vylúčený podľa ods. 2, zabezpečiť možnosť voľného prechodu na vhodnom mieste pozemku. Účelom tohto ustanovenia by mala byť ochrana verejnosti pred svojvoľným obmedzovaním voľného pohybu na lesných pozemkoch v súkromnom vlastníctve alebo v nájme súkromnej osoby formou ohradzovania či oplocovania lesných pozemkov. Dôležité je však upozorniť, že stavanie plotov spadá pod výpočet činností zakázaných na lesných pozemkoch podľa § 31 ods. 1 písm. a) a zároveň je priestupkom na úseku lesného hospodárstva podľa § 63 ods. 1 písm. g), za ktorý hrozí sankcia do výšky 1000 €. Zákaz stavať ploty na lesných pozemkoch však nie je absolútny. Zákon stanovuje hneď niekoľko výnimiek. Tento zákaz sa podľa § 31 ods. 3 nevzťahuje na obhospodarovateľa lesa pri zabezpečovaní hospodárenia lesa a využívaní ostatných lesných produktov a pri činnostiach na odvrátenie ohrozenia života a zdravia alebo bezprostredného poškodenia majetku. Výnimku zo zákazu môže udeliť štátny orgán správy lesného hospodárstva po písomnom súhlase vlastníka alebo správcu aj iným právnickým alebo fyzickým osobám. Zákaz podľa § 31 ods. 1 písm. a) sa nevzťahuje ani na činnosti vykonávané v lesoch podľa osobitných predpisov na základe § 32 ods. 1⁷ a so súhlasom vlastníka alebo správcu lesa sa nevzťahuje ani na výkon práva poľovníctva.

⁷ Napríklad § 54 až 57 zákona č. 50/1976 Zb. v znení neskorších predpisov, zákon č. 44/1988 Zb. v znení neskorších predpisov, zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 215/1995 Z. z. o geodézii a kartografii v znení zákona č. 423/2003 Z. z., zákon č. 656/2004 Z. z. o energetike a o zmene niektorých zákonov, zákon č. 610/2003 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov, zákon č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 281/1997 Z. z. v znení zákona č. 172/2003 Z. z.

Za formu obmedzenia vstupu a prechodu lesným pozemkom možno považovať aj zákaz pohybovať sa mimo vyznačeného turistického chodníka alebo náučného chodníka za hranicami zastavaného územia obce v oblastiach s tretím a vyšším stupňom ochrany prírody podľa § 14 ods. 1 písm. c), § 15 ods. 1 písm. a) a § 16 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane prírody a krajiny. Zákon o ochrane prírody a krajiny taktiež v § 19 ods. 4 umožňuje orgánu ochrany prírody, ktorým je podľa § 64 ods. 1 najmä ministerstvo, Slovenská inšpekcia životného prostredia, okresný úrad, okresný úrad v sídle kraja a obec, „na území národného parku obmedziť rozsah a spôsob dopravy a vstup verejnosti do národného parku alebo do jeho časti, ak je to v záujme ochrany prírody a krajiny”. Rovnako aj v prípade ohrozenia prírodnej alebo národnej prírodnej rezervácie návštevnosťou je podľa § 22 ods. 5 možné „rozhodnúť o jej uzavretí alebo uzavretí jej časti pre verejnosť alebo dočasne obmedziť vstup do nej alebo do jej časti”. Zákon však ukladá orgánu ochrany prírody povinnosť vopred takéto rozhodnutie prerokovať s dotknutými obcami.

5 Obmedzenia podľa zákona o poľovníctve

Isté obmedzenia vstupu a pohybu po lesných pozemkoch upravuje aj zákon o poľovníctve. Ten vymedzuje v § 2 odlišné delenie pozemkov ako zákon o lesoch, a to na nepoľovnú plochu, poľovný pozemok a poľovný revír.

Nepoľovnou plochou je podľa písm. f) „zastavané územie obce, zastavaný pozemok, cintorín, nádvorie a dvor, ibrisko, obradená záhrada, ovocinárska a lesná škôlka, vinica, sad, park, pozemok slúžiaci na farmový chov zveri, dráha, diaľnica, cesta I., II. a III. triedy, letisko a prístav, ostatný oplotený pozemok, ak nie je zvernicou, iný pozemok podľa rozhodnutia okresného úradu”. Poľovným pozemkom je potom na základe písm. o) každá plocha, ktorá nie je nepoľovnou plochou podľa písm. f), a potom poľovným revírom „poľovný pozemok alebo súbor súvislých poľovných pozemkov jedného alebo viacerých vlastníkov vymedzených v rozhodnutí orgánu štátnej správy poľovníctva, v ktorom možno vykonávať právo poľovníctva; za poľovný revír sa považuje aj samostatná zvernica a samostatná bažantnica”.

Aj napriek častým medializovaným prípadom obmedzovania verejnosti zo strany poľovníkov, nie je voľný pohyb osôb v poľovnom revíri podľa zákona zakázaný. Nepriamo to vyplýva zo znenia ustanovenia § 24 ods. 4 zákona o poľovníctve, podľa ktorého „na žiadosť užívateľa poľovného revíru

a odporúčania okresného úradu vydá obec v čase hniezdenia, kladenia mláďat alebo z dôvodu ich ochrany všeobecne záväzným nariadením a) obmedzenie alebo zákaz vstupu do poľovného revíru alebo jeho časti, b) zákaz vstupu do zvernice alebo bažantnice, alebo ich časti nepovolanej osobám". Potvrdzuje to aj rozhodnutie okresného úradu Bratislava, podľa ktorého ak ide o oplotené miesto – samostatnú zvernicu, povolenie či zákaz vstupu do samostatnej zvernice je vo vecnej pôsobnosti zákona o poľovníctve, čo znamená, že voľný pohyb v samostatnej zvernici je možné obmedziť len všeobecne záväzným nariadením obce, v ktorej katastrálnom území sa samostatná zvernica nachádza, a to v súlade so zákonom o poľovníctve podľa § 24 ods. 4 písm. c)⁸.

Aj napriek tomu, že podľa zákona o poľovníctve je možné obmedziť alebo zakázať vstup do spomínaných miest len na základe nariadenia obce, ak by zvernica alebo bažantnica na lesnom pozemkuboli oplotené alebo označené zákazom vstupu, mala by sa na ne vzťahovať výnimka z práva voľného prechodu podľa § 57 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny s odkazom na § 31 ods. 1 písm. e) zákona o lesoch.

6 Právna úprava v Českej republike

Právna úprava danej problematiky v Českej republike je rovnako ako na Slovensku rozdelená do zákona č. 289/1995 Sb. o leších a o zmene niektorých zákonů (ďalej len „lesní zákon“) a zákona ČNR č. 114/1992 Sb. o ochrane přírody a krajiny (ďalej len „zákon o ochrane přírody“). Rozdiely v znení samotných ustanovení sú však značné.

Podľa § 19 odst. 1 lesního zákona *„každý má právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou, na zemi ležící kletst.”* Právo zbierať lesné plody a nazemi ležiace drevo sa zo znenia slovenského zákona vytratilo prijatím nového zákona o lesoch v roku 2005. Zákonom výslovne zakázané však nie je.

Rozhodnúť o dočasnom obmedzení alebo vylúčení vstupu do lesa môže podľa § 19 ods. 3 spomínaného zákona *„na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnetu orgán státní správy lesů z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů”*, pričom stanovuje, že tak môže urobiť nanajvýš na dobu troch

⁸ Pozri rozhodnutie okresného úradu Bratislava, odbor opravných prostriedkov, referát pôdohospodárstva č. OU-BA-OOP4-2016/035881 zo dňa 5. 4. 2016.

mesiacov, s možnosťou túto dobu predĺžiť najviac o tri mesiace. Rovnakú právomoc lesní zákon priznáva obci s rozšírenou pôsobnosťou. Zo zákona teda nemožno právo vstupu obmedziť alebo vylúčiť z dôvodu ochrany práv a záujmov vlastníkov či správcov lesa tak, ako to umožňuje slovenský zákon o lesoch. Český zákonodarca zároveň v snahe predchádzať dlho trvajúcim zákazom presne stanovuje maximálnu možnú dĺžku trvania takýchto obmedzení na rozdiel od slovenskej právnej úpravy, ktorá túto dobu stanovuje len ako dobu nevyhnutne potrebnú, čím umožňuje svojvoľne predlžovať trvanie takýchto obmedzení pod zámienkou nevyhnutnosti.

Odlíšnosť v právnej úprave Českej republiky spočíva aj v zákaze nájmu a podnájmu štátnych lesov za účelom hospodárenia v lese podľa § 5 odst. 1 lesného zákona, ale aj vo vyňatí pozemkov vo vlastníctve fyzických osôb zo zoznamu pozemkov, ku ktorým sa viaže právo voľného prechodu podľa § 63 odst. 2 ZOPK. Toto ustanovenie totiž stanovuje, že *„každý má právo na voľný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv“*. Podľa znenia ustanovenia vyplýva, že toto právo sanetýka pozemkov vo vlastníctve fyzických osôb. Český zákonodarca tak v podstate nepriznáva právo voľného prechodu cez lesné pozemky, ktoré sú v súkromnom vlastníctve fyzických osôb.

Rozdiel v právnej úprave, aj keď len nepatrného významu, možno nájsť aj v prípade výnimiek z práva voľného prechodu, ktoré sú upravené v § 63 odst. 3 zákona o ochrane prírody. Tento zoznam je relatívne konečný a ako jednu z výnimiek menuje aj pozemky určené k farmárskemu chovu zvierat, pričom však nezahŕňa lesné škôlky a zvernice ako v prípade slovenského predpisu. Posledná veta citovaného ustanovenia však tento výpočet umožňuje rozšíriť, keď stanovuje, že *„zvláštní předpisy nebo tento zákon mohou oprávnění podle odstavce 2 omezit nebo upraviť odchylně.“*

Podľa § 63 odst. 1 zákona o ochrane prírody *“veřejně přístupné účelové komunikace, stezky a pěšiny mimo zastavěné území není dovoleno řížovat nebo rušit bez souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody.“* V prípade, že vlastní lesného

⁹ V poznámke sa uvádza napr. § 16 zákona ČNR č. 96/1977 Sb. a vyhláška č. 99/1989 Sb, oba tieto predpisy však už boli medzičasom zrušené. Podľa nášho názoru však príkladom zvláštneho predpisu je aj zákon č. 114/1992 Sb. o ochrane prírody a krajiny.

pozemku teda príslušnú lesnú cestu alebo chodník akýmkoľvek spôsobom uzavrie bez toho, aby mal na to povolenie od príslušného orgánu ochrany prírody, dopustí sa porušenia zákona.¹⁰

Rovnako ako v prípade slovenskej právnej úpravy, myslí český zákonodarcia aj na ďalšiu ochranu pred vplyvmi ľudí, keď v § 64 zákona o ochrane prírody stanovuje, že *„broží-li poškožování území v národných parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí nebo poškožování jeskyně, zejména nadměrnou návštěvností, může orgán ochrany přírody po projednání s dotčenými obcemi omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do těchto území nebo jejich částí.”*

7 Právna úprava vo Veľkej Británii

Právna úprava vo Veľkej Británii je obsiahnutá v zákone označovanom ako „Countryside and Rights of Way Act” z roku 2000 (ďalej len „CROW”) a „Wildlife and Countryside Act” z roku 1981. Tieto predpisy upravujú prístup do krajiny a právo prechodu verejnosti.

Podľa článku 2 ods. 1 CROW má každá osoba právo vstúpiť a zostať na akomkoľvek prístupnom pozemku za účelom rekreácie vo voľnej prírode pod dvoma podmienkami, a to, že pritom nepreruší alebo nepoškodí žiadny múr, plot či ohradu a zároveň rešpektuje všeobecné obmedzenia uvedené v Prílohe 2 tohto predpisu a tiež akékoľvek ďalšie obmedzenia uložené v súvislosti s pozemkami v kapitole II CROW. Za prístupný pozemok (z angl. „access land”) je podľa článku 1 ods. 1 považovaná otvorená krajina a registrovaná obecná pôda vo verejnom vlastníctve, označené tak na mapách vypracovaných príslušnými úradmi, naopak prístupným pozemkom nie sú pozemky vymenované v Prílohe 1, a to napríklad obhospodarovaná pôda, zastavané pozemky, parky, záhrady, pozemky na ktorých prebieha ťažba, ale aj golfové ihriská, dostihové dráhy a letiská, pozemky slúžiace na vojenské účely a pozemky ohradené za účelom chovu dobytky. Príloha 2 stanovuje obmedzenia pri výkone práva vstupu na pozemky. Nespočíva v stanovení zákazov ako v prípade slovenskej právnej úpravy

¹⁰ JARMIČ, L. *Volný přístup do krajiny a veřejné komunikace* [online]. [cit. 15.8.2017] Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/ochrana-prirody-a-krajiny-ochrana-lesa-a-pudy/rada/volny-pristup-do-krajiny-a-ver>

ale určuje, v ktorých prípadoch sa na osobu nevzťahuje ustanovenie čl. 2 ods. 1. Článok 2 ods. 1 CROW napríklad neoprávňuje osobu vstupovať alebo zdržiavať sa na prístupnom pozemku, ak na takomto pozemku v spojitosti so zákonnou aktivitou akýmkoľvek spôsobom zastrašuje ľudí, prekáža alebo im bráni, so zámerom odradiť ich od tejto aktivity alebo tak robí bez takéhoto zámeru.

Podľa článku 14 ods. 1 ak niekto umiestni na prístupnom pozemku alebo na ceste vedúcej k takémuto pozemku oznam obsahujúci nepravdivé alebo zavádzajúce informácie, ktoré by mohli odradiť verejnosť od výkonu svojho práva podľa čl. 2 ods. 1, možno mu uložiť pokutu. Za týmto ustanovením možno hľadať najmä zámer zamedziť umiestňovaniu zákazových alebo iných tabúľ, ktoré by mali odradiť verejnosť od vstupu na lesný alebo iný prístupný pozemok tam, kde toto právo skutočne majú.

8 Škandinávske koncepty *Allemannsretten* a *Allemansrätt*

Koncept voľného pohybu na pozemkoch v súkromnom vlastníctve a slobodného využívania lesov pochádza zo Škandinávie. Napriek dlhej tradícii týchto práv, nie v každej zo škandinávskych krajín sú právne definované alebo dokonca kodifikované na úrovni zákona.

Právo verejného prístupu do krajiny (*Allemannsretten*) je v Nórsku pokladané za súčasť nórskeho kultúrneho dedičstva, vychádzajúc zo stáročia dlhej tradície, kedy boli ľudia oprávnení vstupovať alebo sa zdržiavať na pozemkoch vo vlastníctve druhých osôb a zbierať plody prírody pre vlastné potreby. V takmer nezmenenej forme sa táto právna tradícia zachovala dodnes. V polovici 20. storočia, boli tieto práva kodifikované v zákone č. 16 z 28. júna 1957 o vonkajšej rekreácii.¹¹ Predmetný zákon pritom rozlišuje tzv. „obrábanú pôdu“ a „neobrábanú pôdu“. Podľa § 1a zákona, *„obrábanou pôdou alebo rovnocennou s obrábanou pôdou pre účely tohto zákona sú: dvory, pozemky okolo domov a chát, obrábané polia, kosené luky, kultivované pasienky, mladé výsadby a obdobné oblasti, kde by verejný prístup neprimerane bránil vlastníkovi alebo užívateľovi vo výkone ich práv. Malé neobrábané pozemky, ktoré ležia*

¹¹ Pozri Outdoor Recreation Act (Act of 28 June 1957 No. 16 Relating to Outdoor Recreation), v znení platnom k 21. 6. 1996. [cit. 22.8.2017] Dostupné z: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/outdoor-recreation-act/id172932/>

na obrábaných poliach, kosných lúčach alebo sú oplotené spolu s takýmito plochami sa tiež považujú za rovnocenné obrábanej pôde. To isté platí aj pre plochy vyčlenené na priemyselné alebo iné osobitné účely, kde by verejný prístup neprimerane bránil vlastníkovi, užívateľovi alebo iným osobám.” Zákon o vonkajšej rekreácii následne v § 2 stanovuje, že každý má právo vstupu a prechodu cez neobrábanú pôdu počas celého roka, za podmienok preukázania náležitého ohľadu a primeranej starostlivosti. To isté platí rovnako pre prístup a prechod na koňoch alebo s koňmi, na saniach, na bicykli alebo im podobných, za predpokladu, že obec so súhlasom majiteľa alebo užívateľa pozemkov prechod na vymedzených trasách nezakázala. Rozhodnutie obce v takýchto prípadoch navyše podlieha schváleniu okresného guvernéra. Pre obrábanú pôdu podľa § 3 platí, že prístup a prechod cez takúto pôdu je povolený v období, kedy je zmrznutá alebo pod snehovou prikrývkou, nie však v čase od 30. apríla do 14. októbra. Okresný guvernér môže rozhodnutím toto obdobie primerane predĺžiť alebo skrátiť. Toto oprávnenie sa však nevzťahuje na dvory, pozemky okolo domov a chát, ohradené záhrady alebo parky alebo oplotené pozemky vyhradené pre osobitné účely, ak by verejný prístup na ne v zime neprimerane bránil vlastníkovi alebo užívateľovi vo výkone ich práv. Podľa § 3 ods. 2 môže pritom vlastník alebo užívateľ zakázať prechod cez záhrady, mladé výsadby, na jeseň zasiate polia a novozaložené lúky, aj v prípadoch ak je pôda zamrznutá alebo pokrytá snehom, ak prechod môže spôsobiť významné škody.

Podľa § 13 zákona o vonkajšej rekreácii vlastník alebo užívateľ „nesmie, formou bariér alebo akýmkoľvek iným spôsobom, brániť prístupu, ktorý tento zákon povoľuje, pokiaľ tak nerobí v prospech svojich oprávnených záujmov a nebude tým zároveň neprimerane brániť prístupu verejnosti.” Podľa ods. 2 nikto nesmie bez osobitného povolenia tabuľou alebo iným spôsobom oznamovať zákaz prístupu verejnosti alebo kúpania sa na miestach, kde to tento zákon povoľuje. Zároveň však podľa § 11 je vlastník alebo užívateľ pôdy oprávnený „vykázať osoby, ktoré konajú neoprávnene alebo ktoré neprimeranými správaním sa spôsobia škodu alebo nepríjemnosti na jeho majetku alebo oprávnených záujmoch.”

Z uvádzaných ustanovení nórskej právnej úpravy vyplýva, že „základným princípom práva na prístup verejnosti je to, že nesmie viesť k poškodeniu

pôdy alebo vyrušovaní domácich zvierat, voľne žijúcich živočíchov alebo ľudí – či už sú to vlastníci pôdy alebo iní užívatelia krajiny”.¹²

V takmer rovnakej podobe je právo prístupu verejnosti do krajiny – *allemansrätten* – súčasťou švédskej kultúry. Švédsky inštitút definoval *allemansrätt* ako „právo na spoločný prístup, ktoré napriek tomu, že nie je kodifikované je uznané za obyčajové právo a znamená, že každý má právo voľného pohybu v prírode a právo prechodu cez pozemky vo vlastníctve druhých a právo prenocovať na takýchto pozemkoch, za predpokladu, že na majetku vlastníka nedôjde ku žiadnej škode. Každý má zároveň právo zbierať bobule, kvety a huby. Vodné plochy v cudzom vlastníctve je možné využívať na plavbu, kúpanie a naberanie vody. Toto právo sa však nevzťahuje na súkromné pozemky, parky, ornú pôdu alebo záhrady.”¹³ Limitom výkonu tohto práva je povinnosť prírodu neníčiť a nenarúšať jej existenciu. Obmedzenia jeho výkonu sú v zásade závislé od územnej a druhovej ochrany. Výkon tohto práva nie je možný v chránených oblastiach a v prípadoch zberu divokých rastlín a húb vtedy, keď ide o chránené druhy.¹⁴ Napriek tomu, že toto právo je garantované švédskou ústavou v čl. 15 ods. 4, podľa ktorého „*každý musí mať prístup do prírody v súlade s právom na prístup verejnosti, bez ohľadu na vyššie uvedené ustanovenia*”, nie je zakotvené v žiadnom zákone a neexistuje žiadny právny predpis, ktorý by presne definoval jeho rozsah. Nie vždy je teda možné určiť, čo sa v rámci výkonu tohto práva v prírode môže a čo nie. Zatiaľ čo súdy majú právomoc interpretovať právo na prístup verejnosti do krajiny, judikatúra v tejto oblasti chýba.¹⁵

9 Záver

Na základe analýzy ustanovení jednotlivých zákonov, ktoré v rámci slovenského právneho poriadku upravujú právo vstupovať na lesné pozemky a využívanie lesov verejnosťou sme dospeli ku nasledujúcim záverom.

¹² Peter Scott Planning Services 1991. Countryside access in Europe: a review of access rights, legislation and provision in selected European countries. *Scottish National Heritage Review*, United Kingdom, No. 23, 1991, s. 93. ISSN 1350-3111.

¹³ Ibid., s. 100.

¹⁴ MASLEN, M. *Verejná správa a právo na priaznivé životné prostredie*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016, s. 156.

¹⁵ Blížšie pozri: *This is the Right of Public Access*. [cit. 27.8.2017] Dostupné z: <http://www.swedishepa.se/Environmental-objectives-and-cooperation/Swedish-environmental-work/Work-areas/This-is-the-Right-of-Public-Access/>

Právo vstupu a prechodu cez pozemky upravuje na Slovensku zákon o lesoch a zákon o ochrane prírody, ktoré z praktického pohľadu vytvárajú dva prelínajúce sa právne režimy. Zatiaľ čo v zahraničných právnych úpravách je táto právna tradícia označovaná a upravená jednotne (allemandsretten/allemannsrätt – tzv. „právo každého“, right of public access – „právo prístupu verejnosti“), v prípade slovenskej právnej úpravy možno hovoriť o samostatnom práve vstupovať na lesné pozemky a samostatnom práve prechodu cez pozemky v cudzom vlastníctve. Vzhľadom na skutočnosť, že lesné pozemky na Slovensku tvoria 41,1% rozlohy krajiny¹⁶, právo na voľný prechod cez pozemky upravené v zákone o ochrane prírody je obsahovo širšie ako právo vstupovať na lesné pozemky. Oba zákony samostatne vymedzujú zakázané činnosti aj výnimky z takýchto zákazov. Zákon o lesoch v § 31, zákon o ochrane prírody v tretej časti, prvej hlave, ktorá upravuje územnú ochranu prírody a krajiny a jej stupne. Takýto prístup sa javí ako problematický aj v otázke rozhodovania príslušných orgánov. Z dostupnej judikatúry je zrejmé, že orgány príslušné rozhodovať o udeľovaní výnimiek, resp. zákazov často prekračujú svoju vecnú pôsobnosť alebo udelenie výnimiek, resp. zákazov opierajú o nesprávny právny predpis. Za dôvod považujeme práve rozdelenie právnej úpravy predmetných práv do dvoch, resp. troch právnych predpisov.

Z vyššie uvedených dôvodov považujeme za potrebné zjednotiť právnu úpravu pod jeden právny predpis alebo v samostatnom predpise podľa vzoru nórskeho zákona o vonkajšej rekreácii z roku 1957. Takáto právna úprava by mala zahŕňať jasné stanovenie obsahu týchto práv a zodpovedajúcich povinností v rozsahu, v akom táto právna tradícia pretrvala v škandinávskych krajinách a vymedzenie okolností za ktorých sú prípustné výnimky, ktoré by mali sledovať najmä zvýšenú ochranu prírody a krajiny a verejného záujmu. Takýto prístup by prispel k právnej istote verejnosti pri využívaní práva na verejné využívanie lesov a práva prechodu, ktorá na Slovensku v súčasnosti absentuje.

¹⁶ Platné pre r. 2015, podľa údajov dostupných na <https://gis.nlc.sk.org/IBULH/Vymery/GVymery> [cit. 18.8.2017].

Literature

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

JARMIČ, L. *Volný přístup do krajiny a veřejné komunikace* [online]. Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/ochrana-prirody-a-krajiny-ochrana-lesa-a-pudy/rada/volny-pristup-do-krajiny-a-vere>

KOŠIČIAROVÁ, S. Právne postavenie vlastníka environmentálne významného predmetu v Slovenskej republike. In: DAMOHORSKÝ, M. (ed.). *Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí. Sborník z konference*. Rýchory: KRNAP 2000, Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2000, 172 s. ISBN 80-85889-37-4.

KOŠIČIAROVÁ, S. Ústavnoprávne princípy obmedzenia vlastnického práva z dôvodu ochrany životného prostredia. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona, Jakub HANÁK, Ivana PRŮCHOVÁ a kol. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 75–106. ISBN 978-80-210-7951-9.

KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Právo životného prostredia*. 2., zmenené a rozšírené, vyd. Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, Vydavateľství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 673 s. ISBN 978-80-89363-13-1.

KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. In: *České právo životního prostředí*, 2005, č. 1, s. 3–81. ISSN 1213-5542.

MASLEN, M. *Veřejná správa a právo na příznivé životné prostředí*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016, 248 s. ISBN 978-80-7502-198-4.

Peter Scott Planning Services 1991. Countryside access in Europe: a review of access rights, legislation and provision in selected European countries. *Scottish National Heritage Review*, United Kingdom, No. 23, 1991, 113 s. ISSN 1350-3111.

Contact – e-mail

bede.denis@gmail.com

LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

- ALEX, R. Individual Rights and Collective Interests. In: NINO, C. (ed.). *Rights*. New York: New York University Press, 1992, 340 s., s. 163–181. ISBN 0-8147-5771-5.
- BABIAKOVÁ, E. a J. HAJDINOVÁ. *Judikatura vo veciach priestupkového práva*. Bratislava: IURA EDITION, 2012, 414 s. ISBN 978-80-8078-462-1.
- BARAK, A. *Proportionality: constitutional rights and their limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, 638 s. ISBN 9781107401198.
- BARRY, B. The Public Interest. In: QUINTON, A. (ed.). *Political Philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 1967, 208 s. ISBN 9780198750024.
- COOTER, R. a T. ULEN. *Law & Economics*. Boston: Pearson, 2008, 576 s. ISBN 978-0-13-254065-0.
- DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, 329 s. ISBN 978-80-7400-338-7.
- DAMOHOŘSKÝ, M. a T. SNOPKOVÁ. *Role obce v ochraně životního prostředí*. Praha: PF UK, 2015, 222 s. ISBN 978-80-87975-31-2.
- ELIÁŠ, K. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). *Ad notam*, 1998, č. 5, 104-105 s. ISSN 1211-0558.
- ELIÁŠ, K. a kol. *Občanské právo pro každého: Pohledem (nejen) tvůrců nového občanského zákoníku*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 360 s. ISBN 978-80-7478-013-4.
- EVROPSKÁ KOMISE. *NATURA 2000 – Gebietsmanagement, Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG*. Lucemburk, 2000, 77 s. ISBN 92-828-8988-2.
- FRANKOVÁ, M. Stát jako vlastník pozemků při ochraně národních parků. In: JANČÁŘOVÁ, I., J. HANÁK, I. PRŮCHOVÁ a kol. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 400 s. ISBN 978-80-210-7951-9.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1.
- GŁOWACIŃSKI, Z. A. Zwierzęta chronione w Polsce. *Przyroda Polska*, 1996, č. 8, s. 26. ISSN 0552-430X.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 570 s. ISBN 978-90-7400-624-1.

HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.

Hendrych, D. Právní osoby veřejného práva. *Správní právo*, 1996, roč. XXIX, č. 1, s. 9. ISSN 0139-6005.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

JANČÁŘOVÁ, I. Komparace vybraných aspektů správního a soudního trestání v oblasti ochrany přírody. In: STEJSKAL, Vojtěch (ed.). *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA*, 1/2015, Vol. LXI, Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Krolinum, 2015, 136 s. ISSN 2336-6478.

JARMIČ, L. *Volný přístup do krajiny a veřejné komunikace* [online]. Dostupné z: <http://frankbold.org/poradna/kategorie/ochrana-prirody-a-krajiny-ochrana-lesa-a-pudy/rada/volny-pristup-do-krajiny-a-vere>

JOSEPH, P.-A. *Property Rights and Environmental Regulation*. Wellington, New Zealand: Ninth Annual Conference of the Resource Management Law Association for New Zealand, 4 October 2001.

KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012, 278 s. ISBN 978-80-87576-10-6.

KONEČNÁ, M. Vlastnictví ve zvláště chráněných územích. In: *Sborník z konference Dny práva 2012*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6319-8.

KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Právo životního prostředí*. 2., zmenené a rozšírené, vyd. Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, 2009, 673 s. ISBN 978-80-89363-13-1.

KOŠIČIAROVÁ, S. Právne postavenie vlastníka environmentálne významného predmetu v Slovenskej republike. In: DAMOHORSKÝ, M. (ed.). *Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí. Sborník z konference*. Rýchory: KRMAP, 2000, Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2000, 172 s. ISBN 80-85889-37-4.

KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: IURA EDITION, 2012, 556 s. ISBN 978-80-8078-519-2.

- KOŠIČIAROVÁ, S. Rada Európy, princípy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: POTÁŠCH, Peter (ed.). *Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010*. Bratislava: Eurokódex, 2010, 208 s. ISBN 9788089447350.
- KOŠIČIAROVÁ, S. The non bis in idem principle – general principle of judicial and administrative punishment. In: MASLEN, Michal a Nataša HRNČÁROVÁ (eds.). *Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť. Zborník príspevkov z konferencie: medzinárodná vedecká konferencia 12. november 2013*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a Vedy, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2014, s. 125–134. ISBN 978-80-8082-777-9.
- KOŠIČIAROVÁ, S. Ústavnoprávne princípy obmedzenia vlastníckeho práva z dôvodu ochrany životného prostredia. In: JANČÁROVÁ, Ilona, Jakub HANÁK, Ivana PRŮCHOVÁ a kol. *Vlastník a podnikateľ pri ochrane životného prostredia*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 75–106. ISBN 978-80-210-7951-9.
- KRÁLOVÁ, T. Zcizená Šumava: Stát se chce dál zbavovat pozemků v národním parku. [online] *Deník.cz*. [cit. 3. 9. 2017]. Dostupné z: http://www.denik.cz/z_domova/zcizena-sumava-stat-se-chce-dal-zbavovat-pozemku-v-narodnim-parku-20160620.html
- KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. In: *České právo životního prostředí*, 2005, č. 1, s. 3–81. ISSN 1213-5542.
- MASLEN, M. *Verejná správa a právo na priaznivé životné prostredie*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016, 248 s. ISBN 978-80-7502-198-4.
- McHARG, A. Reconciling Human Rights and the Public Interest: Conceptual Problems and Doctrinal Uncertainty in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *The Modern Law Review*, 1999, č. 5, s. 671–696. ISSN 1468-2230.
- MICIŃSKA, M. Istota problemu współczesnego łowiectwa. *Prawo i Środowisko*, 2012, č. 4, s. 88–95. ISSN 1234-8937.
- MILKOWSKA-REJBOWSKA, J. Korzystanie z zasobów zwierzyny łownej. In: GÓRSKI, M. (ed.). *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa, 2014, s. 596–603. ISBN 978-83-264-4556-9.

MIKO, L. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, 600 s. ISBN 978-80-7179-585-8.

MLČOCH, S. Dvacet pět let zákona na ochranu přírody a krajiny. *Ochrana přírody*, 2017, č. 3, s. 2–5. ISSN 1210-258X.

Peter Scott Planning Services 1991. Countryside access in Europe: a review of access rights, legislation and provision in selected European countries. *Scottish National Heritage Review*, United Kingdom, No. 23, 1991, 113 s. ISSN 1350-3111.

PEŠOUT, P. a J. HŮLKOVÁ. Současný stav vyplácení újmy za ztížení hospodaření [online]. *Ochrana přírody*, 5/2011. Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/soucasny-stav-vyplaceni-ujmy-za-ztizeni-hospodareni/>

PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 420 s. ISBN 978-80-7400-456-8.

PRŮCHA, P. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 420 s. ISBN 80-210-2002-4.

RADECKI, G. Oplata za wstęp na tereny znajdujące się w granicach obszarowych form ochrony przyrody. In: KOŠIČIAROVÁ, S. (red.). *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovani*. Trnava: Trnavská Univerzita, Právnická fakulta, 2016, 272 s. ISBN 9788080829896.

SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 1280 s. ISBN 978-80-7400-499-5.

STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 576 s. ISBN 978-80-7552-229-0.

SYLLOVÁ, J. Čl. 7 [Ochrana přírody]. In: SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, 1320 s. ISBN 978-80-7400-590-9.

ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek III*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 1328 s. ISBN 978-80-7478-546-7.

Ostatní zdroje

HAVEL, P. Všeho moc škodí, i v ochraně krajiny. [online] *Asociace soukromých zemědělců*. [cit. 10. 9. 2017]. Dostupné z: <http://www.asz.cz/cs/aktualne-z-asz/vseho-moc-skodi-i-v-ochrane-krajiny.html>

- Návrh novely zákona č. 114/1992 Sb. [online]. *Vláda ČR*. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9NF9N9TU>
- Ochrání zákon divokou přírodu a krajinu národních parků? [online] *Hnutí Duha*. [cit. 4. 9. 2017]. Dostupné z: http://hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/2016/09/ochrani_zakon_divokou_prirodu_a_krajinu_narodnich_parku_250299353.pdf
- Outdoor Recreation Act (Act of 28 June 1957 No. 16 Relating to Outdoor Recreation), v znení platnom k 21. 6. 1996. [cit. 22.8.2017] Dostupné z: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/outdoor-recreation-act/id172932/>
- Senátní tisk* č. 25. Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?action=detail&value=4014>
- Sněmovní tisk* č. 501. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 123/2017 Sb., 7. volební období. Dostupné z: <http://www.psp.cz>
- Sněmovní tisk* 739. Novela zákona o ochraně přírody a krajiny. Důvodová zpráva [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=739>
- Stenografický záznam z jednání dostupný z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/047schuz/bqbs/b06601701.htm>
- This is the Right of Public Access*. [cit. 27.8.2017] Dostupné z: <http://www.swedishepa.se/Environmental-objectives-and-cooperation/Swedish-environmental-work/Work-areas/This-is-the-Right-of-Public-Access/>
- Tisková zpráva Správy NP Šumava ze dne 16. 6. 2017. [online] *Správa NP Šumava* [cit. 24. 9. 2017]. Dostupné z: <http://www.npsumava.cz/en/5692/10080/clanek/sprava-np-sumava-ze-zakona-nemuze-lyzarske-mu-arealu-samoty-na-zeleznorudsku-poskytnout-pozemek-pro-jeho-rozsireni/>

Judikatura – Česká republika

- Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 10. 7. 2002, sp. zn. II ÚS 143/02.
- Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 15/96.
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 7. 1997 sp. zn. III. ÚS 70/97 (N 96/8 SbNU 375).

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (č. 124/2009 Sb., N 56/52 SbNU 555).

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; č. 327/2005 Sb.).

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2015, č. j. 57 A 10/2014 - 57.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, č. j. 11 Ca 41/2006 - 61.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 As 6/2013 - 97.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2014, č. j. 9 As 80/2014 - 37.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011, č. k. 9 As 67/2010 - 74.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 - 161, č. 2879/2013 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011 - 163.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 17/2017.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015 - 251.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016 - 46.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 As 180/2015 - 51.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2009, č. j. 5 As 63/2008 - 78.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009 č. j. 1 As 28/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 8 As 33/2009 - 56.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009 - 83.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013 - 38.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006 - 59.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2015, č. j. 5 As 54/2013 - 78.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, č. j. 1 As 111/2008 - 363.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 - 323.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 30/2012 - 88.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014 - 36.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, č. j. 1 As 180/2012 - 43.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008 - 93.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 6 As 17/2011 - 232.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014 - 39.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 As 115/2011 - 193.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 7 As 6/2006 - 68.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 - 79, č. 739/2006 Sb. NSS.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 10 As 252/2015 - 77.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2012, č. j. 2 As 18/2011 - 97.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2015, č. j. 8 As 91/2014 - 37.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007 - 75.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015.
- Rozsudek Okresního soudu v Klatovech ze dne 26. 6. 2017, č. j. 8 C 155/2015 - 290.

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2005, č. j. 5 Ca 4/2005 - 33.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154.

Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2068/15.

Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 27. 11. 2013, sp. zn. II. ÚS 792/13.

Judikatura – Slovenská republika

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 6. 3. 2008, sp. zn. 8 Sžo 28/2007.

Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Tdo 26/2012 zo dňa 30. mája 2012.

Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Tdo 26/2012 zo dňa 30. mája 2012.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 16. júna 2008, sp. zn. 8 Sžo 57/2008.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 6. marca 2008, sp. zn. 8 Sžo 28/2007.

Judikatura – Polsko

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6. 11. 2012 – K 21/11, OTK-A 2012, č. 10, pozn. 119.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10. 7. 2014 – P 19/13, OTK-A 2014, č. 7, pozn. 71.

Judikatura – EU

Rozsudek SDEU ze dne 8. 7. 1987, *Komise v. Belgie* (C-247/85, ECLI:EU:C:1987:339).

Rozsudek SDEU ze dne 8. 7. 1987, *Komise v. Itálie* (C-262/85, ECLI:EU:C:1987:340).

Rozsudek SDEU ze dne 15. 3. 1990, *Komise v. Nizozemsko* (C-339/87, ECLI:EU:C:1990:119).

- Rozsudek SDEU ze dne 28. 2. 1991, *Komise v. Německo* (C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89).
- Rozsudek SDEU ze dne 23. 3. 1995, *Komise v. Řecko* (C-365/93, ECLI:EU:C:1995:76).
- Rozsudek SDEU ze dne 7. 3. 1996, *Associazione Italiana per il WWF a další* (C-118/94, EU:C:1996:86).
- Rozsudek SDEU ze dne 12. 12. 1996, *LRBPO a AVES* (C-10/96, ECLI:EU:C:1996:504).
- Rozsudek SDEU ze dne 19. 5. 1998, *Komise v. Nizozemsko* (C-3/96, ECLI:EU:C:1998:238).
- Rozsudek SDEU ze dne 7. 12. 2000, *Komise v. Francie* (C-374/98, ECLI:EU:C:2000:670).
- Rozsudek SDEU ze dne 16. 10. 2003, *Ligue pour la protection des oiseaux a další* (C-182/02, EU:C:2003:558).
- Rozsudek SDEU ze dne 9. 12. 2004, *Komise v. Španělsko* (C-79/03, ECLI:EU:C:2004:782).
- Rozsudek SDEU ze dne 9. 6. 2005, *Komise v. Španělsko* (C-135/04, ECLI:EU:C:2005:374).
- Rozsudek SDEU ze dne 20. 10. 2005, *Komise v. Spojené království* (C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626).
- Rozsudek SDEU ze dne 15. 12. 2005, *Komise v. Finsko* (C-344/03, ECLI:EU:C:2005:770).
- Rozsudek SDEU dne 8. 6. 2006, *WWF Italia a další* (C-60/05, ECLI:EU:C:2006:378).
- Rozsudek SDEU ze dne 26. 10. 2006, *Komise v. Portugalsko* (C-239/04, ECLI:EU:C:2006:665).
- Rozsudek SDEU ze dne 11. 1. 2007, *Komise v. Irsko* (C-183/05, ECLI:EU:C:2007:14).
- Rozsudek SDEU ze dne 10. 5. 2007, *Komise v. Rakousko* (C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274).
- Rozsudek SDEU ze dne 14. 6. 2007, *Komise v. Finsko* (C-342/05, ECLI:EU:C:2007:341).

Rozsudek SDEUZ ze dne 12. 7. 2007, *Komise v. Rakousko* (C-5074/04, ECLI:EU:C:2007:427).

Rozsudek SDEU ze dne 20. 9. 2007, *Komise v. Itálie* (C-304/05, ECLI:EU:C:2007:532).

Rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2009, *Komise v. Malta* (C-76/08, EU:C:2009:535).

Rozsudek SDEU ze dne 4. 3. 2010, *Komise v. Itálie* (C-297/08, EU:C:2010:115).

Rozsudek SDEU ze dne 24. 11. 2011, *Komise v. Španělsko* (C-404/09, EU:C:2011:768).

Rozsudek SDEU ze dne 16. 2. 2012, *Sohay a další* (C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82).

Rozsudek SDEU ze dne 15. 3. 2012, *Komise v. Polsko* (C-46/11, ECLI:EU:C:2012:146).

Rozsudek SDEU ze dne 11. 9. 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias a další* (C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560).

Rozsudek SDEU ze dne 16. 10. 2003, *Ligue pour la protection des oiseaux a další* (C-182/02, ECLI:EU:C:2003:558).

Rozsudek SDEU ze dne 21. 12. 2016, *Tele2 Sverige a Watson a další* (C-203/15 a C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970).

Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ze dne 27. 4. 2006, *Beemsterboer* (C-293/04, ECLI:EU:C:2006:255).

Žaloba podaná Evropskou komisí proti Řecku ve věci C-494/07.

Vědecká redakce MU

prof. MUDr. Martin Bareš, Ph.D.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;
doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.;
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.; prof. PhDr. Petr Macek, CSc.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Mgr. David Povolný;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. David Trunec, CSc.;
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková;
doc. Mgr. Martin Zvonář, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D. (předseda)
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.; doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.

OCHRANA PŘÍRODY PŘI ROZVOJOVÝCH ČINNOSTECH A JINÉ STŘETY ZÁJMŮ PŘI VYUŽITÍ ÚZEMÍ

Ilona Jančářová, Jana Dudová (eds.)

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

Spisy Právnické fakulty MU č. 605 (řada teoretická, Edice Scientia)

1. vydání, 2017

ISBN 978-80-210-8838-2

www.law.muni.cz

Konferenci finančně podpořili:



Vojenské lesy a statky ČR, s.p.



Lesy České republiky, s.p.



K-TRON PLUS, spol. s r.o.



FOLTAN a spol.



D.D.D. SERVIS OPAVA v.o.s.



Bodne to s.r.o.

muni
PRESS

ISBN 978-80-210-8838-2



9 788021 088382

